

La Ley de Educación Superior y la misión de la universidad pública. Entre la imprecisión del financiamiento y la regulación de la autonomía .

González, Cristián.

Cita:

González, Cristián (2008). *La Ley de Educación Superior y la misión de la universidad pública. Entre la imprecisión del financiamiento y la regulación de la autonomía. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/273>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edbM/dCa>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Mesa 16

Cristián González

Instituto de Investigaciones Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales – UBA

losditirambos@yahoo.com.ar

LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA. ENTRE LA IMPRECISIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y LA REGULACIÓN DE LA AUTONOMÍA

Sobre la tensión irresoluta entre lo endógeno y lo exógeno de la universidad.

El recorrido propuesto se esfuerza por deconstruir las ambigüedades del texto de la Ley Nacional de Educación Superior N°24.521 (LES), a partir de una estrategia de lectura que se resume en relacionar esa norma con su debate parlamentario, para proponer una aproximación a la hipótesis sobre la institución de una nueva relación entre las universidades y su exterior (el Estado, el mercado, las otras instituciones académicas no universitarias y las diferentes organizaciones, instituciones y formaciones de la sociedad civil), que nos enfrenta ante una nueva racionalidad académica a partir de la década de 1990.

En tal sentido, pone en primer plano la premisa de que la particularidad de las universidades públicas se instituye en una paradoja, una contradicción, que fue la que organizó los textos que Jacques Derrida dedicó a la universidad y que, como advierte a Stéphane Douailler (2001), se resume en: una universidad no puede constituirse exclusivamente en su autonomía, sin embargo, “no se puede fundar ninguna institución que lleve el nombre de universidad sin reconocerle su autonomía” (p. 45).

La universidad se encuentra instituida en una determinada sociedad, dentro de la cual realiza constantemente contratos y alianzas con instancias no-universitarias gubernamentales, que determinan el curso y resultado de sus productos, mediante la aceptación o la censura, el financiamiento o el desinterés (Cfr. Derrida 1995a); con otras instituciones académicas¹ (universidades privadas e institutos de formación superior e investigación no universitarios) que han adquirido centralidad en cuestiones científicas, ocupando el lugar propio de las universidades y que compiten con éstas por el financiamiento y la producción de saberes legítimos (Cfr. Derrida, 1984, p. 35); y con otras formaciones, organizaciones e instituciones no académicas que de manera explícita o implícita determinan el funcionamiento de las universidades (el mercado, la sociedad civil, la ciudadanía, el Fondo Monetario Internacional, etc.)

Es a partir de lo antedicho, que *autonomía universitaria* supone en nuestro trabajo, una categoría que implica un extenso abanico de relaciones de poder entre la universidad e instancias externas ella, en un determinado contexto histórico, político y social.

Asimismo, como argumentan Mónica Abramzón y Carlos Borsotti (1993), las universidades pueden ser definidas –en términos de Max Weber- como “asociación de empresa”, en tanto cuadro administrativo activo en la prosecución de fines. Sin embargo, los fines y las materias que persigue y con que trabaja la universidad es el “saber superior”, siempre presa de múltiples condicionamientos políticos, económicos y sociales, que “juegan un papel de primer orden en la determinación de algunas características de la institución universitaria” (p. 78). No obstante ello, retomando a Douailler, en la sociedad existen diversas instituciones que generaran saberes de todo tipo y categoría; sin embargo, lo que provee a la universidad su *diferencia* con todas las otras “asociaciones de empresa en prosecución de saberes”, es su relación con lo público y con el Estado, relación que se instituye en la existencia –que en la Argentina encarna su emergencia en la Reforma del ´18 y su esplendor entre 1958 y 1966 de ciertas esferas de pura y plena autonomía.

A partir de todo lo antedicho, lo que aquí definiremos como una racionalidad “propia de la universidad pública”, se sustenta en una “adecuada” relación de fuerzas, en una tensión irresoluta entre el interior universitario (su esfera autónoma), donde la universidad produce saberes y se piensa a sí misma sin condiciones, donde se ponen en cuestión relaciones de poder en torno a la política universitaria, a cuestiones epistemológicas, a las formas pedagógicas y a la misma postura de la universidad frente a la política nacional y la sociedad; y el exterior, que demanda estándares en los saberes producidos, que propone formas y contenidos para las esferas política, pedagógica y epistemológica de la universidad y exige determinados posicionamientos de ésta respecto a su afuera. El adjetivo “adecuado” en relación a la tensión adentro y afuera, refiere al hecho de que una universidad que suprime algunos de los términos de esa tensión entre lo endógeno y lo exógeno incumple con su función diferencial en una sociedad: construir conocimiento de excelencia sin condicionamientos, pero valorados por esa sociedad.

En contraste, la hipótesis que articulará este trabajo, es que la LES anula esa tensión y que en la lectura de su debate, la disputa por la definición del

financiamiento y la autonomía, permiten una aproximación a la institución de una nueva racionalidad de la universidad pública, donde en un mismo movimiento se exacerban las potestades del exterior para determinar a las universidades y se anulan las posibilidades para la conservación de un resquicio donde éstas gocen de plena autonomía.

En consonancia con lo propuesto hasta aquí, en un libro publicado en 1971, Risieri Frondizi –quien fuera rector de la Universidad de Buenos Aires entre 1957 y 1962– señalaba el carácter polisémico del principio de autonomía universitaria, tanto en su dimensión educativa, como en la jurídica:

“Autonomía no es un término unívoco ni en el plano de la teoría educativa ni en el de la legislación. (...) **la autonomía se refiere a las relaciones de la universidad con el mundo externo** – y en particular con el gobierno-. (p. 276)

“...en el orden jurídico, la autonomía consiste en la capacidad de darse su propia ley, regir su comportamiento por normas que la misma institución determina. (...) Es evidente que la universidad no puede autoconcederse la autonomía. (...) Lo común es **que la establezca una ley del Congreso**; en pocos casos se origina en una disposición constitucional” (...) “...es, a nuestro juicio, el derecho de la universidad a regirse por las normas que ella misma se impone y a disponer de los fondos sin intervención extraña.” (p. 277)

El autor condensa dos cuestiones nodales sobre la autonomía universitaria: una definición, que de manera equivalente a lo presentado hasta aquí, no se cimenta en una propiedad positiva de las universidades, sino en el carácter relacional del principio; pero con un agregado de capital importancia para esta exposición: una reflexión sobre las posibilidades legales de su institución efectiva, que podríamos enunciar también como, una reformulación de la definición de autonomía en relación al marco legal y al financiamiento universitario.

Esta ponencia se propone recuperar ambas consideraciones y se aboca a producir una reflexión homóloga a la propuesto por Frondizi, pero con interés de articular ambos argumentos con “un mundo exterior” particular: el contexto de la década de los ‘90; y una “ley del Congreso” determinada: la LES; a partir de las representaciones que en esa norma se hacen de la autonomía universitaria y de uno de los parámetros *par excellance* para “medir” el tipo de relaciones de las universidades con su afuera: el financiamiento.

Para tal fin, algunas premisas recogidas durante una beca de iniciación² y en mi tesina de grado³, serán un insumo preferencial de este trabajo.

Mínimas consideraciones sobre el exterior. El contexto de la década de los '90

Una breve descripción del exterior universitario en los '90, nos sitúa ante un partido justicialista que gozaba de una supremacía indiscutible en los diferentes poderes del campo de la política nacional, provincial y municipal; y una UCR hegemónica en el campo de la política universitaria (en los rectorados de las universidades históricas, en las federaciones estudiantiles, en los centros de estudiantes, en los centros académicos y en los consejos superiores).

A mitad del año 1989, llegó a la presidencia Carlos Saúl Menem –representante del peronismo de las provincias pobres, en la coyuntura del retroceso del peronismo urbano y el sindicalismo y en el contexto de una estructura en la que desde hacía quince años, las provincias ricas venían perdiendo su dinamismo, fruto de la desindustrialización iniciada en 1976 (Cfr. Sidicaro 1993)- a través de una campaña electoral articulada en significantes como “revolución productiva” y “salariazo”, que una vez en el poder devinieron en “racionalidad de los mercados”, “aumento de tarifas”, “congelamiento de salarios”, “cirugía mayor para el Estado”, etc. En los meses subsiguientes, la sanción de las leyes de Reforma del Estado N° 23.696 y de Emergencia Económica N° 23.697, posibilitaban los mecanismos para llevar adelante un profundo recorte⁴ en el gasto público, privatizar el patrimonio estatal y encuadrar la economía política argentina en los preceptos del denominado Consenso de Washington⁵.

En el campo de la educación latinoamericana en general, desde la década 1990⁶ comienza a profundizarse un “discurso de la calidad” educativa como contrapartida al discurso de la “democratización de la educación” (Cfr. Gentili, 1994), que supuso en la Argentina el abandono de la democratización del acceso a la educación que tuvo lugar durante gran parte del siglo XX, en tanto elemento privilegiado en las estrategias del Estado para fortalecer los lazos con la sociedad civil (Cfr. Carli, 2003).

En ese marco, la universidad pública asistió a una campaña mediática llevada a cabo principalmente por cuadros del Poder Ejecutivo Nacional, pero también múltiples actores de la sociedad civil, incluidos intelectuales de diferentes campos y filiación política, que duró más de un lustro y se orientó a dislocar un orden académico sedimentado en una tradición que solapaba conquistas adquiridas desde 1918 a 1965

(autonomía, cogobierno, gratuidad, financiamiento estatal, extensión, etc.), cuando, como advierte Lucas Rubinich, entrada la década de los '90 la universidad pública seguía siendo en la Argentina “(...) un poderoso depositario, a la vez que productor, de expectativas de igualdad” (2001, p. 12).

Se trató de la proliferación de discursos sobre la universidad en la prensa escrita del período 1990-1995, encarnada en la publicación cotidiana de crónicas y notas de opinión que configuraron una ardua palestra dirigida a transformar a la universidad pública de acuerdo a las demandas neoconservadoras, campaña que se organizó en diferentes argumentos. En relación al financiamiento, por ejemplo:

- Mediante la defensa de la búsqueda de formas complementarias de financiamiento:

“(...) el viceministro de Educación, Enrique Bilit Goñi quien desde la cartera de Coordinación del palacio Pizzurno es responsable del área presupuestaria. El funcionario es autor de un reciente documento que fue girado con la recomendación de un recorte en los gastos y la búsqueda de nuevas formas de financiamiento universitario”⁷

- A través de la predica a favor del arancelamiento:

“(...) hay cosas que no deben dejar de ser dichas: la gratuidad –tal como la conocimos ya no se sostiene más. La ficción debe terminar y la Universidad debe concebir modos para encarar la enseñanza superior, rescatando su esencia en las nuevas condiciones de vida y planteando opciones, tal vez poco románticas, pero ajustadas a lo que sucede y a lo que va a suceder.”⁸

- A través de la predica a favor del arancelamiento en pos de la equidad:

En una entrevista con el Ministro de educación Jorge Rodríguez: “(...) El arancelamiento se relaciona con el problema de la equidad en una sociedad que ha sido injusta e inequitativa con los que menos tienen. (...) Incluso, desde el peronismo, pensar en lo que decía el General Perón en la década del '40: «La universidad es gratuita para todo el que no la pueda pagar». Aquellos sectores que tengan más recursos tendrían que hacer un aporte extra que permitan que jóvenes de otros sectores puedan acceder a la universidad.”⁹

En relación a la autonomía, por ejemplo:

- Bajo la premisa de que la autonomía implicaba autofinanciamiento:

“El Secretario de Coordinación del Ministerio de Educación, Enrique Bilit Goñi (...) Expresó pautas básicas, tales como que «la autonomía académica debe complementarse con una verdadera autarquía financiera»”¹⁰

- A partir de la sanción de decretos, específicamente el 1111/89¹¹ y el 160/91¹²:

“Nora Veiras: -El radicalismo sostiene que el decreto 1111 limita la autonomía.

Ministro de Educación Jorge Rodríguez: -Las universidades no son estados independientes. La autonomía está relacionada con el concepto de poder elegir sus autoridades, de gobernarse, de dictar todo lo académico, sino serían islas independientes.”¹³

- Mediante la construcción de un discurso en el que se instituyó una contradicción entre la soberanía encarnada en el Poder Ejecutivo (específicamente en el ministerio de Educación) y la autonomía sustentada en el cogobierno universitario:

“En una conferencia de prensa llamada para destacar los logros educativos, Salonia se tomó su tiempo para retar a los rectores por «llevar la autonomía (universitaria) al extremo de la soberanía».”¹⁴

Así, se instaló en agenda el carácter “necesario” de sancionar una ley que ordene al campo de la educación superior en general y a las universidades públicas en particular. En ese contexto, en las sesiones del 31 de mayo y 7 de junio de 1995 se llevó adelante el debate sobre la mencionada ley en la Cámara de Diputados (aprobándose el proyecto de la mayoría por 114 a 16 votos). El día de 21 de julio del mismo año fue debatido y aprobado sin modificarse una sola letra al texto original en la Cámara de Senadores, en un marco de desacuerdo de todos los partidos políticos de la oposición y de rechazo manifiesto de la comunidad académica.

Sobre las posibilidades efectivas de constituir universidades autónomas en el marco de la LES y el tipo de financiamiento universitario que ésta propone.

Retomando el planteo central, el recorte que se propone se concentra en aprehender la institución de una nueva forma de racionalidad académica que se basa en la resolución de la tensión entre el interior y el exterior, constitutiva de las universidades públicas, a partir de deconstruir el texto de la LES relacionándolo con su debate parlamentario, porque consideramos que la concepción de autonomía supone un límite para dicho principio, mientras que la forma que asume el financiamiento propone una novedosa forma de relación con el exterior. Huelga decir que consideraciones pertinentes para comprender la forma en que la LES supone la institución de nuevas formas de control sobre la autonomía, como la emergencia de la evaluación externa de las instituciones universitarias, los incentivos económicos en relación a la producción académica, el papel de instituciones universitarias privadas y otras formas de control externo de la

universidad no serán contemplados, en tanto su desarrollo excedería la extensión y las pretensiones de este trabajo

Sobre el financiamiento en la LES.

“Cabe señalar que el presupuesto universitario no es una cuestión de técnica financiera y administrativa, sino que revela las grandes directivas de la universidad (...)"
(Frondizi, op. cit., p. 280)

Se trata de argumentar que la LES perjudica el financiamiento de las universidades nacionales y da lugar al arancelamiento y que propone una forma de articulación con el exterior gubernamental en la que el Estado no asume su histórico papel pretérito de financiar a las universidades públicas. Si en principio no es posible rastrear en su texto proposiciones taxativas en pos del desfinanciamiento o que se declaren a favor del arancelamiento, pueden encontrarse en los artículos que la componen indicios, ambigüedades y enunciados laxos que relacionados con su debate dan lugar a sostener las mencionadas afirmaciones.

La problemática del financiamiento en la LES está representada en el Título IV (destinado a la “Educación Superior Universitaria”); Capítulo 4 (dedicado a las “instituciones universitarias nacionales), Sección 3 (intitulado: “Sostenimiento y régimen económico financiero”). El artículo 58, condensa la concepción de financiamiento que debe regir a las universidades nacionales, define al responsable del financiamiento y articula los tópicos de “eficiencia” y “equidad”:

Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales (LES, p. 19)

El otro elemento es el Artículo 59, que otorga autarquía financiera a las universidades públicas, particularmente su inciso c), que reza:

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 (...) (*Ibídem*)

El problema del financiamiento universitario en el debate parlamentario de la LES en relación con los mencionados artículos se estructuraron en dos argumentos:

- 1) referido al **presupuesto** universitario y que anudaban tópicos como: “uso eficiente de los recursos”, “contribuciones del Estado”, “fuentes alternativas de financiamiento”, etc.;
- 2) en relación al trinomio **arancelamiento/ gratuidad/ equidad**.

En los dos casos, puede corroborarse se asistió a un desplazamiento en el que la autonomía política se condensó en autarquía financiera, reduciéndose al permiso a las universidades nacionales para obtener recursos por medios alternativos o a instalar el tema del arancel, entendido como defensa del derecho de la universidades (que son autárquicas) a imponer tasas o impuestos según sus características particulares.

Los defensores de la LES¹⁵ pusieron en primer plano el carácter destacable de la autarquía que la ley otorga a las universidades. Por ejemplo, el diputado bonaerense por el bloque justicialista, Carlos Castro, decía:

(...) Se reconoce a las universidades nacionales una amplia autarquía económico-financiera (...) se elimina la restricción para establecer contribuciones, derechos o tasas, los que en el futuro se podrán imponer de acuerdo a las características de cada universidad y a la realidad socioeconómica del alumnado. Por otro lado, se flexibilizan las contrataciones, se habilita para obtener fuentes complementarias de financiamiento (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, p. 1114)

Por su parte, sus detractores se enfocaron en la responsabilidad del Estado de realizar el principal aporte para financiar a las universidades, cuestionando en hecho de que la ley no reglamenta cuál (o cuánto) es el parámetro de “sostenimiento” y la garantía de normal funcionamiento de las instituciones universitarias y que se reduce a fijar el financiamiento, en criterios abstractos como el “principio de eficiencia”, en un contexto de constantes presiones presupuestarias y desmantelamiento de la universidad.

Por ejemplo, la alocución del senador Ricardo Lafferrière de la UCR, que advertía sobre el carácter perimido del presupuesto:

El Ministerio de Economía de la Nación tiene dos veces y media más presupuesto que la totalidad de las universidades nacionales, y no forma técnicos, ni científicos, ni profesionales; no tiene generación de conocimientos, no forma filósofos, ni sociólogos, no hace investigación de base, ni investigación aplicada (...) (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, p. 2915)

En otro ejemplo, el diputado del Partido Liberal de Corrientes Aguirre Lanari se preguntaba sobre la pertinencia de los principios de eficiencia y calidad para determinar el financiamiento:

(...) ¿cuál será el organismo que evalúe los indicadores de eficiencia y de equidad? ¿Cuáles serán las pautas sobre las que se efectuará la referida determinación? (...) la relación de la Universidad del Nordeste con la primera en presupuesto por alumnos, que es la de General San Martín con el monto más alto, de 13.375 pesos; la del Nordeste tiene un presupuesto por alumno, de 1.243 pesos. (...) ¿Es esto equitativo? (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, pp. 2911 y 2912)

Se trata de advertir que la relación entre eficiencia y equidad como patrón para medir el financiamiento, fomenta la competitividad hacia el interior del sistema universitario por el financiamiento, instalando una racionalidad mercantil exógena a las universidades, en tanto el Estado se encarga de distribuir el presupuesto en relación a los resultados de las “luchas” entre las unidades académicas por ser “eficientes”.

Relacionado con el eje arancelamiento/ gratuidad/ equidad, puede rastrearse un antecedente jurídico en la Convención Constituyente, con la premisa de que en la Constitución Nacional Reformada tampoco se especificó taxativamente el carácter gratuito de la educación, abriéndose la posibilidad de variadas interpretaciones. En el Capítulo Cuarto, dedicado a las “Atribuciones del Congreso”, el Artículo 75 señala que corresponde al Congreso:

19. (...) Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional (...); y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Presentamos una alocución del convencional constituyente por Unidad Socialista Alfredo Bravo y otra de Adriana Puiggrós por el Frente Grande, que resumen el carácter impreciso del binomio gratuidad-equidad:

Sr. BRAVO (A).— (...) Las cosas deben ser claras, terminantes y precisas. (...) Si digo que la educación pública —que es la única a la cual pueden acceder los integrantes del pueblo, porque para llegar a la otra enseñanza tienen que pagar— es gratuita en todos los niveles, ramas y jurisdicciones, y que es prescindente en materia religiosa, no necesito sacar de la galera la palabra "equidad", que es sinónimo de moderación en los contratos y oposición a la gratuidad (...) Es decir que sólo basta con decir que la educación pública es gratuita en todos los niveles, ramas y jurisdicciones de la enseñanza. (Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, p.3181)

Sra. PUIGGRÓS.— (...) Según la definición del diccionario de la Real Academia, equidad quiere decir lo siguiente: “(...)...propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley.” Quiere decir que vamos a sancionar un concepto que va a hacer que la gratuidad de la educación más que por el texto terminante de la ley se guíe por el sentimiento o por la conciencia —quién sabe de quién; tal vez del ministro Cavallo—. (Ibíd, pp. 3223 y 3224) "El ministro de Educación, Jorge Rodríguez, aclaró ayer que el dictamen de la Asamblea Constituyente que garantiza los principios de gratuidad y equidad en la educación estatal no impide el arancelamiento universitario... El ministro dijo que la combinación de los criterios de gratuidad y equidad... significa que la gente que proviene de los sectores económicos más favorecidos se los va a poder arancelar" (Ibíd, p. 3837).

Si en el texto de la Constitución la articulación de los conceptos de gratuidad y equidad propone una interpretación ambigua, en la LES las ambigüedades se multiplican, en tanto en su texto la palabra gratuidad no está impresa. Sus defensores argumentaron que la ausencia y la subordinación al principio de equidad, se fundamentaba en los principios tácitos de “solidaridad”, “justicia”, “igualdad” e incluso “redistribución de ingresos”, por ejemplo el diputado Carlos Balter del Partido Demócrata y el senador Eduardo Menem del Justicialista, respectivamente:

Lamentablemente, hoy en día la universidad se ha transformado en una élite económica (...) queremos poner la universidad al servicio de aquellos que tengan interés y capacidad, sin que exista una limitación económica, pero para ello debemos crear los recursos a partir de los que más tienen para ser solidarios con los que menos poseen y facilitarles el tránsito hacia la educación superior (...) Este es el sentido sobre cuya base compartimos el principio de contribución. (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, pp. 1149 Y 1150)

No se dice que tiene que ser gratuito sino, que se habla de los principios de gratuidad y equidad. ¿Qué quiere decir equidad? Significa hacer justicia en el caso concreto. Y esto también tiene que ver con el principio de igualdad y con el de no discriminación. Nosotros entendemos —creo que al igual que todo el mundo— que no hay peor desigualdad que tratar de la misma manera a los desiguales. Entonces, a esto apuntan nuestros principios, es decir que no se le puede dar el mismo trato a quien puede pagar por sus estudios que a quien no puede hacerlo (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, pp. 2887 y 2888)

La sustancia del problema descansa en el carácter polisémico del principio de equidad, que a diferencia del de gratuidad, debe su especificidad al contexto histórico, económico, político y social en el que se lo aplique.

El recorte escogido, amén de su extremada simplificación, se orienta a presentar la vaguedad que la cuestión del financiamiento adquirió en la LES. Es por esa cualidad, que consideramos que la mencionada ley propone una “lógica de la imprecisión” en relación al sostenimiento económico (de los presupuestos y de la gratuidad) de las universidades públicas, imprecisión que instituye una nueva forma de relacionar a la universidad con el exterior. La vaguedad del sostenimiento estatal y el fomento de la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento -que incluyen el arancelamiento- proponen un cambio radical en la relación de financiamiento con el Estado, a la vez que posibilita la aparición de nuevos actores y agentes (el mercado, la sociedad civil, otras organizaciones privadas, los propios estudiantes) capaces de sostener económicamente a las universidades públicas a cambio de “la venta de bienes, productos, derechos o servicios”.

Sobre la autonomía en la LES

“como todo el mundo sabe, resulta más imposible que nunca disociar el trabajo que realizamos, en una o en varias disciplinas, de una reflexión acerca de las condiciones político-institucionales de dicho trabajo. Esta reflexión es inevitable; no es ya un complemento **externo** de la enseñanza y de la investigación, sino que ha de atravesar, incluso afectar, a los objetos mismos” (Derrida, 1995¹⁶)

La autonomía universitaria envolvía en 1995 un solapamiento de memorias de luchas y conquistas sostenidas desde la Reforma hasta la vuelta de la democracia en 1983, que podríamos resumir en tres tópicos: 1) una concepción sobre el gobierno universitario, en tanto órgano colegiado compuesto por representantes de la comunidad académica; 2) la independencia de los poderes gubernamentales y los partidos políticos que se encarnaban en esos poderes, 3) la supremacía de los estatutos de cada facultad en la labor de ordenar esas instituciones.

La concepción sobre el gobierno colegiado no supuso un elemento conflictivo entre los parlamentarios; por el contrario el segundo y tercer tópico implicaron rispideces.

En la LES, el principio de autonomía está explicitado en el Título IV (destinado a la “Educación Superior Universitaria”); Capítulo 2 (“De la autonomía universitaria”). En el artículo 29 se detallan las atribuciones¹⁷ que implica el carácter autónomo de las universidades y los quince incisos que lo componen no implicaron elementos conflictivos en el debate. El artículo 30, está destinado a delimitar las formas de intervención Gubernamental¹⁸); tampoco fue objeto de conflictos. El artículo 31, regula el ingreso de la fuerza pública en las instituciones (previa orden de juez competente

solicitada por la autoridad universitaria) y el Artículo 32, legisla sobre el carácter inapelable de las resoluciones definitivas de las universidades nacionales, instituyendo como único medio de recurso la apelación ante la Cámara Federal), tampoco trajeron aparejado discusiones y todos fueron utilizados por los defensores de la LES para argumentar el avance que en materia de autonomía suponía esa ley.

Lo que sucede, es que el carácter antagónico que la LES tiene con la concepción de autonomía de la “universidad pública” no yace en el título *ad hoc*, sino en el avance del Ministerio de Educación sobre dos potestades propias de cada institución universitaria:

- 1) En relación a la capacidad de las Facultades de decidir sobre sus estatutos, en tanto el artículo 34 implican una aprobación de los mismos por parte del Ministerio de Educación.
- 2) En relación a la capacidad de las universidades de otorgar títulos, en tanto los artículos 41, 42 y 43, otorgan al Ministerio la capacidad de reconocer los títulos (artículo 41), de fijar los conocimientos, competencias y carga horaria para adquirirlos (artículo 42), y determinar los contenidos curriculares básicos, la intensidad de la formación práctica de los títulos de las profesiones reguladas por el Estado (artículo 43).

Como punto de partida y como se adelantó, los defensores del proyecto de ley sostuvieron que la norma suponía un avance en términos de autonomía universitaria, por ejemplo los diputados Carlos Castro y María Cristina Guzmán, respectivamente:

Este proyecto contiene también lo que debemos, entender como verdaderas garantías de la autonomía universitaria, (...) la intervención de las universidades nacionales, que sólo se puede hacer efectiva a través de una ley del Congreso (...) la fuerza pública no puede ingresar al ámbito universitario si no es a requerimiento de la autoridad legítimamente constituida (...) para las resoluciones finales de la autoridad universitaria no existe ningún recurso administrativo. (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, p. 1115)

Me parece que lo referido a la intervención de las universidades es un avance en relación con proyectos anteriores y la ley existente. No se puede permitir que se intervengan universidades por decreto del Poder Ejecutivo (...) (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, p. 1154)

Sin embargo, esos argumentos –que son atendibles y fueron repetidos por todos los legisladores que apoyaron la LES en relación a la autonomía- no contemplaron lo que aquí denominaremos “carácter reglamentarista de la LES”, que implica que, por un

lado, la ley posee un carácter retórico en el que la autonomía se condensa en la defensa las formas de gobierno reformistas y los límites a la intervención gubernamental, pero no se desplaza a la independencia del poder político, en tanto otorga un papel central al Ministerio de Educación. Resultan buenos ejemplos las alocuciones de los senadores Juan Ramón Aguirre Lanari y José Genoud, respectivamente:

Entre estos puntos se destaca el problema de la autonomía universitaria. Su definición, detalladamente especificada en el artículo 29 de la norma en análisis, pareciera ser, en algunos aspectos, meramente declamativa, conforme lo expresado en los artículos 43, 44, 45 y 47 de la misma norma. (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, p. 2910)

El proyecto de ley que aprobó la Cámara de Diputados, en su artículo 29, consagra de un modo retórico la autonomía académica y funcional (...) Quien lee el artículo 29 con un grado de ligereza podrá advertir que estamos frente a una universidad que tiene, de algún modo, una autonomía formal. (...) ésta es una ley reglamentarista (...) que absorbe una serie de funciones y atribuciones que le competen exclusivamente a cada una de las universidades. (...) confiere al Ministerio de Cultura y Educación una serie de atribuciones que, a la postre, significan mecanismos de sometimiento de la universidad (...) (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, p. 2959)

La LES es una norma que –como advierten sus detractores- se ocupa de legislar sobre cuestiones de exclusiva injerencia de los estatutos y órganos de gobierno de cada institución, y ahí radica su carácter fuertemente reglamentarista, cuando se inmiscuye en problemáticas que son ajenas a su responsabilidad, y ubica a las concesiones hechas a la autonomía en una suerte de oxímoron, donde por ejemplo, se atribuye a las instituciones el derecho a autogobernarse y a elegir sus autoridades (Artículo 29, inc. b), pero se reglamenta la forma en que deben formarse esos órganos; donde se otorga a las universidades la potestad de otorgar títulos de grado (Artículo 29, inc. f), cuando el reconocimiento de los títulos es de exclusiva competencia del Ministerio de Educación (Artículo 41); etc. De lo que se trata, es de una forma de romper la tensión entre la autonomía y el exterior de la universidad, a partir de un tipo de mecanismo discursivo en el que el carácter reglamentario que tiene la LES en general, anula las premisas particulares de autonomía que pudieran encontrarse en los artículos 29, 30, 31 y 32.

A modo de cierre

A partir de lo brevemente expuesto y retomando el planteo inicial ¿qué tipo de tensión entre exterior se instituye en la LES? O para enunciarlo de manera más precisa

¿qué grado de autonomía del poder gubernamental otorga? ¿Qué tipo de relación propone con instancias no-universitarias? ¿Relación de financiamiento, relación de control, relación intercambio?

La concepción de universidad pública instituida hasta los '90 aparejaba una estructura de relaciones que implicaba la articulación de elementos sedimentados durante diferentes ciclos históricos: una concepción de autonomía surgida en el seno de la Reforma del '18 y reforzada durante 1955-1966; una forma de gobierno colegiado y una determinada manera de relacionarse con el Estado y la sociedad civil. Se trataba de una universidad en la que la independencia del poder gubernamental y la premisa de dirimir sus fines y medios de manera corporativa ocupaban un lugar central en el imaginario de los sujetos que la habitaban. Elementos que se sustentaban en una noción de gratuidad y masividad, que se remontaba a los dos primeros gobiernos peronistas y a la vuelta de la democracia, donde se restituyó; y que no podía escindirse de significantes como “igualdad de oportunidades”, “ascenso social”, “Estado garante”, etc. Esta concepción era equivalente con una forma de financiamiento, en donde el Estado aseguraba el funcionamiento de las universidades sin que ello fuera en perjuicio de la autonomía.

La LES es una norma que pivotea entre una lógica reglamentarista en lo que a cuestiones de política universitaria refiere y una lógica “de la imprecisión” en la cuestión del financiamiento. De ese carácter ambiguo se desprende una forma de relacionarse con el exterior que anula el carácter endógeno de las universidades e inclina la balanza hacia las demandas del exterior, que cercena todas las atribuciones otorgadas en el capítulo destinado *ad hoc* al principio de autonomía, al regular sobre cuestiones de exclusiva injerencia de las instituciones universitarias.

Respecto al financiamiento, la imprecisión se emite en dos relaciones que se orientan hacia un mismo sentido y tienen un punto en común: el principio de “equidad”. En la LES, la gratuidad es subsidiaria de la equidad y el financiamiento está supeditado a la eficiencia y la equidad. En el primer caso, se supone que el acceso a la universidad ha de ser gratuito hasta que por razones de equidad se considere que ya no lo será. Según sus defensores, equidad significa que quienes puedan paguen, para que quienes no pueden pagar puedan acceder a la universidad. En relación al presupuesto, los montos a financiar tienen que ser equitativos, pero en qué tipo de relación (¿alumnos/ presupuesto?; ¿conocimiento producido/ presupuesto?; ¿graduados/ presupuesto?). Asimismo surge un componente más en la relación: la eficiencia. Entonces, ¿qué es lo

que coteja “el afuera” de la universidad a la hora de repartir el dinero destinado a las universidades públicas?, ¿cómo se mide la relación equidad/ eficiencia/ presupuesto? Los términos “equidad” y “eficiencia” proporcionan al texto de la ley una suerte de seguro de incertidumbre, en tanto gratuidad y financiamiento no son precisados en la LES hasta que se definan “equidad” y “eficiencia”.

La LES resuelve el conflicto que no se resuelve, anula la rigidez constante: la combinación de la reivindicación de la eficiencia; el fomento de las competencia (entre universidades públicas, entre universidades de diferentes sectores y hacia el interior mismo de todo el sistema de educación superior por el financiamiento; y entre los miembros de sus comunidades); la emergencia del Poder Ejecutivo como rector de las actividades y productos de las universidades, proponen una manera particular de relación con el exterior, borrando en un mismo movimiento su carácter autónomo, autorreflexivo y endógeno, resolviendo el conflicto, anulando la tensión.

Bibliografía citada

- ABRAMZÓN, M. y BORSOTTI, C. (1993) “Notas sobre las relaciones entre el Estado y la universidad”, en *Revista Sociedad*, Volumen 3, Noviembre de 1993, Buenos Aires.
- CARLI, S. (2003) “Educación pública. Historias y promesas”, en Myriam Feldfeber (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?*, Buenos Aires, Noveduc.
- DE CERTEAU, M. (2006) “¿Qué es un seminario?”, en RICO DE SOTELO, C. (coord. e introducción) *Selecturas de Michel De Certeau*. México, AUSJAL-Pontificia Universidad Javeriana-Universidad Iberoamericana.
- DERRIDA, J. (1995) “Las pupilas de la universidad”, en *Revista Pensamiento Universitario*, Año 3, Número 3, Buenos Aires, abril de 1995.
- DERRIDA, J. (1984) “Kant: El conflicto de las Facultades”, en *La filosofía como institución*, Barcelona, Granica.
- DERRIDA, J. (1995b) “Cátedra vacante: censura, maestría y magistralidad”, en *Revista El lenguaje y las instituciones filosóficas*, Barcelona, Paidós.
- DERRIDA, J. (1998) *Universidad sin condición*, versión digital en <http://www.jacquesderrida.com.ar/textos/universidad-sin-condicion.htm>

- DOUAILLER, S. (2001) “El intelecto posible y la universidad”, en NAISHTAT, F., GARCÍA RAGGIO, A. y VILLAVICENCIO, S. (comps.) *Filosofías de la Universidad*, Buenos Aires, Colihue.
- FRONDIZI, R. (1971) *La universidad en un mundo de tensiones*. Buenos Aires, Paidós.
- GENTILI, P. (1994) *Proyecto neoconservador y crisis educativa*, Buenos Aires, CEAL.
- GONZÁLEZ, C. (2008) *El financiamiento, la autonomía y la racionalidad de la universidad en el debate parlamentario y en la prensa escrita del período 1990-1995. Una aproximación a la ley de educación superior*. Tesina de grado.
- KANT, I. (2004) *El conflicto de las facultades*, Buenos Aires, Losada.
- PUIGGRÓS, A. (1997) *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*, Buenos Aires, Galerna.
- RUBINICH, L. (2001) *La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y universidad*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- SIDICARO, Ricardo, “La reconstrucción de la democracia”, en *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación 1909 – 1989*, Sudamericana. Buenos Aires, 1993.
- WIGDOROVITZ DE CAMILLONI, A. (2001) “La universidad pública, hoy”, en NAISHTAT, F., GARCÍA RAGGIO, A. y VILLAVICENCIO, S. (comps.) *Filosofías de la Universidad*, Buenos Aires, Colihue.

Fuentes citadas

- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Sesiones Décimo Segunda, 31/05/1995, pp. 1110 a 1123 y Décimo Tercera, 07/06/1995, pp. 1134 a 1236.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Sesión Trigésimo Primera, 20/07/1995, pp. 2856 a 2975.
- Diario de sesiones de la Convención nacional Constituyente de 1994. Sesión Tercera, Reuniones N° 24, 26, 27 y 28, *Orden del día N° 8*.
- Ley de Nacional de Educación Superior Nro. 24.521, sancionada el 20 de julio de 1995, en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/447.pdf>
- Aguirre Chaneton, Julio, “Universidades estatales en la mira”, en *La Nación*, 13/06/1990, p. 8.

- Aguirre Chaneton, Julio, “Universidades estatales en la mira”, en *La Nación*, 13/06/1990, p. 8.
- “Menem se reunió con los rectores”, en *Clarín/12*, 11/04/1990, p. 29
- Eliashev, José, “Dale que va”, en *Página/12*, 17/04/1990, p. 8.
- Veiras, Nora, “Con la UBA en la mira”, en *Página/12*, 23/09/1992, p. 10.
- Veiras, Nora, “El que pueda, que pague”, en *Página/12*, 10/12/1992, p. 8.
- Veiras, Nora, “El que pueda, que pague”, en *Página/12*, 10/12/1992, p. 8.

Citas

¹ La preocupación por estas instituciones académicas exteriores a la universidad, no es nueva. Como advierte Derrida, a finales del siglo XVIII, para el Kant de *El Conflicto de las Facultades* (2004) esas instituciones no universitarias no suponían ningún tipo de rivalidad; sin embargo, ya hacia la década de 1980, dos autores de diferente tradición, formación y trayectoria, ponían en primer plano la centralidad en cuestiones científicas, de este exterior académico en detrimento de la universidad, en el contexto de las academias francesas. Decía Derrida hacia 1982: “Actualmente hay un gran campo abierto para el análisis de este exterior que Kant llama «académico» de la Universidad. Mientras que en la época de Kant podía – y no estoy seguro de ello– limitarse a ser un margen de la Universidad, actualmente la Universidad es quien se ha convertido en este margen (...)” (1984, p. 35); por su parte Michel de Certeau decía hacia 1978 “la universidad no es mas *el* lugar ni siquiera *un* lugar de investigación” (2006, p. 45) No obstante no es objeto de este trabajo la relación entre las universidades públicas y su exterior académico y la tradición universitaria argentina y latinoamericana es sustancialmente diferente a la francesa y europea, las relaciones entre ambas tipo de instituciones productoras de saberes a partir de la emergencia de academias privadas reconocidas por el Estado en la LES (con un antecedente importante en 1958), a la vez que la forma misma en que esa ley se ocupa de legislar al sistema de educación superior en su conjunto, ponen de manifiesto la pertinencia de reflexionar sobre las relaciones entre las universidades públicas nacionales, provinciales, las privadas y los institutos de formación superior no universitarios; y el Estado que regula y financia –directa y total o indirecta y parcialmente- a todas.

² Beca categoría Estímulo del año 2006, bajo la dirección de la Dra. Sandra Carli. Proyecto de investigación intitulado “*El discurso sobre la educación en la prensa gráfica durante la década de 1990. Entre la Nación y el mercado*”.

³ González, Cristián (2008), *El financiamiento, la autonomía y la racionalidad de la universidad en el debate parlamentario y en la prensa escrita del período 1990-1995. Una aproximación a la ley de educación superior*. En prensa.

⁴ Desde ese momento, las responsabilidades económicas dejaron de recaer en figuras PJ, y se encarnaron primero en personas ligadas a Bunge & Born, como Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli; luego en un

equipo dirigido por Erman González, integrado por economistas de filiación liberal. Desde 1991, el Ministerio de economía estuvo a cargo de Domingo Cavallo

⁵ Documento escrito a partir de una reunión llevada a cabo en el 1989 en la ciudad homónima –a la que asistieron economistas, intelectuales, funcionarios de organismos internacionales de crédito-, redactado por John Williamson, intitulado “What Washington Means by Policy Reform” y en el que los defensores del neoliberalismo sintetizaban en un decálogo las políticas que Latinoamérica debía llevar a cabo para situarse en el primer mundo: 1) disciplina fiscal; 2) reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3) reforma tributaria; 4) liberación de las tasas de interés; 5) tipos de cambio competitivos; 6) libre comercio; 7) apertura a la inversión extranjera directa; 8) privatización de empresas públicas; 9) desregulación; 10) garantizar los derechos de propiedad privada. Para una reposición completa véase Williamson, 1990.

⁶ Hacia 1993 se llevó a cabo la reforma educativa, que puede resumirse en la fórmula “reducir a lo mínimo indispensable el sistema estatal, transformando a la educación de un servicio en una mercancía más, regida por las leyes del mercado” (Puiggrós, 1997, p. 21).

⁷ “Menem se reunió con los rectores”, en *Clarín/12*, 11/04/1990, p. 29

⁸ Eliaschev, José, “Dale que va”, en *Página/12*, 17/04/1990, p. 8.

⁹ Veiras, Nora, “El que pueda, que pague”, en *Página/12*, 10/12/1992, p. 8.

¹⁰ Aguirre Chaneton, Julio, “Universidades estatales en la mira”, en *La Nación*, 13/06/1990, p. 8.

¹¹ El decreto 1111/89 otorga al Poder Ejecutivo mediante el ministerio de Educación la potestad de rever las decisiones de los Consejos Superiores.

¹² El *Decreto 160/91 obliga a las* universidades nacionales a informar inmediatamente al Ministerio de Educación y Justicia, sobre los recursos que le fueran interpuestos.

¹³ Veiras, Nora, “El que pueda, que pague”, en *Página/12*, 10/12/1992, p. 8.

¹⁴ Veiras, Nora, “Con la UBA en la mira”, en *Página/12*, 23/09/1992, p. 10.

¹⁵ Sostendremos el ejercicio analítico de presentar un campo de debate -siempre precario, abierto y múltiple- dicotómico, porque en relación a la LES en general y al significado del financiamiento y la autonomía universitaria, en particular, se construyeron dos posiciones diferenciales, sencillamente reducidas a quienes estuvieron a favor de la LES (identidad compleja encarnada en miembros de las bancadas del PJ, del Movimiento Popular Neuquino, del Modin, del Movimiento de Integración y Desarrollo en senadores y diputados; portavoces de ciertas instancias universitarias como la Juventud Universitaria Peronista y algunos rectores; de profesores universitarios y especialistas; de formaciones como la Fundación Ford, Fundación Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.; de promotores de la universidad privada durante el gobierno de Arturo Frondizi, cuyo mayor referente fue el ministro de Educación Antonio Salonia; entre muchos otros) y quienes la rechazaron (senadores y diputados de la UCR, del Partido Autonomista de Corrientes, de Cruzada Renovadora de San Juan, del Partido Liberal de Corrientes, del Frente Grande, del Partido Socialista, de Corriente Grande; entre otros, que representaban los intereses de autoridades universitarias; de la comunidad académica en general, especialmente de federaciones estudiantiles, del cuerpo de profesores; de la CONADU; de agrupaciones estudiantiles; etc., entre muchos otros que defendían el modelo de universidad de tradición reformista.

¹⁶ Lección inaugural para la cátedra de “Andrew D. White Professor-at-large”, abril de 1983 en la Universidad de Cornell (Ithaca, NY, abril de 1983); en Derrida, 1995, pp. 39 y 40.

¹⁷ Dictar sus estatutos; definir sus órganos de gobierno y elegir autoridades; administrar sus recursos; crear carreras y posgrados; formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión; establecer el régimen de acceso, designar y remover al personal; elegir el régimen de admisión y promoción de los estudiantes; revalidar títulos extranjeros; reconocer asociaciones de estudiantes, etc.

¹⁸ La ley asegura que la intervención sólo podrá ser llevada a cabo “(...)por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referéndum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo determinado -no superior a los seis meses-(...)” y a sus causas (Conflicto irresoluble, alteración del grave del orden público e incumplimiento de la LES)