

# **El financiamiento de la educación superior en la argentina. Un análisis de los actores principales y sus posiciones.**

Pablo Sanz.

Cita:

Pablo Sanz (2004). *El financiamiento de la educación superior en la argentina. Un análisis de los actores principales y sus posiciones. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/406>

# EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS DE LOS ACTORES PRINCIPALES Y SUS POSICIONES.

Lic. PABLO SANZ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNLZ.

[pablosanz02@yahoo.com.ar](mailto:pablosanz02@yahoo.com.ar) /

## 1) CONSIDERACIONES PREVIAS

La elección de la cuestión del financiamiento universitario en nuestro país como objeto del presente trabajo de análisis obedece a un conjunto de razones e implica algunos inconvenientes que deseo señalar de antemano.

En primer lugar, las razones. Entre ellas destaco el contacto personal con la cuestión, propio de la experiencia de los últimos doce años como estudiante, graduado y docente del sistema universitario público. De allí derivan intereses, valoraciones y por qué no, una subjetividad, que creo necesario explicitar ya que inevitablemente influyen sobre las posiciones que se adoptan respecto del objeto de análisis, incluso su elección misma. Por otro lado, considero que si se comparte que el análisis de políticas públicas “parece una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano”<sup>1</sup>, esto es, que se espera obtener a partir de dicho análisis un conocimiento más específico y situado de las formas históricas del Estado, la cuestión universitaria se presenta sugerente dado que su historicidad se encuentra enraizada con el surgimiento mismo del Estado en nuestro país y sus problemas financieros actuales presentan una dinámica sociopolítica que reproduce en cierta medida la general. Observar y descomponer la trama de intereses sociales vinculada con la cuestión del financiamiento universitario puede iluminar un modo específico en que se desarrolla la tensión social por el rol deseable del Estado, qué tiene que hacer y qué no, en una circunstancia histórica en que dicho tema parece estar en continuo debate.

Otra razón ha motivado la elección de este tema: la especial y variable vinculación de lo universitario con el Estado, la sociedad civil y el mercado. La variabilidad histórica de esta vinculación remite a un conjunto de preguntas entre las que se encuentra la cuestión de su financiamiento, que se recorta como el centro de este trabajo. ¿Qué funciones cumple la Universidad? ¿Qué objetivos persigue y cuáles debiera perseguir? ¿A quienes deben destinarse sus actividades? ¿*Quién debe pagarla o sostenerla*? Es decir, el cambio histórico de las relaciones entre Estado y sociedad ha marcado el cambio de respuestas, incluso la formulación misma de las preguntas, ya que la última es de aparición reciente y se conecta con la crisis fiscal del Estado y la redefinición de sus fronteras con la sociedad civil y el mercado operada en los últimos años.

Finalmente, señalo algunos de los inconvenientes que este tema implica. Por un lado, el tema del financiamiento del sistema universitario se encuentra relacionado a una cantidad de cuestiones inherentes al sistema educativo que no es posible tratar aquí sino colateralmente. Así, los aspectos relativos a la calidad, la evaluación, la modalidad de ingreso al sistema, la forma de gobierno de las instituciones y los procesos de toma de decisiones internos a las mismas, deben ser considerados secundarios respecto del financiamiento aún cuando están directamente ligados con esta cuestión. Por otro lado, la mayor parte de la bibliografía consultada coincide en señalar que la cuestión del financiamiento universitario se vincula directamente con temas tales como la equidad, la distribución social del ingreso y el perfil del mercado laboral, es decir, está vinculada con la posición y función misma del subsistema universitario en el sistema social general. Esta vinculación motiva que la cuestión del financiamiento como tema de disputa se encuentre inscrita en una conflictividad social amplia, en la cual los actores que se constituyen en el campo universitario se referencian. Por esto, si bien deben señalarse aspectos generales que hacen a dicho contexto, la delimitación de los

actores, el análisis de sus tomas de posición y el surgimiento de la cuestión misma como problema de agenda deberá ser acotado.<sup>2</sup>

El orden del trabajo de análisis responderá en general a la metodología secuencial con alguna particularidad, dado que la resolución de la cuestión<sup>3</sup> está actualmente en disputa, lo cual implica que el proceso de toma de posición del Estado respecto del financiamiento del sistema universitario es contemporáneo con este análisis. En primer lugar, entonces, se realizará una breve caracterización del modelo universitario en nuestro país, necesaria para entender la localización, constitución y dinámica de los actores relevantes, así como su desarrollo histórico. Luego, habrá que considerar la especial relación del sistema universitario con el Estado desde sus orígenes, ya que es a partir de dicha relación que se constituye el modelo de financiamiento típico que hoy está en crisis. En tercer lugar, se observará la aparición de la cuestión del financiamiento como producto de un proceso de transformación tanto del modelo universitario como de su relación con el Estado, la sociedad y el mercado. A su vez, la crisis fiscal que hace eclosión a finales de la década del '80, transformará definitivamente al tema del financiamiento universitario en una cuestión de agenda, en el contexto general del proceso de achicamiento del Estado y reducción de su rol de productor de bienes y servicios. El punto siguiente, estará referido a la constitución de coaliciones de actores movilizadas en torno a la cuestión. Se analizarán sus tomas de posición, fundamentalmente desde sus percepciones, discursos y producciones teóricas y técnicas respecto del tema. Por último, se analizará la dinámica entre estos actores y el Estado en lo que será considerado un primer “nudo” en la secuencia de interacciones que continúa hasta el momento actual: la reforma constitucional de 1994 y la aprobación de la Ley 24.521 (de Educación Superior) en el año 1995.

## **2) LA ESPECIFICIDAD DE LO UNIVERSITARIO.**

### *LA UNIVERSIDAD ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.*

Un rasgo específico de las instituciones universitarias que resulta decisivo para comenzar a identificar a los actores involucrados en las políticas que las afectan es lo complejo y múltiple de su relación con los ámbitos del Estado y la sociedad civil: “La universidad como objeto de reflexión teórica supone reconocer la distancia que separa a este tipo de organización de otras como la organización estatal o las empresas.”<sup>4</sup> Esto se manifiesta, en el caso de las universidades públicas en el hecho de que si bien es factible pensar en la prestación de un servicio por parte del Estado a la sociedad, no podemos adoptar “una concepción que asimila los problemas de organización universitaria a los modelos tradicionales de la burocracia estatal... (ya que) la universidad ha construido en su devenir una estructura de poder, resolución de conflictos y toma de decisiones bastante particular.”<sup>5</sup>

Uno de los aspectos decisivos de esta relación compleja con su entorno, lo constituye lo que Krotzsch caracteriza como “anarquía organizada” esto es, que la estructura de poder está en la base de la organización, reconoce múltiples actores y ha desarrollado un importante nivel de autonomía respecto de la administración central del Estado.<sup>6</sup>

En términos generales, podemos decir que la posición relativa que la universidad pública ha ocupado en la Argentina, si bien ha oscilado dependiendo del tipo de régimen político<sup>7</sup>, se ha constituido históricamente desde una creciente participación de actores de la sociedad civil (estudiantes, docentes, trabajadores) frente a un Estado demandado como garante de su existencia y funcionamiento.

Este punto es central como característica de una tendencia histórica, en la medida en que las capacidades y recursos movilizadas por los actores significativos al interior del sistema universitario han aumentado su capacidad de control autónomo de las políticas desarrolladas en las instituciones, colocando al Estado en una creciente exterioridad respecto del sistema.<sup>8</sup>

La historia de la relación entre universidad y Estado en la Argentina puede sintetizarse en tres etapas que permiten observar el desarrollo y constitución de los actores relevantes, (su

imaginario y percepciones) las tendencias propias a la incorporación participativa de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones interno a las universidades, es decir, la profundización de la autonomía universitaria y finalmente, la emergencia de la cuestión del financiamiento, como tema problematizado, en la medida en que tanto actores internos y externos a la universidad perciben en la última década un cambio en el rol general del Estado como productor de bienes y servicios públicos.

Pueden señalarse, entonces, tres momentos históricos de la relación Estado-sistema universitario:

- a) El Estado como creador y tutor del sistema.
- b) La autonomización universitaria y el Estado como garante.
- c) La problematización social de la garantía estatal. El financiamiento como problema en el marco de la crisis fiscal.

En el punto siguiente, analizaré brevemente las dos primeras etapas haciendo incapié en la cuestión del rol del Estatal como creador, sostén y garante del sistema público de enseñanza universitaria y rastreando la constitución de los actores relevantes de dicho sistema. Un aspecto a considerar será la particular visión que los actores del sistema desarrollarán en este período y que resultará decisiva para comprender la dinámica de la tensión que comienza a instalarse a fines de la década del '80.

### **3) BREVE HISTORIA ESTADOCENTRICA**

#### *DEL ELITISMO A LA MASIFICACION.*

##### a) El Estado como creador y tutor del sistema.

La universidad en América Latina se constituye a partir del surgimiento de los Estados nacionales, como una re-creación, “desde arriba”, de la herencia colonial<sup>9</sup>. En este sentido la creación de universidades se desarrolla en el marco de la adquisición por parte del Estado de

una creciente capacidad de penetración material, simbólica e ideológica de la sociedad civil, operada históricamente en la conciencia de las elites dirigentes como la necesidad de producir y reproducir los cuadros administrativos y técnicos necesarios para el desarrollo del aparato estatal y el funcionamiento de la economía.

Brunner caracteriza esta posición estatal como “gesto napoleónico”, consistente en “pensar que el Estado debe hacerse cargo de la enseñanza de la nación (el Estado docente) y que a él corresponde asegurar, mediante la universidad, el doble cometido de formar los cuadros administrativos (y profesionales) y de supervigilar la educación en los niveles escolares inferiores.”<sup>10</sup> Esta etapa originaria de lo universitario se inscribe en lo que O’Donnell conceptualiza como tareas de “acondicionamiento del contexto social” que el Estado realiza en función de sentar las bases propicias para la acumulación y reproducción del capital, aquellas tareas de las que “alguien debe ocuparse” ya que por su magnitud superan la lógica y las capacidades de los actores particulares.

En este período histórico en que la universidad se constituye como apéndice del Estado, el sistema es elitista. Puede decirse que la Universidad misma es constituida como una institución de reproducción de elites y por lo tanto restringida a la participación y acceso de otros actores sociales. Tal modelo, fuertemente marcado por el control estatal, relativamente simple, poco diversificado y cerrado, será sacudido por la Reforma de 1918, que en un sentido amplio se vincula con la emergencia de nuevos actores sociales en el marco de las demandas por la apertura del sistema político y la participación ciudadana. El proceso abierto por el movimiento de Córdoba será decisivo para la conformación de esa estructura de poder organizacional “pesada en la base” que describimos más arriba, así como para la conformación de un imaginario universitario que perdurará en la percepción de los actores respecto del rol y obligaciones tanto de la Universidad como del Estado a lo largo del siglo XX.

## b) La autonomización universitaria y el Estado como garante

A partir del movimiento de Córdoba y la Reforma de 1918, puede decirse que quedan constituidos los rasgos principales de la conformación del poder organizacional de las universidades públicas y que se inicia la autonomización de las instituciones del control del Estado. Como señala Brunner, el co-gobierno y la docencia libre aparecen como los temas centrales que condensarán la demanda del movimiento estudiantil y que serán de allí en más, demandas permanentes en oposición a cualquier intento de control o intervención estatal. Es importante señalar que el imaginario de los actores universitarios quedará modelado a partir de dicha experiencia, ya que en 1918 “nacieron unos poderosos símbolos de movilización del estudiantado latinoamericano y allí se plasmo la ideología que reivindica el cogobierno de las instituciones universitarias.”<sup>11</sup> Este avance termina por configurar al Estado como un actor externo al sistema, es decir que lo universitario se constituye demandándolo como garante material de la igualdad de oportunidades sociales de acceso a los niveles superiores de educación, pero al mismo tiempo caracterizándolo como amenaza potencial de fuerza interventora sobre todo ante regímenes políticos vinculados con fuerzas sociales antiliberales. Con independencia de las oscilaciones del régimen político, puede decirse que la posición del Estado respecto de las universidades continuará siendo la de garante material de su funcionamiento. A lo largo de todo el siglo, se consolida el modelo de financiamiento “paternal y benevolente, cuyo medio principal es la asignación incremental de recursos presupuestarios desvinculados de cualquier consideración de calidad, equidad o eficiencia”,<sup>12</sup> consideraciones que en razón misma de dicha autonomización, el Estado ya no tendrá potestad de realizar y que quedarán subsumidas a la vida intraorganizacional de las instituciones. Este sistema emergente de la Reforma de 1918 se desarrollará a lo largo del siglo XX, más precisamente a partir de los años ´50, siguiendo un conjunto de tendencias que acompañarán la modernización y complejización de la economía, las demandas de participación y movilidad de

nuevos actores sociales y la conflictividad política.<sup>13</sup> Las tendencias centrales que se desarrollan en este período, y que confluyen en la construcción de la problemática del financiamiento de las universidades públicas, son la masificación y la expansión de la oferta educativa, en la que continúa interviniendo el sector público pero a la que comienza paulatinamente a sumarse el sector privado, en la medida en que el mercado laboral y la diversificación económica demandan nuevas especializaciones.

Así, por ejemplo, en línea con el proceso que Brunner denomina “Revolución de los números”, en el sistema universitario argentino el número de estudiantes del nivel superior creció tres veces entre 1967 y 1988 y en diez años, entre 1988 y 1998, la cantidad de estudiantes en las universidades nacionales aumentó de 652.797 a 945.790, a una tasa de crecimiento del 3,8% anual.<sup>14</sup>

Estas tendencias serán en definitiva las que confluirán a finales de los años ´80 y durante la década de 1990 con la creciente dificultad del Estado por continuar sosteniendo el costo financiero de un sistema universitario cada vez más complejo y masivo en un contexto de crisis fiscal. En conjunto, el proceso de autonomización iniciado en 1918, tanto en sus resultados organizacionales como en la conformación de la “dimensión subjetiva” de los actores universitarios, resulta uno de los aspectos centrales para comprender la relevancia y posición que los actores del sistema tomarán cuando la cuestión del financiamiento público comience a instalarse como intento de relativización del rol de garante material que el Estado ha desempeñado hasta el momento.

Con esto termina la breve caracterización de la “historia de la cuestión”<sup>15</sup>. El problema del financiamiento estatal del sistema universitario será una cuestión propia de la agenda de los años ´90 y que reconocerá además, la aparición significativa de otro actor: el sector privado como oferente paralelo y competitivo del Estado en el ámbito educativo superior, en conjunto

con actores favorables a la privatización del sistema, entre los cuales se incluyen organismos externos, cuyas posiciones serán analizadas en los puntos siguientes.

#### **4) LA CRISIS FISCAL Y LAS NUEVAS TENDENCIAS:**

##### *LA APARICION DE LA CUESTION DEL FINANCIAMIENTO.*

c) La problematización social de la garantía estatal. El financiamiento como problema en el marco de la crisis fiscal.

Como adelantamos, la problematización de la cuestión relativa a la garantía estatal del financiamiento del sistema universitario aparece en la Argentina luego de la crisis de 1989, es decir, se enmarca en el proceso general de reforma del Estado que se inicia una vez que la emergencia económica instaló en el centro de la escena el tema del achicamiento del sector público. El período democrático abierto en 1983 había desarrollado “una etapa en la que se restableció la vieja relación benevolente entre Estado y universidad que caracterizó a la relación de los regímenes democráticos con sus universidades durante la vigencia del Estado de Bienestar.”<sup>16</sup> Por otro lado, la identificación del Partido Radical gobernante en ese período con la dirigencia del movimiento estudiantil nucleada en la Federación Universitaria Argentina, posibilitó que dentro de los parámetros de garantía del financiamiento incremental, existiese coincidencia de expectativas y políticas.

El proceso de reforma del Estado iniciado en la década del '90, entendido como “la radical modificación producida en pocos años en la responsabilidad asumida por los estados subnacionales y el sector privado en la producción de bienes y servicios de los que antes se ocupaba el Estado nacional”<sup>17</sup>, es el contexto de transformaciones en el cual el Gobierno busca instalar la necesidad de introducir cambios en su relación financiera con las universidades.

En este marco general, podemos plantear una desagregación del conjunto de actores intervinientes en el planteo de la cuestión, partiendo de la base de que en términos globales la misma es instalada como *la necesidad de redefinir la garantía estatal del financiamiento del sistema universitario público y la necesidad de considerar otras fuentes de recursos que impliquen un compromiso del sector privado en la realización de aportes al sistema, con el objetivo explícito de reducir la carga fiscal que implica para el Estado*. El problema del financiamiento visto como la necesidad de introducir modificaciones que liberen progresivamente al Estado de su condición de sostén material del mismo, se convierte en cuestión “socialmente problematizada” básicamente a partir de tres actores:

- a) El propio Estado, que a partir de 1991 inicia el proceso de transferencia del servicio educativo al nivel provincial y plantea la necesidad de sancionar un marco normativo que redefina su compromiso financiero con el sistema universitario.<sup>18</sup>
- b) Organismos internacionales, como el Banco Mundial que realizan propuestas de reforma generales para América Latina.<sup>19</sup>
- c) El sector privado, empresas vinculadas o interesadas en ingresar al mercado educativo, quienes a través de fundaciones diagnostican la necesidad de introducir reformas al sistema público, en el marco general del proceso de achicamiento del Estado, reducción del gasto público y realización de transferencias al sector privado.<sup>20</sup>

Un conjunto de temas se presenta como componentes de la necesidad de reducción del aporte financiero estatal al sistema universitario público, temas que por formar parte de la dimensión material de la relación Estado / universidad quedarán instaladas en este ciclo de atención a la cuestión:

- El financiamiento estatal al sistema universitario como mecanismo regresivo de distribución del ingreso.
- La mala administración de los recursos públicos por parte de las universidades y la falta de controles externos respecto de la asignación de los recursos.
- La carencia de incentivos para mejorar la calidad, dada la inexistencia de mecanismos de premios y castigos tanto en lo que respecta a las instituciones como a los alumnos.
- La gratuidad del sistema como problema, dado tanto por la ventaja competitiva que significa para el sistema público en detrimento del sector privado como por resultar un mecanismo masificador de la educación superior.
- La necesidad de introducir mecanismos que permitan relacionar el aporte estatal con instancias de evaluación externa al sistema universitario, habida cuenta de la inexistencia de vínculos que adecuen los contenidos de la enseñanza con las necesidades reales del sistema productivo y el mercado.
- La creciente dificultad del Estado de seguir costeando el sistema y la necesidad de recabar aportes por otras vías.<sup>21</sup>

Así, por ejemplo, en 1993 el Banco Mundial sostenía que “...la realidad fiscal sobredimensionada en la mayoría de países en desarrollo es tal que el mejoramiento de la calidad y expansión de inscripciones en educación superior debe ser lograda con un mínimo o ningún incremento en los gastos públicos”, instalando el tema de la gratuidad de la enseñanza en el centro de la cuestión: “La base financiera de la educación superior pública puede reforzarse movilizand o el necesario financiamiento compartido con los estudiantes, que pueden esperar logros significativos por apoyar a la educación superior y vienen casi siempre de familias con amplia capacidad de contribuir a los costos de su educación.”

En sintonía con este modo de plantear la cuestión, en 1995 el entonces Secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos del Bello sostenía, al tiempo que el proyecto de Ley de Educación

Superior se trataba en el Parlamento, que “todos somos concientes de la mala asignación de esos recursos. Además de que son recursos limitados, se distribuyen muy mal entre las universidades... Nuestro sistema universitario se basa en la prestación de los servicios de carácter gratuito pero sin que ello signifique la igualdad de oportunidades y la equidad.”

Sintetizando, podríamos decir que la cuestión así problematizada, esto es, como necesidad de reducir los aportes estatales al sistema público buscando fuentes de financiación alternativas y, derivada de esta problematización, la introducción de cuestionamientos a la gratuidad del sistema universitario, es decir, la consideración de eventuales formas de arancelamiento, condensaron un arco opositor, o “coalición defensiva” que pasaremos a caracterizar a continuación partiendo de la base del desarrollo histórico de los actores que realizamos anteriormente.

## **5) LA COALICION DEFENSIVA Y SUS POSICIONES**

En el marco de un proceso general en que “las funciones relativas a bienestar (salud, educación, previsión social, vivienda) han sido prácticamente abandonadas por el Estado nacional en cuanto a su rol como productor directo de bienes y servicios en estas áreas, las que han sido asumidas por los estados subnacionales, la empresa privada y las ONGs”<sup>22</sup>, es decir en que se han redefinido las funciones que el Estado asumió durante gran parte del siglo XX, puede llamar la atención que en la Argentina uno de los pocos ámbitos que ha mantenido su statu quo previo al ciclo de reformas es el sistema universitario público.

Para plantearlo en otros términos, se puede observar el desarrollo de un proceso en el que a las posiciones de los actores, entre ellos el mismo Estado, que han problematizado la cuestión del financiamiento del sistema universitario tomando posiciones tendientes a relativizar o suprimir la garantía pública, se opuso una coalición defensiva fuertemente enraizada en el interior del sistema universitario, en condiciones de movilizar importantes recursos políticos e

ideológicos y que “bloqueó” con cierto grado de eficacia, el proceso de reforma con la resultante provisoria de haber mantenido la integridad del aporte estatal como sostén de sus actividades. La caracterización de esta coalición defensiva de actores tiene que ver por lo menos con dos planos. Por un lado, la relativa comunidad de posiciones entre aquellos actores que, señalamos más arriba, constituyen al sistema universitario como una organización “pesada en la base” es decir, cuyo poder organizacional se encuentra distribuido entre distintos depositarios, organizados corporativamente y con cierta capacidad histórica de autonomizarse respecto del control directo del Estado. En este sentido, puede observarse la existencia de una construcción propia de la cuestión del financiamiento que reconoce una tradición histórica que se remonta, como se planteó antes, a la Reforma de 1918, esto es, sostener la necesidad de la garantía pública y la gratuidad del sistema. Por otro lado, la capacidad de estos actores de vincularse, movilizar y obtener apoyo de otros sectores y organizaciones sociales, fundamentalmente del sistema de partidos políticos, decisivos para bloquear el trámite de los proyectos de reforma vinculados con la cuestión.

Estas capacidades se manifestarán con claridad en el análisis de los dos puntos de condensación de la toma de posición del Estado, los “nudos” en la secuencia de interacciones que tuvieron lugar en la década del ´90: la Reforma Constitucional de 1994 y el tratamiento y sanción de la Ley de Educación Superior de 1995.

Podemos sintetizar la toma de posición de los actores de la “coalición defensiva”<sup>23</sup> en un conjunto de proposiciones que construyen la cuestión del financiamiento público del sistema universitario desde múltiples dimensiones<sup>24</sup>:

- La equidad social sólo puede ser garantizada por la gratuidad, que depende de la garantía estatal de financiamiento del sistema.

- La universidad pública pertenece a la sociedad y cualquier forma de limitación al ejercicio libre del derecho de acceso a ella, el arancelamiento por ejemplo lo es, atenta contra la igualdad de oportunidades.
- La regresividad de la distribución del ingreso debe buscarse en el sistema impositivo general. El Estado debe garantizar transferencias de ingreso que permitan financiar al sistema público.
- Existen postulados políticos e ideológicos cuya validez es superior a una lógica económica basada en el problema fiscal.
- La universidad pública forma parte de un proyecto de desarrollo nacional que el Estado debe sostener e impulsar.
- La libre producción de conocimientos depende de garantías materiales que permitan autonomía frente a los intereses privados y las fuerzas del mercado.

Así caracterizadas las posiciones de los actores sociales relevantes, consideraremos aquellos momentos de resolución o “nudos”, tomando en cuenta que tanto la solución definitiva incorporada el texto constitucional en la reforma de 1994 como la sanción de la Ley 24.521 se dirimieron en interacción con el sistema de partidos políticos al interior de cuerpos colegiados (la Convención Constituyente y el Parlamento) en los cuales la capacidad de bloqueo de los actores pudo articularse con cierto nivel de eficacia llevando al Poder Ejecutivo a procesos de negociación amplios en los que intervenían otras cuestiones.

## 6) UN PRIMER “NUDO”. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR<sup>25</sup>

Al encarar este punto pueden realizarse algunas consideraciones conceptuales. En primer lugar, debe considerarse como relevante para el proceso de toma de posición del Estado en el caso analizado, la idea de que “la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una

respuesta aislada, sino, más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas e implícitas, que *observadas en un momento histórico y en un contexto determinados* permiten inferir la posición –agregaríamos *predominante*- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.”<sup>26</sup> Esta conceptualización de la política pública es significativa para el proceso analizado, en la medida en que el tratamiento de la cuestión del financiamiento universitario, históricamente situado en el proceso complejo de pactos y negociaciones ocurrido en ocasión de la reforma constitucional de 1994 permitió a los diferentes actores interesados en la cuestión movilizar recursos para imponer de algún modo sus intereses.

En este sentido parece importante resaltar la dimensión de la “arena legislativa”<sup>27</sup> como ámbito de interacción de fuerzas sociales en el que, a lo largo de la década del ´90, se entablaron estrategias defensivas por parte de algunos de aquellos actores sociales que afectados por determinadas políticas de reforma del Estado iniciadas por el Poder Ejecutivo, estuvieron en condiciones de movilizar apoyos y recursos para evitar o bloquear la tendencia “decretista” de aquella etapa.<sup>28</sup>

#### 1) La Reforma Constitucional: gratuidad, equidad, autonomía y autarquía.

Las importantes vinculaciones de los actores de la “coalición defensiva” con partidos políticos relevantes en el proceso de reforma constitucional constituyó uno de los principales recursos movilizadas en el proceso abierto por el Pacto de Olivos y condensado en la Constituyente de 1994.

La articulación, propia de su condición de actores poderosos al interior de las instituciones universitarias, de la FUA y la conducción política de la universidad principal del sistema público con el radicalismo y de los sindicatos docentes CTERA y CONADU con el Frente Grande, es decir, con las dos principales minorías en la Convención, posibilitó la apertura de un proceso de

negociación con el justicialismo mayoritario. La posibilidad de articulación de consensos en este marco, contempló distintas alternativas:

- La propuesta de incorporar al texto constitucional la obligatoriedad del financiamiento estatal del sistema educativo con un piso del 6% del PBI, contemplando un mínimo del 2% para el sistema universitario.
- La garantía de la gratuidad de la enseñanza hasta el nivel universitario.
- La autonomía académica, institucional y administrativa de las universidades nacionales.

Esta resultante, contraria a los intereses perseguidos por el Poder Ejecutivo, motivó un proceso de negociación con el radicalismo en el que las presiones generadas por el Ministerio de Educación y la amenaza de un importante sector de la mayoría oficialista de no votar la incorporación del tema universitario en el texto constitucional, “ablandó” el dictamen de la Comisión de Competencia Federal. Finalmente, aún contra las presiones originadas en el Ministerio de Economía por un lado, tendientes a impedir la inclusión de la cláusula de gratuidad, y de los sectores “duros” del gremialismo docente vinculados con el Frente Grande que insistieron en la incorporación, entre otros puntos, del piso de financiamiento, el acuerdo entre peronistas y radicales impuso el texto definitivo.<sup>29</sup>

## 2) La ley de Educación Superior y la búsqueda del financiamiento alternativo.

El proceso de debate y sanción de la Ley de Educación Superior se constituyó en uno de los procesos de conflictividad social y movilización de actores sociales más significativos de la década del '90.

Un gran conjunto de temas que como señalara al inicio de este trabajo, superan la cuestión aquí analizada, motivó la toma de posición, debate y movilización de recursos de un importante número de actores y la cristalización jurídica que es exponente de la idea de que la toma de

posición del Estado “...no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele ser lo contrario...”<sup>30</sup>

La búsqueda por parte del Poder Ejecutivo de relativizar la cuestión del aporte al sostén del sistema universitario público tendió a la obtención de un instrumento legal que permitiese por un lado la incorporación de mecanismos financieros alternativos (generación de recursos propios, arancelamiento) y por otro lado la consecución de mecanismos que facilitaran algún nivel de control e injerencia respecto de la distribución y asignación del presupuesto al interior de unidades académicas.

Como han señalado Delfino y Gertel, en acuerdo con la tendencia internacional, la dirección adoptada por el Estado argentino a partir de la sanción de la ley “...permite que las instituciones generen recursos propios por una parte, y dispone que el presupuesto se distribuya entre ellas teniendo en cuenta indicadores de eficiencia y equidad por la otra.”<sup>31</sup>

Si bien la garantía estatal al sostenimiento financiero del sistema universitario público se mantiene, la redacción de la Ley permitió avances de la posición que pretende relativizar estos aportes estatales, favoreciendo la aparición de otras fuentes de financiamiento alternativas e incorporando en el artículo 59 la posibilidad de que las instituciones universitarias, arancelen sus servicios, ya que su inciso c) prevé que “Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, *derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad...*”

## **7) CONCLUSIONES. LA PROFUNDIZACION DE LA CRISIS FISCAL: ¿HACIA UN SEGUNDO “CICLO DE ATENCION” DE LA CUESTION?**

Compartiendo que “la decisión de minimizar el Estado no responde únicamente a las exigencias técnicas de su crisis fiscal, sino especialmente a la nueva correlación de fuerzas que se ha establecido entre los grupos económicos altamente concentrados y los representantes estatales, en un marco de creciente globalización de las relaciones económicas y políticas”<sup>32</sup>, se puede sugerir que, dada la profundización del contexto de crisis fiscal que el Estado argentino atraviesa en la actualidad, es factible pensar que el proceso de problematización social de la cuestión de la asignación de recursos públicos al sistema universitario continuará en la agenda de temas, instalado por un conjunto diverso de fuerzas sociales distribuido aproximadamente de acuerdo con el esquema de coaliciones arriba esbozado.

Los procesos analizados en la medida en que desembocaron en “nudos”, en tomas de posición del Estado, nos permiten realizar una serie de observaciones<sup>33</sup>:

- La resolución de la cuestión del financiamiento estatal al sistema universitario no ha sido “definitivamente” resuelta, de acuerdo a como los actores relevantes plantean sus objetivos máximos.
- Por un lado, en el contexto de restricción fiscal crónica, el Estado no ha conseguido liberarse de la carga que significa el sostenimiento del sistema, tal como lo propugnan los organismos internacionales y como trataré a continuación, importantes diagnósticos vinculados al sector empresario y bancario.
- La denominada “coalición defensiva”, si bien ha logrado evitar el fin de la garantía pública, ha visto como el principio monolítico de sostenimiento estatal del sistema universitario comienza a resquebrajarse.
- Por otro lado, su mero carácter “defensivo” ha impedido hasta el momento la articulación de discursos alternativos que permitan obtener un consenso social amplio en torno a sugerir principios de reforma que tiendan a algún grado de modernización de las instituciones universitarias.

La resultante del primer ciclo de atención de la cuestión, iniciado en la década del '90 y cuyo nudo resolutivo está constituido tanto por la Reforma Constitucional de 1994 como por la Ley 24.521, parece indicar que en el contexto de profundización de las condiciones sociales generales que le dieron origen, un segundo ciclo se avecina, habida cuenta que uno de los principales efectos del primero fue problematizar la cuestión e instalarla con cierta vigencia en la agenda pública.

En este sentido, me parece interesante reseñar algunos aspectos de la propuesta educativa elaborada por FIEL, entidad de la cual uno de sus miembros más distinguidos consiguió ocupar por unos días el Ministerio de Economía de la Nación, además de haber integrado el Poder Ejecutivo desde los inicios del turno constitucional 1999-2003, lo cual revela la capacidad de dicha institución de participar de la formulación de la agenda pública, en la problematización de cuestiones y en los procesos de toma de posiciones del Estado.

Los puntos más significativos de la propuesta de FIEL relativos a la cuestión del financiamiento del sistema universitario, (propuesta que en realidad se refiere a la educación en general y que fue publicada el año pasado) son los siguientes:

- ✓ Fomentar una mayor participación del sector privado, y restringir la población universitaria a los alumnos en condiciones, previamente evaluadas, de graduarse.
- ✓ Eliminar la gratuidad de la enseñanza superior, ya que es un elemento distorsivo de la competencia. Instalar el arancelamiento con un sistema de becas a la población de menores recursos, si se establece que el alumno en cuestión está en condiciones de graduarse.
- ✓ La integración social y la igualdad de oportunidades debe plasmarse en la educación básica, lo cual implica que es en ese nivel en que el Estado debe invertir y financiar directamente.

- ✓ Eliminar completamente los aportes estatales al sistema universitario en un lapso no mayor de cinco años a partir de la implementación del arancelamiento y el sistema privado de préstamos bancarios.
- ✓ Eliminar aquellas ventajas comparativas que discriminen a las instituciones privadas respecto de las públicas. Se menciona como ejemplo, que las universidades públicas deban pagar alquileres por los edificios que en la actualidad usufructúan gratuitamente.

34

#### Bibliografía.

**Bertoni, María Luz y Cano, Jorge Daniel.** “La Educación Superior en la Argentina en los últimos veinte años: Tendencias y Políticas.” Revista Propuesta Educativa n° 2, Año 2. Buenos Aires, 1990.

**Brunner, José Joaquín.** “Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos.” Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile, 1990.

**Courard, Hernán (ed).** “Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina.” Flacso, Santiago de Chile, 1993.

**Delfino, José y Gertel, Hector.** “Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público.” Ministerio de Cultura y Educación, SPU. Buenos Aires, 1996.

**FIEL.** “Una educación para el siglo XXI. Propuesta de Reforma.” Buenos Aires, 2000.

**García de Fanelli, Ana María.** “Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia internacional.” Ministerio de Cultura y Educación, SPU. Buenos Aires, 1998.

**Ministerio de Educación, Secretaría de Educación Superior.** “Anuario 1998 de Estadísticas Universitarias.”

**O'Donnel, Guillermo y Oszlak, Oscar.** “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.” Material de cátedra.

**Oszlak, Oscar.** “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” Mimeo.

**Oszlak, Oscar.** “Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos.”

**Revista Sociedad.** Número 3 “Desafíos de la universidad en una época de cambio.” Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, 1993.

**Universidad de Buenos Aires, Programa de Estudios sobre Universidad (PESUN):** Revista “La Universidad Ahora” números 2 (junio/julio de 1994), 3 (agosto/septiembre de 1994), 6 (marzo/abril de 1995), 7/8 (mayo/noviembre de 1995), 9/10 (noviembre/octubre de 1996) y 11/12 (Primer semestre de 1999).<sup>35</sup>

---

<sup>1</sup> O'Donnel, Guillermo y Oszlak, Oscar, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.” pág. 91. Material de cátedra.

<sup>2</sup> El enfoque utilizado señala la necesidad de desarrollar una óptica acotada: “El estudio de políticas estatales –desde la perspectiva que proponemos- ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos.” O'Donnel y Oszlak op. cit. págs. 99 y 100.

<sup>3</sup> Entendiendo en sentido amplio que la resolución de una cuestión por parte del Estado incluye también silencios y omisiones, es decir, que una toma de posición posible respecto de un tema puede ser no modificar la situación entendida como problemática por algún conjunto de actores.

<sup>4</sup> Krotsch, Pedro: “La Universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?” en Revista Sociedad, número 3. Facultad de Ciencias Sociales UBA, Noviembre de 1993. Pág.21.

<sup>5</sup> Krotsch, Pedro. Op.Cit. pág.21

<sup>6</sup> “La universidad como organización pesada en la base integra un sinnúmero de actores: la estructura burocrática, los estudiantes, los docentes, la estructura de conducción académica, los sindicatos docentes y las organizaciones estudiantiles. Como en las universidades en general, el poder en la universidad pública argentina está en la base.” op.cit. pág. 24.

<sup>7</sup> “Por ejemplo, un campo de políticas desarrollado, con relaciones complejas y especializadas entre el sistema de educación superior y sistema político, puede ser bruscamente simplificado por un régimen autoritario, que interviene las universidades y cancela el campo de la educación superior en su conjunto como actor de políticas en el sector.” Cox, Cristián, “Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis.” en Courard, Hernán (ed) “Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina.” Flacso, 1993.

<sup>8</sup> “El concepto de Clark de ‘pesadez en la base’, se refiere a que en las organizaciones nucleadas en torno al manejo de conocimiento avanzado, que es esotérico para los agentes ajenos a las unidades operacionales dedicadas a su producción y trasmisión, el control sobre los procesos que constituyen la función esencial de la institución se encuentra localizado de modo fundamental en la base formada por tales unidades operacionales productoras-reproductoras de conocimiento.” Cox, Cristián, op.cit. pág. 100.

<sup>9</sup> Para el análisis de este proceso he seguido a Brunner, José Joaquín: “Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos.” FCE, Santiago de Chile 1990.

<sup>10</sup> Brunner, op.cit. pág. 28.

<sup>11</sup> Brunner, op. cit. pág 41.

<sup>12</sup> Brunner, José Joaquín: “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato.” pág 60, en Courard, Hernán (ed) op.cit.

<sup>13</sup> “Especialmente conflictiva se ha vuelto la relación entre los gobiernos y algunas de las mayores universidades de cada país. Esta situación se ha experimentado, por igual, en momentos de auge y de recesión económica, bajo regímenes democráticos o militar-autoritarios...El resultado de esta conflictiva relación conduce, en casi todas partes, a una desconfianza mutua entre la universidad y el Gobierno...” Brunner, “Educación Superior en América Latina...” op. cit. pág. 62.

---

<sup>14</sup> Datos extraídos del Anuario 1998 de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación y de Bertoni, María Luz y Cano, Daniel Jorge: “La Educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas.” Revista “Propuesta Educativa” Año 2 número 2, 1990.

<sup>15</sup> En el sentido dado por O’Donnell y Oszlak en “Estado y políticas estatales...”: “Esas cuestiones tienen una historia, que comienza en un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y, eventualmente, concluye con su resolución.” op. cit. pág. 121.

<sup>16</sup> Krotsch, op. cit. pág. 17.

<sup>17</sup> Oszlak, Oscar: “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” pág. 13. Material de cátedra.

<sup>18</sup> De la gran cantidad de material producido por el Estado respecto de la cuestión del financiamiento al sistema universitario, se han seleccionado como representativos: Del Bello, Juan Carlos. Ponencia publicada por la Revista “La Universidad ahora.” número 6, marzo/abril de 1995; y Delfino, José y Gertel, Héctor: “Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público.” Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, 1996

<sup>19</sup> La posición del Banco Mundial se analiza sobre la base del documento titulado “Educación Superior: lecciones de la experiencia.” Septiembre de 1993. Publicado en la revista “La Universidad ahora.” número 3, agosto/setiembre de 1994.

<sup>20</sup> Como documento característico de la posición “privatista” se ha analizado el trabajo de FIEL: “Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma.” en la medida en que, dada la vinculación de la Fundación con el mundo de la empresa y la banca privada, pueden sus posiciones ser consideradas referentes de dicho conjunto de actores sociales.

<sup>21</sup> Este listado sólo es indicativo de las cuestiones que componen el problema del financiamiento y se lo incluye como síntesis de los planteos principales de los actores interesados en replantear el modo de financiamiento estatal del sistema universitario.

<sup>22</sup> Oszlak, Oscar “Estado y sociedad...” op. cit. pág. 17.

<sup>23</sup> Un ejercicio de agregación que busca simplificar nos permite considerar a esta “coalición defensiva” integrada por las organizaciones sindicales de docentes, estudiantes y trabajadores no docentes, en conjunción con las conducciones político-académicas de la mayor parte de las universidades públicas. Un ejercicio de desagregación de los actores y de detalle en cuanto a los matices de sus posiciones y demandas específicas respecto de la cuestión insumiría más espacio que el estipulado para este trabajo, y tal vez no resulte relevante para este nivel de análisis.

<sup>24</sup> Del amplio conjunto de material elaborado por los diferentes actores, se han seleccionado como representativos los siguientes: Hidalgo, Juan Carlos: “El rol de la universidad: distintos enfoques y sus implicancias, especialmente referidas al financiamiento universitario.” en Revista Sociedad, número citado, y “El financiamiento de las universidades nacionales”, ponencia del mismo autor en la revista “La Universidad ahora” número 11/12 año 1999.

<sup>25</sup> La información para el desarrollo de este punto ha sido extraída de la síntesis informativa de los medios periodísticos de alcance nacional realizada por la revista “La Universidad ahora” en los números ya mencionados.

<sup>26</sup> O’Donnell y Oszlak, op.cit. pág. 112.

<sup>27</sup> La “estructura de arenas” como dimensión relevante se señala en O’Donnell y Oszlak, op. cit. pág. 111.

<sup>28</sup> Como se señala en Alonso, Guillermo: “Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina.” en Desarrollo Económico vol.38, n\*150.

<sup>29</sup> La redacción definitiva del texto en su artículo 75 inc. 19 párrafo tercero señala que es atribución del Congreso: “Sancionar leyes de organización que...garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.” Esta fórmula resultó polémica por entender, sectores vinculados al Frente Grande, que el término equidad resulta limitativo del concepto de gratuidad.

<sup>30</sup> O’Donnell y Oszlak, op.cit. pág. 112.

<sup>31</sup> Delfino y Gertel, op.cit. pág. 173.

<sup>32</sup> Oszlak, “Estado y sociedad...” op.cit. pág. 21.

<sup>33</sup> Me parece interesante resaltar la importancia que se concede al concepto de “nudo” en la secuencia de interacciones: “Esos nudos pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: ‘hacia atrás’, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo, y ‘hacia adelante’, en las nuevas tomas de posición que, a su vez, contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo “nudo”. O’Donnell y Oszlak, op. cit. pág.117.

<sup>34</sup> FIEL op. cit. pág. 56 a 75 y 193 a 218.