

Ley de Educación Superior. Contexto de aprobación

Higher Education Law. Context of approval

Fecha de recepción:

11/11/2024

Fecha de aceptación:

27/12/2024

Palabras clave:

universidad,
política
educativa,
legislación,
democracia

Keywords:

*university,
educational
policy,
legislation,
democracy*

Susana Vior

Universidad Nacional de Luján, Argentina

susanavior@gmail.com

Resumen

La etapa en la que se sanciona la Ley de Educación Superior constituye un momento de quiebre en la historia del sistema educativo argentino, marcado por la introducción de la Nueva Derecha y la adopción de las recomendaciones de política económica, social, cultural y educacional de los organismos internacionales de financiamiento por parte de las clases dominantes locales. Para comprender su significado sintetizamos, previamente, la política universitaria del gobierno presidido por Alfonsín que permitió recuperar la vida democrática y la autonomía de las universidades luego de la persecución física e ideológica de la Misión Ivanissevich y del golpe cívico militar. A partir de allí, se recorren las medidas impulsadas por el gobierno de Menem desde su asunción hasta la aprobación de la Ley de Educación Superior, norma que cristalizó la transformación del sistema y de las instituciones universitarias mediante concepciones neoliberales y neoconservadoras. En este artículo señalamos la necesidad de analizar los efectos de esas orientaciones en la vida interna de las instituciones, estudiar los problemas no resueltos a lo largo de las décadas siguientes y debatir colectivamente, más allá de consignas, qué es una universidad de alta calidad y al servicio de quién la proponemos.

The stage in which the Higher Education Law is sanctioned constitutes a moment of rupture in the history



Creative Commons 4.0 Internacional (Atribución-NoComercial-CompartirIgual)

of the Argentine educational system, marked by the introduction of the New Right and the adoption of the recommendations of the economic, social, cultural and educational policy of the International Funding Agencies by the local ruling classes. In order to understand its meaning, we previously synthesized the university policy of the government presided over by Alfonsín that made it possible to recover democratic life and the autonomy of universities after the physical and ideological persecution of the Ivanissevich Mission and the coup d'état civic-military. From then onwards, the measures promoted by the Menem's government are gone through since his inauguration until the approval of the Higher Education Law, a rule that crystallized the transformation of the system and the university institutions from neoliberal and neoconservative conceptions. In this article we point to the need for an analysis of the effects of these guidelines on the internal life of institutions, to study the unresolved problems over the next decades and to discuss collectively, beyond slogans, what a high-quality university is and at the service of whom we propose such university.

Introducción

Hacia fines de los años '80, los grupos de poder latinoamericanos adhirieron al Consenso de Washington y aceptaron las recomendaciones específicas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, cuyo objetivo declarado era elaborar recomendaciones y acceder a financiamiento para superar la *década perdida* a través del otorgamiento de préstamos, condicionados al cumplimiento de políticas elaboradas al margen de las historias y realidades de cada uno de nuestros países.

La invitación realizada por los colegas de la Universidad Nacional de La Pampa para referirnos a la Ley de Educación Superior y el proceso que acompañó su aprobación en 1995, me nos llevó a releer y repensar lo escrito *por* y *con* un conjunto de colegas y compañeros¹ en los primeros años marcados por la introducción de la Nueva Derecha: articulación de neoliberalismo económico y neoconservadurismo político, social y cultural.

Para aproximarnos al significado, para las universidades nacionales y para los universitarios, de la Ley de Educación Superior aprobada en 1995, se hace necesaria una referencia al período que antecedió a los años '90. El gobierno radical presidido por R. Alfonsín permitió recuperar y actualizar la democracia política para la sociedad argentina, y abrió para las Universidades Nacionales una etapa de autonomía plena en instituciones que habían sido vaciadas por la persecución física e ideológica iniciada aun antes del golpe cívico militar, por la denominada Misión Iwanishevich, ministro de Educación designado por Isabel M. de Perón en setiembre de 1974.

El gobierno constitucional que asumió en diciembre de 1983 fue coherente con sus principios históricos en la política que desarrolló respecto de la educación universitaria. Derogó la legislación impuesta por la dictadura restableciendo la vigencia de los Estatutos aprobados antes del golpe de Onganía en 1966, también promovió la reorganización institucional nombrando autoridades normalizadoras y reconociendo el cogobierno. Estudiantes y docentes eligieron representantes de los claustros en los Consejos Directivos y Superiores normalizadores. Cabe admitir que

este proceso no fue lineal, sino que fue llevado a cabo de muy diversos modos según la correlación de fuerzas dentro y fuera de cada universidad.

Además, se reincorporó a todos los docentes y no docentes cesanteados y prescindidos por razones políticas o gremiales, así como se alentó el reingreso de quienes fueran excluidos a partir de setiembre de 1974 y/o renunciando de 1966. Al mismo tiempo, fueron anuladas las designaciones vitalicias de profesores realizadas por la dictadura. Se restableció la gratuidad de los estudios, se derogaron los cupos para las diferentes carreras y se suprimieron los exámenes de ingreso.

En 1985, para una efectiva regulación a través de acuerdos interinstitucionales, se creó el Consejo Interuniversitario Nacional al que las universidades podían adherir como espacio de coordinación de políticas, al tiempo que no eran obligadas al cumplimiento de sus decisiones. Hubo medidas que propendieron a integrar las Universidades Nacionales al sistema de Ciencia y Tecnología y se recuperó un régimen económico-financiero autárquico.

En este período, se creó la Universidad de Formosa y en el Congreso se favoreció la creación de las Universidades de Quilmes, La Matanza y General Sarmiento. En tres años se duplicó el número de estudiantes y creció, aproximadamente, un 70% el número de docentes en el conjunto del país.

Todas las universidades privadas (22) y un instituto universitario se mantuvieron al margen del proceso democratizador y continuaron regidas por la legislación que les dio origen en 1958. Varias de estas instituciones vieron disminuido el número de estudiantes y, en general, eran mostradas por los medios, como instituciones “ordenadas” en las que *no se hacía política*. La autorización de apertura y funcionamiento de nuevas instituciones privadas se mantuvo “congelada” desde el Decreto 451 de 1973 durante el ministerio del Dr. Jorge Taiana.

Dentro de los límites de la crisis económica, en gran medida originada en la magnitud de la deuda interna y externa contraída por los gobiernos dictatoriales, hasta 1987 hubo disponibilidad de recursos para el sector público que permitieron la constitución de equipos de investigación y la solución de numerosos problemas de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, los cambios adoptados en la política

económica, la limitación presupuestaria y su consecuencia en el ajuste de sueldos de docentes y no docentes tuvieron como respuesta, en 1988, huelgas prolongadas. Desde principios de 1989 se produjo un acelerado proceso de hiperinflación, presiones de las grandes corporaciones y saqueos en centros urbanos que tendieron a desestabilizar al gobierno radical.

A setenta años de la Reforma Universitaria, ni las organizaciones de los docentes ni el movimiento estudiantil habían ido más allá de emitir declaraciones muy generales que no habían ayudado a esclarecer cuáles eran las propuestas para las universidades que se correspondían con los diferentes proyectos políticos y sociales. Hoy, treinta años después, cabe pensar en qué medida esa falta de debate franco, abierto, ha sido uno de los factores que posibilitaron el ingreso de las concepciones retrógradas que marcaron no sólo la década siguiente, sino que siguen condicionando la situación actual.

Desde mi nuestro punto de vista no pueden minimizarse los logros alcanzados en materia universitaria entre 1983 y 1989. En esa etapa nuestro país pasó de la “Doctrina de la seguridad nacional” a la posibilidad del debate sin discriminaciones. Cabe recordar que, en 1988, el Ministerio de Educación discutió y no llegó a acuerdo con el Banco Mundial sobre el documento “*Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación*”. Ese documento constituía una síntesis de las políticas adoptadas por el gobierno justicialista, que poco después de asumir aceptó el diagnóstico y las recomendaciones realizadas por el organismo internacional que fueron base de la transformación educativa.

En julio de 1989 Carlos S. Menem asume, anticipadamente, la presidencia de la nación, e introduce no sólo una nueva política, sino también nuevas formas de definir problemas y de ejecutar soluciones, a través de la aprobación de nueva legislación y la asignación de recursos financieros.

Así, el Poder Ejecutivo no define explícitamente una política universitaria, sino que a través de medidas específicas altera y transforma la situación existente a mediados de 1989. Fue un momento de quiebre en la historia del sistema educativo

que no puede ser descrito ni interpretado al margen de la política económica², social y cultural acordada con los organismos internacionales de financiamiento³; esto es, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Así, se inició un proceso de privatización y extranjerización sin precedentes, mediante la apertura indiscriminada del comercio exterior con graves consecuencias sobre la industria nacional y desocupación, la concentración del capital y distribución regresiva del ingreso con el empobrecimiento de amplios sectores medios y el surgimiento de una capa de “nuevos pobres”.

Una muestra de los modos de hacer política fue el anuncio del proyecto político institucional para las universidades públicas anunciado por el Secretario de Coordinación del Ministerio de Educación, Enrique Bulit Goñi, en 1990, a través de una Carta a los Rectores leída en una reunión del Consejo Interuniversitario Nacional a la que el funcionario no asistió.

En ella justifica la disminución de los aportes del Tesoro Nacional para el funcionamiento de las instituciones, a las cuales impulsa a la búsqueda de recursos en el mercado interno o externo y al arancelamiento a través de derechos, tasas y cobros por los servicios de enseñanza que ellas mismas establecieran por decisión de sus Consejos Superiores. Se proponía que las universidades debían implementar sistemas administrativos integrados con los de la Contaduría General de la Nación que permitieran un adecuado control de la gestión económico-financiera y académica. Se introdujeron criterios exclusivamente cuantitativos de evaluación institucional, basados en la eficiencia del gasto, sin ninguna relación entre la calidad de la enseñanza y los indicadores requeridos. Se proponía la posibilidad del pago, con recursos propios, de salarios diferenciales para docentes, investigadores y no docentes por decisión de cada Consejo Superior.

Con el objetivo de contar con un conjunto de funcionarios permeables a la política acordada con los funcionarios del Banco Mundial, establecieron una fuerte diferenciación salarial entre cargos directivos y docentes. En muchos casos, a través de la reducción presupuestaria y de la presión ejercida por la creación de nuevos organismos y comisiones ministeriales, muchos rectores y decanos se vieron

convertidos en administradores de un modelo previa y externamente definido.

Esta orientación inspira el proyecto de ley eje de trabajo del Ministerio de Educación hasta 1993 cuando asumió como ministro Jorge Rodríguez quien, como diputado nacional, había conducido el controvertido trámite de aprobación de las leyes que transformaron el sistema educativo (Ley de transferencia de servicios educativos a las provincias, en 1991 y Ley Federal de Educación, en 1993). Con el propósito de reemplazar un Estado educador por un Estado agencia de control y evaluación, se profundizó el proceso de control y ajuste de las Universidades Nacionales, que fueron denunciadas como organismos faltos de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Se creó la Secretaría de Políticas Universitarias, se estableció la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) y un modelo de evaluación de instituciones, carreras y docentes, se diseñó un sistema de información estadístico centralizado, se generaron nuevos mecanismos que introdujeron principios competitivos entre universidades para la distribución presupuestaria, se creó un régimen de incentivos para docentes investigadores (previa categorización). Todas estas fueron medidas que limitaron la autonomía de las instituciones y dieron lugar a muy diferentes respuestas. Hubo instituciones, docentes y no docentes que rápidamente aceptaron las propuestas y se adaptaron a las exigencias ministeriales, y hubo un significativo conjunto que exigió respeto por la autonomía e hizo propuestas para generar condiciones que efectivamente mejoraran las condiciones de trabajo y formación y no constituyeran una mera “modernización”. Fue una etapa de mucho enfrentamiento, amenazas de intervención y, finalmente, condicionamientos presupuestarios.

La Ley de Educación Superior⁴ sancionada en julio de 1995, es la última norma que cristaliza la transformación del sistema y de las instituciones universitarias, proceso que no pretendió resolver problemas identificados a partir de diagnósticos rigurosos, sino que se propuso “ajustar” la realidad a los proyectos económicos, sociales y educativos indicados para la región en la década de Reagan y Thatcher a los que se asociaron las clases dominantes locales.

Una cuestión que debe analizarse son los efectos que esta política tuvo en

la vida interna de las universidades, que reproducen y refuerzan lo estructural y dan cuenta de una derechización. Se dieron procesos que obstaculizaron la construcción colectiva de un proyecto académico y de participación real, y dio lugar a formas débiles de compromiso institucional. Frente a los intentos de resistencia y oposición a las políticas y presiones del gobierno nacional, se abrió la amenaza de la intervención que, por nuestra historia, producía rápido efecto. El resultado: dejar que esas políticas fueran penetrando todos los aspectos de la vida institucional, llegando en algunos casos a que docentes y autoridades democráticamente electas hicieran propio el discurso de la evaluación y del ajuste: “no hay dinero”, “hay que administrar la pobreza”, “hay que evaluar para producir calidad y excelencia y para tener elementos para el control de gestión”.

Un dato más acerca del “decisionismo” del Poder Ejecutivo: en este período se crearon seis Universidades Nacionales sin intervención del Congreso y quince Universidades Privadas sin consulta al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). La legislación acordó mayor autonomía al sector privado al ubicarlo en el mismo status que el público y diferenciarlos según la “gestión” y no por la “propiedad”, principio ya presente en el Proyecto de Reforma Educativa del Ministro Astigueta en 1968.

Si en 1990 se retomaron las propuestas neoliberales y neoconservadoras manifiestas desde la dictadura de Onganía, el gobierno de Milei con sus políticas económicas, culturales, educativas, grotesco *revival* del menemismo, estaría clausurando la etapa de los gobiernos que no fueron más allá del intento de consolidar un Estado neokeynesiano.

Los gobiernos de uno u otro signo político posteriores al de Menem, avanzaron en la democratización de las relaciones sociales, en lo cultural, en el enfrentamiento al neoconservadurismo, pero no quisieron, no supieron o no pudieron adoptar las medidas estructurales que aportarían a la superación del neoliberalismo. Muy probablemente la actual situación política, social, económica, cultural, científica y educativa no hubiera ocurrido sin este período de gobiernos fluctuantes.

A los universitarios nos queda una gran deuda: pensar, debatir colectiva y cooperativamente, una propuesta educativa. Pensar qué es una Universidad de alta calidad y al servicio de quiénes, más allá de consignas que se fueron vaciando de contenido. Nuestro compromiso debiera ser estudiar profundamente los problemas no resueltos y los que fueron creados por la imposición globalizadora. Este no es el mismo mundo, no es la misma sociedad, no es el mismo Estado, no son las mismas Universidades Nacionales que las de la década de 1990.

Referencias bibliográficas

Abramzon, M. y Borsotti, C. (1993). Notas sobre las relaciones entre el Estado y la universidad. *Revista Sociedad*, 3, 77-97.

Banco Mundial (1988). Documento “Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación”.

Brusilovsky, S. y Vior, S. (1996). Repensar y actuar la Universidad en los '90. Posibilidades y límites de una pedagogía universitaria crítica. *Praxis Educativa*, 2, 48-55.

Cano, D. (mayo/1993). *La evaluación institucional de las Universidades públicas argentinas: una visión crítica*. Conferencia en el II Encuentro Nacional de Calidad y Evaluación de la Educación Superior. Rosario. Texto revisado por el autor.

Cano, D. (noviembre/1993). *Evaluación y cuerpos colegiados de gobierno universitario*. Conferencia dictada en el III Encuentro Nacional de Calidad y Evaluación Universitaria, Mar del Plata. Texto revisado por el autor.

Cano, D. (1996). *El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)*:

una estrategia del PENacional y del Banco Mundial para la Reforma de la Educación argentina. Centro de Estudios para la Reforma Universitaria

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1991). Ley N° 24.049. Ley de Transferencias de servicios educativos. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24049-448>

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1993). Ley N° 24.195. Ley Federal de Educación. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24195-1993-17009>

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1995). Ley N° 24.521. Ley de Educación Superior. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/25394>

Morgenstern de Finkel, S. (1990). Crisis de acumulación y respuesta educativa de la “Nueva Derecha”. *Revista Argentina de Educación*, 14, 7-24

Oreja Ceruti, B. y Vior, S. (2016). La educación y los Organismos Internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015). *Journal of Supranational Policies of Education*, 4, 18-37.

Paviglianiti, N. (1991). Políticas educativas. Contextos. Situación de la Universidad. *Revista Argentina de Educación*, 16, 7-28.

Poder Ejecutivo nacional (1973). Decreto N° 451. Organización e integración del Sistema

Universitario. Buenos Aires.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-451-1973-189179>

Poder Ejecutivo nacional (1985). Decreto N° 2461. Creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Buenos Aires.

Vior, S. (1989). *La universidad argentina. En Final do século. Desafíos da educacao na America Latina*. CLACSO/Reduc-Cortez Editora.

Vior, S. y Paviglianiti, N. (1994) La política universitaria del gobierno nacional. 1989-1994. *Revista Espacios* (15), 9-17

Vior, S. y Bertoni, M. L. (2001). Casas de estudio en busca de fondos. *Le Monde diplomatique*.

Vior, S. (2010). Para superar los '90 en educación. En Alzamora, S. y Campagno, L. (Comps.), *La educación en los nuevos escenarios socioculturales*. Universidad Nacional de La Pampa.

Notas

1 Se incorpora, en la bibliografía, el listado de autores y trabajos consultados que, en muchos casos, suelen ser materiales “olvidados” pocos años después. La Revista Argentina de Educación, publicada por la Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación, da cuenta de producciones que muy tempranamente expresaron críticas fundadas al modelo que se implantaba.

2 Durante el primer gobierno de Menem (1989/1995) Se llevó a cabo la privatización y/o concesión de empresas públicas fundamentales, con la consecuente pérdida de varios cientos de miles de empleos. Entre otras: Aerolíneas Argentinas, Aeropuertos, Agua y Energía Eléctrica, Banco Hipotecario Nacional, Banco Nacional de Desarrollo, Caja Nacional de Ahorro y Seguro. Empresas Líneas Marítimas Argentinas, Nacional de Correo y Telégrafos, de Telecomunicaciones, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, Hidronor, Obras Sanitarias de la Nación, YPF, YCF, Redes Viales.

- 3 Banco Mundial (1987) El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política. Banco Mundial (1989) Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación.
- 4 Una vez aprobado el dictamen en Comisión J.C.Del Bello, Secretario de Políticas Universitarias, recibió un mail de W. Experton, especialista principal en educación del BM: “Reciba mis sinceras congratulaciones... Esa sanción viene en un buen momento. Precisamente ya estaba finalizando la documentación del proyecto para la presentación a la Junta Directiva del Banco el 6 de julio. Eso va a facilitar mucho la aprobación del proyecto...” (Cano, 1995, p. 6). Se refiere al Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Universitaria.

