

LA POLITICA UNIVERSITARIA DE ALFONSN Y MENEM:

*Entre la democracia y la equidad.**

ADRIANA CHIROLEU**



** Doctora en Sociología, Profesora Titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, e Investigadora del CONICET.

Las políticas universitarias de Alfonsín y Menem planteadas en la línea de continuidad de los gobiernos constitucionales post 83 presentan algunas peculiaridades que exploraremos a partir de las transformaciones experimentadas por sus ejes articuladores, poniendo especial énfasis en los aspectos relacionados con la admisión. En los discursos oficiales referidos al sector puede observarse un desplazamiento desde la noción de democratización, una de las palabras clave durante la gestión radical, hacia la equidad, concepto que se abre paso en la gestión Menem, proponiéndose como superador de las exclusiones características de esta institución.

Sin embargo, no se trata de una mera cuestión terminológica sino que las diferencias en los ejes articuladores de ambos discursos reflejan concepciones encontradas sobre la universidad, su peso social, sus dimensiones, su futuro.

Una aproximación a dos conceptos complejos: democratización y equidad

Los conceptos de democratización y equidad in vacuo o aplicados a la educación superior han sido el centro de arduos debates sobre su interpretación y alcances.

En relación al primero¹ es posible distinguir entre sus fases interna y externa, estando aquella relacionada con las formas de participación que cada institución establece a los efectos de elegir el gobierno universitario. Al respecto, el co-gobierno con representación tri o cuatripartita es en el

* Este artículo recoge algunos aspectos de la Tesis de Doctorado que la autora realizara en el Programa de Doctorado Conjunto FLACSO-Universidad de Brasilia, bajo la dirección del Dr. Daniel Cano, a quien agradezco sus comentarios y sugerencias.

caso argentino la constante en las universidades a partir del proceso de normalización iniciado en 1984.

La democratización externa, por su parte, hace referencia a la representación que los diferentes sectores sociales obtienen en la población estudiantil. La misma no puede agotarse ni en la igualdad de oportunidades en la educación superior, ni en la expansión de la cobertura en este nivel. El principio de igualdad o de nivelación de oportunidades supone que la igualdad en el punto de partida garantiza que los méritos y esfuerzos individuales serán los determinantes del punto de llegada y de la distancia recorrida.

Sin embargo, la igualdad de derecho no es suficiente para hacer más accesible por ejemplo la educación superior a aquéllos que ocupan posiciones socialmente menos favorables. En este caso sería probablemente necesario un tratamiento desigual para atenuar las diferencias y mejorar las posibilidades de éxito en el sistema.

Por otra parte, la igualdad de oportunidades debe ser entendida como igual posibilidad de acceder, permanecer y egresar del sistema educativo (igualdad de resultados). Los altos índices de deserción especialmente en los primeros años del nivel superior están vinculados con un conjunto de factores entre los cuales las diferencias de situaciones materiales y simbólicas tienen un peso decisivo.

Algunos autores distinguen también entre acceso formal a las instituciones y acceso real al conocimiento² señalando la distancia que media entre el mero ingreso y la apropiación de conocimiento significativo³.

En otro orden de cosas, el reclamo por una mayor democratización externa de la educación superior no puede desentenderse de lo que acontece en los otros niveles educativos y en última instancia de las políticas globales de los gobiernos. En este sentido, la educación superior por sí misma no puede subsanar las desigualdades que se van produciendo en los diversos tramos educativos, las cuales -a través de complejos mecanismos- son socialmente asumidos como fracasos individuales.

En lo que respecta a la ampliación de la cobertura, la importancia que la misma adquirió en los 50, y más recientemente con la eliminación de las restricciones al acceso a la universidad en 1984, hace suponer la incorporación de ciertos sectores sociales anteriormente excluidos de los circuitos de educación superior. Sin embargo, continúa existiendo una sobrerrepresentación de sectores medios y altos; aunque la extrema heterogeneidad de los primeros no puede ocultar la participación de sus estratos inferiores lo cual supone una mayor capilaridad de todo el sistema.

En otro orden de cosas, el concepto de democratización debe necesariamente vincularse a las características peculiares que asumen los Sistemas de Educación Superior (SES) lo cual supone reconocer que los mismos tienen un carácter histórico y social definido. De esta manera, si a principios de siglo el concepto se agotaba en la igualdad de acceso (Reforma de Córdoba de 1918), los avances efectuados en Sociología de la Educación han demostrado que ésta es una "igualdad" sólo nominal si no va acompañada

de otras "igualdades", como la de permanencia y resultados, y en este sentido, que la ampliación de la cobertura educativa en el nivel no implica mecánicamente mayor democratización.

Por otra parte, la acentuación de la tendencia a la diferenciación interna de los SES introduce otro elemento perturbador, especialmente si se acepta que la misma asume la forma de segmentación, esto es la creación de circuitos académicos de distinta jerarquía con diferente calidad de la enseñanza y orientada a distintas clientelas.

En lo que respecta a la equidad, éste es también un concepto de difícil aprehensión. Para Rama (1989:85-86)⁴ significa que todos los grupos tienen ciertos derechos mínimos enfatizando en la igualdad de oportunidades como meta deseable.

Esta posición parece emparentada con la de Rawls, quien a través del principio del maximin propone que todas las personas reciban una parte mínima que aceptarían para reducir las posibilidades de perderlo todo; en un paso posterior optarán por un "máximo" compatible con este riesgo "mínimo". Queda sin embargo, sin resolución, la forma de fijación así como los alcances de ese "mínimo"⁵.

Desde una perspectiva analítica diferente, Milton y Rose Friedman -exponentes de la Escuela de Chicago- señalan que la equidad no es un concepto objetivamente determinado desde el momento que depende de la identidad; esto hace que tanto la equidad, como las necesidades dependan de las características personales de cada uno. Si todos han de tener partes equitativas, alguien deberá decidir qué partes son equitativas y deberá imponer sus decisiones a los demás. Es por eso que las medidas estatales que pretenden lograr "partes equitativas para todos" reducen la libertad (1993:185 y ss.).

Para estos autores entonces, el estado no debe intervenir con el objeto de lograr este "mínimo común" que planteaba Rama en razón de tratarse de una interferencia espuria que limita la libertad de elegir de cada individuo. Debe aplicarse en cambio el principio de igualdad de oportunidades en lo que respecta a la eliminación de cualquier barrera arbitraria que condicione la posibilidad de las personas de obtener posiciones acordes con su talento (Idem).

Ambas perspectivas parten pues, de diferentes definiciones y posiciones frente a la equidad pero, convergen en la necesidad de sostener la igualdad de oportunidades, aunque los alcances de ésta también resulten disímiles. Cuestionada desde distintos ángulos por considerarla una forma más de reproducir las desigualdades sociales, la igualdad de oportunidades se constituiría así en una herramienta para la contención de la ampliación de las diferencias sociales especialmente cuando se la reglamenta en función de ese objetivo⁶.

En este mismo sentido, Rosanvallon sostiene que la equidad es el derecho igual a un tratamiento equivalente, y la igualdad de oportunidades debería entenderse como una equidad de oportunidades, es decir como la posibilidad de compensar permanentemente las desigualdades de la natu-

raleza o las derivadas de la fortuna (1995:210). Se trataría pues, de un accionar continuo, aplicado en los distintos tramos de la vida, y tendiente a lograr un resarcimiento ante las diferencias sociales que desde el nacimiento permean las trayectorias individuales y sociales.

Esto no implica sin embargo, sustentar la igualdad de resultados, ya que éstos estarán relacionados también con las diferencias naturales existentes entre los individuos. Supone en cambio actuar sobre las diferencias sociales y hacerlo en distintos momentos de la vida, en razón de que las mismas tienen un efecto constante que permea las trayectorias individuales.

Pero ¿cuáles son los alcances de la equidad en el acceso a la educación universitaria?

Obviamente no se trata de que todas las personas ingresen al tercer nivel, porque éstas tienen diferencias personales e intereses muy distintos. Además, existen una serie de desarticulaciones a nivel educativo que preceden a este nivel, así como desigualdades y exclusiones a nivel social, que no logran ser subsanadas sólo a partir de la educación.

Sin embargo, algunos autores asimilan el proceso de democratización a la coincidencia entre la composición social del conjunto de los estudiantes y la de la respectiva sociedad. Esto implicaría que las probabilidades de acceder a la universidad sean las mismas para todos los estratos sociales (Sigal, 1993).

Desde otra perspectiva teórica, igualdad señala Kim, no significa que todo el mundo esté obligado a cursar el tercer nivel si quiere optar por otra alternativa. Por eso resulta absurdo definir igualdad en educación entre sexos, clases sociales y razas como "igual representación" (1989:111). Para lograr esta situación se debería manipular las voluntades individuales o grupales a los efectos de orientarlas hacia los estudios superiores.

Cabría preguntarse además, si la universidad puede por sí misma romper la cadena de exclusiones que se originan en otros segmentos del sistema educativo y en la propia sociedad. Algunos autores resuelven este dilema sosteniendo que se trata de brindar a la población en edad de ingresar las mismas posibilidades de hacerlo. Se debe así tender a lograr la igualdad de precondiciones en términos de la situación de vida de los individuos. En este sentido Husen argumenta que la igualdad debería significar iguales beneficios, derechos y tratamiento de acuerdo a un tipo de regla principal que debe implicar "igualdad de tratamiento" (1979 y 1980)⁷.

En nuestra opinión y coincidiendo con Rosanvallon, la aplicación del principio de equidad en el acceso a la universidad debe necesariamente implicar un trabajo permanente para impedir que las diferencias sociales sean determinantes en la obtención de resultados poco satisfactorios en el nivel. Al respecto, el mero acceso no resuelve adecuadamente el problema. Sin embargo, cabe alertar contra aquéllos que utilizando este argumento proponen ampliar las desigualdades, introduciendo nuevas exclusiones. Al respecto, una "democratización imperfecta" no puede ser subsanada con "menos democracia".

Los ejes articuladores de la política universitaria de Alfonsín: autonomía y democratización

En el plano universitario el discurso del gobierno radical asume como ejes articuladores el logro de autonomía y democratización externa e interna en las instituciones; esta última sería alcanzada a través del proceso de normalización de las universidades que procuraba lograr una amplia participación de los claustros en el gobierno universitario.

La democratización externa, por su parte, parece agotarse en el principio de igualdad de oportunidades entendido teóricamente como el derecho de todos los educandos a acceder, permanecer y obtener el logro buscado.

En este sentido, señala Alfonsín, la finalidad de la educación argentina es la "democratización de su estructura, incorporación de nuevas tecnologías, reactivación de los centros de investigación y efectiva igualdad de oportunidades para todos los educandos" (1984:20).

El período anterior había estado signado por el deterioro cuantitativo y cualitativo de todo el sistema educativo y la imposición de criterios autoritarios que conducían a una falta de participación. El modelo ideal de universidad para el Proceso había sido, una institución "sin alumnos" habiéndose constatado una disminución de la matrícula y del número de egresados (Alfonsín, 1984:20).

Si bien se plantea una referencia lateral al tema calidad académica, parece claro que el diagnóstico elaborado por el gobierno radical cifra en los "números", es decir en la ampliación de las oportunidades educativas uno de los ejes de la problemática. Resulta sugerente que, aunque con signo opuesto coincida en privilegiar el mismo elemento que sustentaba las acciones del gobierno militar anterior: si para éste la abultada matrícula debía reducirse para facilitar el control de las instituciones, para los radicales la mera expansión cuantitativa conduciría a la democratización externa.

A partir de este diagnóstico, el gobierno efectúa una propuesta de trabajo que incluye entre otros los siguientes aspectos:

- Universidad democrática y abierta al pueblo. En este sentido -sostienen- se han eliminado "las limitaciones elitistas buscando a su vez la elevación académica" (MEJ, 1986)⁸.

- Democratización interna de la universidad. Encarada a través del proceso de normalización.

- Otorgar mayor peso e importancia a la educación. En este sentido sostienen, "estamos dando a la educación el peso y la importancia que debe poseer en un país moderno, pujante, necesitado de las transformaciones que la cultura -posibilita" (MEJ, 1986).

- Ampliación de la cobertura en todos los niveles.

- Igualdad de posibilidades y oportunidades educativas. Esta incluye: igualdad de posibilidades de acceso y preservación de la calidad (MEJ, 1985, 1989 y Congreso Pedagógico, Conclusiones y Propuestas de consenso unánime).

- Modernización de la educación para lograr la moder-

nización de las ideas y de las organizaciones. Esto implica además aumentar los niveles de exigencia (Alfonsín, 1985 y 1987).

• Responsabilidad del estado en materia educativa?

A partir de 1988 y como parte de una nueva etapa en la educación universitaria, se introducen nuevas propuestas referidas al mejoramiento de la calidad (Alfonsín, 1988) y la descentralización educativa.

En los últimos tramos de su gestión, el entonces Secretario de Educación de la Nación Adolfo Stubrin efectúa un balance de lo actuado señalando (MEJ, 1989a) que entre 1983 y 1988 hubo "grandes avances y no pocos tropiezos en materia educacional, pero que sin duda arroja un saldo ampliamente favorable".

Refiriéndose al sistema educativo en general, sostiene entre los avances, el crecimiento sostenido de la cobertura de los servicios; el clima intelectual derivado del goce de la libertad y las innovaciones pedagógicas que renovaron la fisonomía del sistema.

En cuanto a los problemas visibles y ocultos, destaca especialmente los bajos rendimientos escolares, la baja calidad de los aprendizajes y su falta de adecuación a los requerimientos del mercado ocupacional y la educación superior; los problemas administrativos, de gestión, planificación y financiamiento; la "obsolescencia" de la estructura de niveles.

Es decir, los avances se han dado fundamentalmente en el orden de la democratización -entendida ésta a partir de la ampliación de la matrícula- y la participación de los distintos estamentos en la vida universitaria. Por su parte, los problemas que no han podido ser atendidos entran en el orden de lo administrativo pero también de lo académico (rendimientos bajos y problemas de calidad). En este sentido, los objetivos de esta gestión parecen agotarse en los aspectos simbólicos y ubicarse en el plano de lo formal, incluyendo la apertura de la educación en general y la universitaria en particular a las demandas sociales. Se privilegió la democratización y la autonomía y se lograron avances sustantivos en los dos aspectos, pero no pudieron concretarse transformaciones importantes en los aspectos ligados más directamente con las funciones específicas de la universidad. Por otra parte, aunque en el discurso se contempla una dimensión más abarcativa para el concepto de democratización externa, en la práctica la misma se agota en la garantía de acceso a la universidad¹⁰.

La política de admisión a la universidad merece un tratamiento especial en razón de la magnitud de las transformaciones¹¹ que implicó el establecimiento del ingreso directo.

La apertura de la universidad, contemplada ya en la plataforma electoral del radicalismo y convalidada por la mayor parte de las fuerzas políticas tuvo un elevado poder simbólico sobre las potencialidades la democracia¹² y respondió a una "explosión de demandas sociales" por la recuperación de derechos anulados en forma compulsiva.

Estas limitaciones habían sido fijadas por gobiernos autoritarios en las décadas anteriores, e impuestas en contextos de desmovilización social y estudiantil. El esta-

blecimiento de un nuevo gobierno constitucional que pretendía inaugurar una etapa fundacional y la confianza en que la democracia resolvería "mágicamente" los problemas no eran compatibles con políticas restrictivas.

El ingreso directo, como política de admisión a la universidad, no queda plasmado en ninguna ley específica y los lineamientos fijados por el gobierno nacional son aceptados e implementados por las universidades. Sin embargo, esta política genera inconvenientes en las distintas instituciones las cuales elaboran diferentes reglamentaciones que aún reconociendo el principio general, tratan de limitarlo, en algunos casos para toda la universidad, en otros para algunas facultades.

Esta diferente reglamentación que merece la política de admisión responde en buena medida a la heterogeneidad de situaciones que experimentan las instituciones. La masificación no es en este sentido un fenómeno verificable en todas las universidades, sino que refleja la realidad de unas pocas y aún dentro de ellas, de algunas carreras.

Esta situación es especialmente compleja en la Universidad de Buenos Aires, la cual trata de encauzarla con el inicio en marzo de 1985, de los cursos correspondientes al Ciclo Básico Común (CBC)¹³.

En otro orden de cosas, durante estos años se presentaron distintos proyectos de Ley Universitaria algunos de los cuales se expiden sobre la exigencia -para poder ingresar- de tener aprobado el ciclo de enseñanza media o estudios equivalentes (por ejemplo los presentados por Olijela del Valle Ribas y Luis Martínez del PJ, Fernando de la Rúa de la UCR y Guillermo Estevez Boero del Socialismo Popular).

Otros proyectos sostienen el ingreso directo, pero señalan que cada universidad tendrá "potestad" para establecer ciclos básicos o propedéuticos. Tal es el caso de los proyectos presentados por los radicales Storani-Vanosy y Bianchi de Zizzias¹⁴. El proyecto presentado por el diputado Guillermo Estevez Boero (Partido Socialista Popular) avanza más en la garantía del ingreso directo sosteniendo que "En ningún caso la universidad podrá instituir o autorizar cursos o exámenes cuyo cursado o aprobación sean requisito para el ingreso a la universidad, ni establecer cupos o cuotas de ingresantes".

Sin embargo, a pesar de los diez¹⁵ proyectos presentados ante el Congreso por los diferentes partidos políticos durante la gestión radical, el trámite parlamentario no continuó y ésta concluye sin la sanción de la correspondiente ley. Mucho puede conjeturarse sobre los factores que incidieron en esta no formalización de la legislación. Al respecto es dable señalar que el tema universitario ocupó tempranamente un lugar central en la agenda gubernamental (aunque no haya merecido un tratamiento idéntico en materia presupuestaria) el cual queda plasmado en el decreto 154/83 de normalización universitaria que fue dictado por Alfonsín al tercer día de su asunción al gobierno, y luego ratificado por el Congreso (Ley 23068).

Pero la dinámica que asumió la gestión radical y el achicamiento paulatino de los espacios políticos hizo que aquellas cuestiones conflictivas en la relación oficialismo-

oposición que no habían sido abordadas en los primeros tramos del gobierno, difícilmente pudieran ser tratadas a partir de 1987 fecha en que el radicalismo experimenta el primer revés electoral importante¹⁶. En esos momentos, y en forma convergente, el principal partido de oposición (PJ) el cual había presentado diversos proyectos de ley comienza a prepararse para ser gobierno, y en esa circunstancia, prefiere no comprometerse en el tema para imponer oportunamente un proyecto propio.

Por estos años, el tema del ingreso directo deriva en otra polémica que lo vincula con la falta de inserción ocupacional de los egresados universitarios. Al respecto, entre los críticos a esta política la opinión más extendida es que la desocupación de graduados es un "despilfarro" inconcebible en un país como Argentina y una fuente de frustración individual diferida al no existir congruencia entre las expectativas forjadas en los años de estudio y la realidad ocupacional. Existe sin embargo otra corriente de opinión que defiende las ventajas que ofrece una reserva de potencial humano de una calificación tan elevada¹⁷.

Esta discusión está relacionada con las nuevas "funciones sociales" que se asigna a la universidad: "playa de estacionamiento" hasta el ingreso al mercado ocupacional o "guardería" para los hijos de las clases medias¹⁸. Subyace en estas expresiones por una parte un sesgo despectivo sobre la función socializadora que ejerce la institución aún en los casos de alumnos poco motivados para los estudios del tercer nivel además de soslayar un debate más profundo acerca de la responsabilidad del estado en la generación de espacios alternativos.

Por la otra, se pone énfasis en el "error" en que incurre la sociedad al persistir en la demanda de educación universitaria aún cuando son conocidas las dificultades planteadas por la inserción ocupacional. En estos casos se acepta como válido sólo un cierto tipo de empleo profesional y aún una forma "tradicional" de acceso al mismo. Se supone igualmente que todos los sectores sociales que concurren a la universidad tienen las mismas expectativas cuando en realidad, la complejidad del mercado de trabajo introduce diferencias sustantivas.

De hecho, éste ofrece pocas posibilidades de lograr una inserción adecuada a las expectativas para los estratos bajos de los sectores medios; por eso, para ellos la universidad continúa ejerciendo un atractivo importante, porque en la práctica les brinda mejores herramientas para pelear un espacio bajo el sol.

Los ejes articuladores de la política universitaria de Menem: eficacia y eficiencia

Cuando se opera el cambio de gobierno en 1989, la mayoría de las instituciones nacionales eran controladas por el radicalismo. La desconfianza que mutuamente se expresan el gobierno nacional y las universidades públicas signa desde un comienzo las relaciones entre ambos, inaugurándose así un período de disputas y enfrentamientos. Los nuevos rumbos de la política universitaria delineados en esta gestión buscan por otra parte, legitimarse a partir de

la "urgencia" que prima en las transformaciones de la relación estado-sociedad.

El punto de partida de la gestión encabezada por el presidente Menem es la idea de que el país atraviesa una "crisis estructural", lo cual justifica la aplicación de reformas de fondo.

Sin embargo, en el plano universitario el gobierno no plasma una política específica para el sector¹⁹, ni existen en los comienzos de la gestión, ejes organizadores que puedan ser señalados con claridad. En este sentido, en un discurso de fuerte tono humanista se señalan como principios orientadores de la política para la transformación educativa "la afirmación de la plenitud humana, el fortalecimiento de la identidad nacional, la consolidación de la democracia y la justicia social, el desarrollo pleno y efectivo de la cultura del trabajo y de la formación moral, humanista, científica y tecnológica" (MCE, 1991:27).

Se aprecia sí, en cambio, desde los primeros discursos oficiales una cierta desconfianza hacia la institución, y hacia las formas en que desenvuelve sus funciones; más adelante, especialmente a partir de la aplicación del Plan de Convertibilidad (1991), comienzan a delinearse con mayor claridad los ejes articuladores de la gestión: eficiencia y equidad²⁰. Otros temas centrales, como el financiamiento universitario, el acceso y la calidad académica serán abordados desde aquella perspectiva más inclusiva.

Tempranamente desde el Ejecutivo se señala que la discusión sobre universidad ha postergado la que necesariamente debe darse sobre los otros niveles educativos²¹. Si la universidad era considerada en 1983 una institución clave en cuanto al efecto simbólico de la apertura de sus puertas, comienza a delinearse una situación diferente. En este contexto -se sostiene- la universidad debe necesariamente constituirse en una herramienta para el proceso de transformación nacional (MEJ, 1989b:56).

La universidad tiene algunos problemas profundos que es necesario afrontar, como la deserción, el bajo rendimiento y la desocupación de sus egresados²². Por su parte, factores como la desigualdad y la pobreza afectan a su vez al sistema no sólo en el acceso, sino también en la permanencia y en los resultados precarios y frustrantes del rendimiento del alumnado en la escuela, o en su abandono (MCE, 1991a:18).

Desde los discursos iniciales, puede observarse un mayor énfasis en los aspectos que la universidad no consiguió resolver; una crítica constante hacia el funcionamiento de la institución y su escasa correlación con las necesidades sociales. De esta manera se hace hincapié en las "asignaturas pendientes" de la institución soslayando lo que efectivamente ésta es y aporta a la sociedad.

En lo que respecta al "modelo de universidad" propuesto, éste se orienta hacia una asociación entre universidad, estado y empresas para abordar proyectos de innovación tecnológica, de modernización, de consultoría, o de producción. Se propone "una universidad que funcione como una verdadera empresa con 'Unidades de producción' y con 'Unidades de servicio', para satisfacer necesidades de toda la sociedad", y sobre todo "una universidad que no sea

una isla superpoblada y ajena a la realidad del país. Una universidad eficaz. Una universidad que no se convierta en una perversa 'Máquina de fabricar profesionales frustrados'. Una universidad libre, auténticamente popular, genuinamente nacional" (Menem, 1989b).

Entre los objetivos perseguidos se da especial énfasis al logro de profundas transformaciones cualitativas; la organización académica por su parte, deberá facilitar no sólo el ingreso sino también la permanencia y el egreso.

La educación superior debe adaptarse a las demandas de la revolución productiva y se debe dar el cumplimiento por parte de la misma de un rol importante en los nuevos procesos laborales (MEJ, 1989b:36). En este sentido, se propende a una mayor articulación de los conocimientos con el mundo del trabajo (Menem, 1993).

Es decir, la universidad nacional debe estar estrechamente ligada a los problemas nacionales y regionales, y a las necesidades de la sociedad²³ privilegiando el capital humano de la Argentina (Menem, 1991b:17).

Entre las propuestas planteadas por el gobierno nos interesa destacar especialmente:

- Fortalecimiento de la articulación entre los niveles y modalidades (MCE, 1991a:50).
- Flexibilización y ampliación de la oferta educativa a través de títulos intermedios, ciclos de corta duración, etc. (MCE, 1991a y b).
- Avance hacia la igualdad de oportunidades y posibilidades (MCE, 1991a:60)²⁴.
- Mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la equidad de la educación, a través de múltiples acciones innovadoras (Menem, 1991b:6)²⁵.
- Realización de evaluaciones de calidad y rendimiento en todo el sistema tanto en los aspectos administrativos y financieros como en los pedagógicos y académicos (Menem, 1991b:21).
- Compatibilización entre un sistema universitario cada vez más abierto con una población creciente, y la necesidad de asegurar bolsones de excelencia (MEJ, 1989b).

Van delinándose pues a lo largo de la gestión los ejes que servirán de articulación a la política universitaria del Presidente Menem: la búsqueda de eficiencia y equidad, ambos estrechamente ligados a la política de admisión a las instituciones. El primero está en buena medida relacionado en esta gestión con el ingreso del mercado en ciertas áreas centrales de la política estatal; el segundo hace referencia en forma difusa a principios como el de igualdad de oportunidades o democratización, por oposición a la exclusión de ciertos sectores sociales.

En efecto, la noción de eficiencia comienza a ganar espacio rápidamente en el lenguaje de las autoridades sectoriales y nacionales. Aplicado a las distintas áreas de gobierno, su significado parece asociarse en este caso a una extrapolación de los mismos criterios cuantitativos, esta vez aplicados al aumento del rendimiento de las instituciones, utilización a full de las instalaciones y personal, mejoramiento de la calidad, etc.

En la documentación oficial aparecen permanentes referencias al tema desde distintos abordajes. En la política

universitaria por su parte comienzan a delinearse los "beneficios" de la adopción del criterio oficial. En este sentido, en 1991 se conoce un nuevo proyecto de ley Universitaria, esta vez elaborado por el Ministerio que es conocido como Proyecto De Imaz. El mismo, establecía que un porcentaje de los recursos fiscales (25 por ciento) sería distribuido entre las instituciones "en función de criterios que premiaran la eficacia y eficiencia en la gestión y la calidad de la oferta universitaria, medida en función de indicadores de cualificación debidamente publicitados (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario Argentino, 1991, art.49)²⁶.

Es decir, la obtención de un financiamiento superior está ligado a la consecución de la eficiencia²⁷. Pero ¿cuándo es una institución eficiente? Del análisis de la documentación oficial se desprenden algunos planos que parecen ser rectores:

- en materia de financiamiento se trataría de alentar la obtención de recursos por la vía privada como forma de aumentar los ingresos universitarios; esto podría darse de distintas maneras, incluyendo el cobro de contribuciones a los alumnos, es decir, la supresión del principio constitucional de gratuidad de la educación;
- en materia de rendimiento, éste es medido en la relación ingreso-egreso, duración real de las carreras, deserción, etc.; en este punto, la limitación del ingreso y la imposición de formas más severas de control académico permitirían mejorar los índices de rendimiento;
- en materia de calidad académica, ésta es analizada a partir de criterios uniformes para todas las instituciones con un sesgo fuertemente cuantitativo.

En lo que respecta a la política de financiamiento universitario establecida por el gobierno de Menem, ésta estuvo claramente orientada desde un inicio al estímulo del crecimiento de los aportes privados en las universidades. Esto se lograría a través de una flexibilización normativa de dichas instituciones que las autorizara por ejemplo a vender servicios²⁸.

A partir de 1993, en una segunda parte de la gestión, el proyecto de modificación del régimen económico-financiero que el Poder Ejecutivo envía al Congreso plantea entre otras cuestiones, la posibilidad del arancel y de la asignación al Ministerio de una suma global a distribuir entre las universidades de acuerdo a parámetros de eficiencia.

A pesar de que el paquete de modificaciones propuestas iba mucho más allá de la posibilidad de eliminar la gratuidad de la enseñanza ésta -señala Balán (1993)-, circunscribió la discusión a la relación arancelamiento-aportes del estado.

En este sentido dos serían los aspectos a tener en cuenta: la obtención por parte de las universidades de recursos propios a través de la venta de servicios y el establecimiento para el mismo fin del arancelamiento de los estudios universitarios.

Con respecto al primer aspecto, el Proyecto de Ley de Educación Superior elevada por el Ejecutivo al Congreso y finalmente sancionada como la ley N° 24.521/95 -a tono con lo establecido por la Ley Federal de Educación N°

24.195- señala en su art. 2º, que al Estado "le cabe la responsabilidad principal en la prestación y sostenimiento de la educación superior de carácter público". Es decir, queda relativizada la obligación del estado para sostener este nivel y nada se dice por otra parte sobre la gratuidad de la enseñanza²⁹.

La Ley sostiene además en su artículo 58 que para la distribución de los aportes oficiales entre las instituciones "se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad" En lo que respecta a la posibilidad de arancelar los estudios de grado, éste está contemplado en el artículo 59, inciso c.

Es decir, los principios de equidad (o democratización) e igualdad de oportunidades adquieren un sentido particular durante esta gestión. Al respecto, la concepción de la educación superior predominante está relacionada con la idea de que la misma es un bien mixto o semipúblico que permite beneficios sociales e individuales. Por lo tanto si bien el estado debe financiarla, es el mercado el que regulará su funcionamiento. Resultaría interesante explorar en qué medida esto podría llegar a comprometer una de las metas señaladas, esto es, la igualdad de oportunidades.

En un marco de estrechez económica en el que se estudia la implementación de formas alternativas de financiación que alivien la presión de las universidades sobre el estado y aseguren su mejor funcionamiento, se crearon sin embargo nuevas instituciones públicas. Estas creaciones respondieron a presiones políticas del partido oficialista³¹ y se efectuaron al margen de la normativa existente que establece la intervención directa del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)³².

Asimismo se autorizó el funcionamiento de nuevas universidades privadas, lo cual no ocurría desde 1974. En este caso las mismas surgen a pesar de la oposición directa en algunos casos del Consejo de Rectores de Universidades Privadas y en otros de la falta de participación del mismo en las decisiones.

En lo que respecta a la evaluación de la calidad académica, si bien los primeros estudios se efectuaron en las postrimerías del gobierno de Alfonsín, el tema es instalado en el centro del debate universitario a partir de 1991 cuando el Ministerio y el CIN acuerdan el desarrollo del denominado Subproyecto 06 de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria uno de cuyos insumos más difundidos y trascendentes fue una metodología de evaluación universitaria. El modelo de evaluación de calidad propuesto fue, no obstante, rechazado por las universidades por cuestiones tanto técnicas como políticas³³.

A partir de entonces y hasta la sanción de la ley de Educación Superior que prevé las evaluaciones de calidad, el Ministerio adopta como metodología de acción la firma de convenios bilaterales con las universidades para -siguiendo ciertos parámetros generales- iniciar tareas de autoevaluación y evaluación externa suministrando aquél los fondos necesarios para desarrollarlos.

El otro eje vertebrador de la política universitaria menemista es el de equidad, término que no aparece en un primer momento claramente definido en el discurso oficial,

y parecería reemplazar al de democratización utilizado en la gestión radical.

Sin embargo, en El acceso a la Educación Superior -trabajo realizado en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio-, Víctor Sigal (1993:51) relaciona la falta de equidad en la universidad con las exclusiones que sufren las minorías raciales o religiosas, las mujeres, otras minorías y aquellas que son producto de las situaciones socioeconómicas. En este sentido señala que "La igualdad de oportunidades, o la democratización, o la apertura de las aulas a la educación superior a los grupos excluidos son modos diferentes de denominar a un único problema de corrección de la inequidad que se traducen en tres tipos de políticas públicas: a) la eliminación de la discriminación, b) la asistencia financiera y c) la provisión de una oferta educativa suficiente".

Es decir, habría una coincidencia entre democratización y equidad, definiéndose el primero como el proceso que permite la correspondencia entre la composición social del estudiantado y la estructura social. Al no verificarse en la práctica esta relación, se concluye que el ingreso directo no conduce a la democratización de la universidad ni al cambio social³⁴.

Sin embargo, es la amplitud otorgada al concepto de democratización la que reduce las, -de por sí escasas- posibilidades que la universidad tiene de participar en procesos de cambio social. En este sentido, el concepto propuesto, podría aplicarse en una sociedad ideal en la que las desigualdades hubieran sido reducidas a su mínima expresión; en la sociedad argentina, en cambio, éstas tienden a acentuarse especialmente en las últimas décadas. Por otra parte, no puede pretenderse -como señalaríamos anteriormente- que sea la universidad por sí sola, la que rompa la cadena de exclusiones sucesivas que se origina en otros segmentos del sistema educativo y en la sociedad misma.

Por lo tanto, consideramos que la utilización de los conceptos de democratización y equidad durante las dos gestiones, no implican sólo el empleo de términos diferentes para designar el mismo proceso, sino que ambos tienen implicancias diferentes. La aplicación concreta del principio de equidad reconoce en esta gestión un ejemplo paradigmático en la política de admisión a las instituciones oficiales.

Es así como, en Marzo de 1990, el entonces Secretario de Coordinación Educacional, Científica y Técnica del Ministerio, Enrique Bulit Goñi sostiene en un mensaje presentado al CIN en Río Cuarto que cuando se habla de una "universidad abierta a todos" se hace referencia "a todos los que estén en condiciones de acceder" y sobre todo a la no exclusión de candidatos por motivos económicos.

En junio de ese mismo año, el entonces rector de la Universidad del Litoral, Juan Carlos Hidalgo (1990), responde al Secretario Bulit Goñi destacando que el desarrollo por parte del gobierno de una política socioeconómica que favorezca el crecimiento económico sostenido y una mejor distribución del ingreso, permitiría una menor deserción en los distintos niveles educativos, incluso el

universitario.

Por su parte, el Proyecto De Imaz (1991) preveía un preuniversitario, obligatorio para cada universidad, ubicada entre el fin de la escuela secundaria y el inicio universitario. El mismo, sería reglamentado libremente por cada universidad pública o privada y debería satisfacer la igualdad de oportunidades, promover las aptitudes académicas y orientar vocacionalmente.

Queda de alguna manera esbozado el pensamiento oficial sobre el tema; sin embargo, -siguiendo la tendencia indicativa de la política oficial en relación a las universidades nacionales-, para evitar confrontaciones se prefiere que sea cada institución la responsable de fijar los criterios respectivos. Es claro sin embargo, que el logro de la "eficiencia" -en términos oficiales- sólo será posible a través de la restricción del ingreso.

Es así como, la Ley de Educación Superior (art.7) señala como requisitos para el ingreso a las instituciones de educación superior, la aprobación del ciclo medio. La novedad en este artículo es la posibilidad de ingresar al tercer nivel sin la posesión del título secundario, aunque en este caso existiría una instancia de evaluación de las capacidades y habilidades de los aspirantes³⁵.

Por su parte, el artículo 35, referido específicamente al ingreso a instituciones universitarias, agrega que los aspirantes deberán "cumplir con los demás requisitos del sistema de admisión que cada institución establezca". El artículo 50 introduce un nuevo matiz al sostener que "en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente"³⁶.

En otro orden de cosas, si bien la Ley de Educación Superior garantiza la igualdad de oportunidades (art. 33) los alcances de la misma son muy difusos. En este sentido, durante la gestión radical resulta claro que la misma coincidía con la ampliación del acceso a la educación universitaria; actualmente, en cambio sus alcances parecen diferir.

En lo que se refiere al acceso al nivel superior universitario durante la gestión Menem se han ahondado las heterogeneidades interinstitucionales e intrainstitucionales coexistiendo por lo menos tres sistemas de ingreso con sus respectivas modalidades: ingreso directo, ingreso mediante pruebas de examen, sin cupo e ingreso mediante prueba y cupo (Sigal, 1993).

A modo de cierre

Las gestiones de Alfonsín y Menem resultan ilustrativas de dos formas diferentes de concebir a la universidad y su inserción en la sociedad.

En este sentido, la explosión de participación social y política durante la gestión radical tiene su correlato en el plano universitario en el establecimiento del ingreso directo, medida política que responde a la presión social. Sin embargo, la eliminación de cupos y exámenes de ingreso se da en un contexto en que las universidades no podían

absorber el crecimiento matricular sin poner en juego la calidad académica.

Es decir, en un contexto de escasez relativa de recursos, el gobierno responde positivamente a la presión externa por la apertura de las universidades y autonomía y democratización pasan a constituirse en los pilares de la gestión.

Como quedó dicho, la democratización está ligada al co-gobierno universitario (meta alcanzada alrededor de 1986) y a la apertura del nivel, es decir, a la eliminación de las trabas al acceso. En este último sentido, aunque las evidencias empíricas son escasas y en algunos casos contradictorias, el ingreso masivo de los años 84-86 debe haber necesariamente favorecido además de a los tradicionales sectores medios acomodados y altos, también tanto a sectores medios bajos como -aunque en un porcentaje muy inferior- a sectores populares³⁷.

Esto no implica que se haya ampliado sustancialmente la participación de todos los sectores sociales en la vida universitaria, porque la eliminación de las trabas al ingreso por sí sola, no puede conseguir ese objetivo. Las desigualdades de representación social en esta institución se relacionan con el rendimiento desigual que los distintos sectores sociales tienen en otros tramos del sistema educativo basados en las diferencias socioculturales que están en la base de nuestra sociedad.

Un balance provisorio de la gestión permite señalar como aspectos importantes, el enorme crecimiento matricular que se da en estos años, en el marco de una política universitaria que la encauza en las instituciones ya existentes, sin permitir una ampliación del número de las mismas ni en la red pública, ni en la privada.

Durante la gestión Menem, en cambio, el punto de partida es la caracterización de la universidad como una institución elitista, en la cual están sobrerrepresentados los sectores socialmente más favorecidos. Esta inequidad -no resuelta por el ingreso directo- y la disminución de la calidad académica justifican una modificación del sistema de ingreso.

En este caso, existe una evaluación negativa inicial sobre la universidad y su relación con la sociedad, fruto probablemente del desencuentro que históricamente experimentó el peronismo en su relación con la institución. El gobierno aspira -al menos desde el discurso oficial- a lograr la concreción de otro modelo de universidad, uno en el cual las metas sean la eficiencia y el uso racional de los recursos aunque para alcanzarlas sea necesario poner límites explícitos o implícitos a la autonomía universitaria.

El crecimiento institucional que se opera por otra parte en los años de esta gestión tiende en el caso de la red pública, a atender demandas locales encauzadas a través del partido justicialista. Las instituciones que surgen, modifican la relación de fuerzas dentro del CIN y disputan con las demás su participación en el presupuesto universitario.

La autorización para el funcionamiento de instituciones privadas por su parte, marca una tendencia a ampliar la oferta en ese sector privada, aunque ésta sigue muy limitada a carreras que no requieran elevadas inversiones. Estas instituciones, que por el momento no consiguen atraer un

porcentaje importante de la demanda, constituyen sin embargo, una reserva ante una eventual transformación de las pautas de acceso y permanencia en las universidades públicas.

En el campo del financiamiento, el principio de equidad hace referencia a la obligación por parte de aquellos que tengan recursos suficientes, de autofinanciar parcialmente sus estudios a través de los aranceles.

Paradójicamente, la búsqueda de la equidad aparece asociada a la idea de una universidad más pequeña, probablemente más elitista, basada en la eficiencia y la calidad, meta que sólo sería asequible a partir de la reducción del

número de alumnos.

Es decir, el número de alumnos juega un rol opuesto en ambas gestiones: focalizando en el acceso, su expansión será interpretada como un signo de democratización para el gobierno radical; en cambio, centrándose en el egreso, el justicialismo concluirá que es una muestra de ineficiencia e inequidad.

Cabe destacar sin embargo que el ingreso a la universidad es aún, y cada vez más un tema abierto que merece ser atendido contemplando en forma amplia y abarcativa el conjunto de los intereses sociales que se hallan involucrados.

Cuadro N° 1
Evolución de la Matrícula en Educación Superior por quinquenios discriminando Universitaria y No Universitaria. Años 1970-1995

AÑOS	TOTAL ED.SUPERIOR	ED.SUPERIOR UNIVERSITARIA	ED.SUPERIOR NO UNIVERSITARIA
1970	293.302	253.456	39.846
1975	572.045	507.716	64.329
1980	487.473	393.828	93.645
1985	846.145	664.200	181.945
1990	909.489	679.403	230.086*
1995	1.122.934	766.847	356.087**

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Cultura y Educación

* El dato pertenece a 1988

** El dato pertenece a 1996

Cuadro N° 2
Evolución de la matrícula en Universidades públicas.
Años 1970-1997

AÑOS	MAT. UNIV.	AÑOS	MAT. UNIV.
1970	224.947	1984	443.441
1971	256.654	1985	524.590
1972	299.951	1986	581.813
1973	350.852	1987	618.651
1974	423.666	1988	652.997
1975	455.586	1989	661.315
1976	465.196	1990	679.403
1977	406.196	1991	681.990
1978	398.623	1992	698.561
1979	396.227	1993	674.868
1980	301.812	1994	719.671
1981	303.041	1995	766.847
1982	318.299	1996	812.308
1983	337.898	1997	860.661

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Cultura y Educación.

Cuadro N° 3

Evolución del Número de Universidades según Dependencia Administrativa. Años 1980-1995

AÑOS	TOTAL UNIV.	NACIONALES	PROVINCIALES	PRIVADAS
1980	52	26	3	23
1981	52	26	3	23
1982	52	26	3	23
1983	52	26	3	23
1984	53	27	3	23
1985	53	27	3	23
1986	53	27	3	23
1987	53	27	3	23
1988	54	28	3	23
1989	56	30	3	23
1990	63	30	5	28
1991	69	30	6	33
1992	74	32	6	36
1993	75	32	6	37
1994	78	33	5	40
1995	86	36	5	45

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Cultura y Educación. *

Notas

¹ Una ampliación de esta discusión teórica puede hallarse entre otros en los textos de Brunner, 1987, Tedesco, 1979, Passeron, 1979 y Tunnerman, 1979.

² Entre ellos pueden consultarse los trabajos de Tedesco, 1985 y 1987 y Tenti, 1993.

³ Resultaría sin embargo interesante explorar los posibles efectos secundarios de este acceso formal y en opinión de algunos, "ilusorio" a las instituciones que pueden experimentar sectores sociales tradicionalmente excluidos que ven ampliados, de esta manera, sus horizontes de vida.

⁴ El autor rechaza la aplicación de la idea de igualdad en el caso de sociedades altamente diferenciadas como la actual, considerándola utópica, de "gran cepa religiosa", "emparentada con una idea de no diferenciación. Propone en cambio la utilización de la noción de equidad (1988:85-86).

⁵ Para una crítica de la teoría de Rawls es interesante el aporte efectuado por Bell, 1987.

⁶ Al respecto, Bobbio sostiene que para situar a individuos desiguales por su nacimiento en las mismas condiciones puede ser necesario favorecer a los más desposeídos y desfavorecer a los más acomodados, es decir "introducir artificialmente, o bien, imperativamente, discriminaciones de otro modo no existentes". De esta manera, "una desigualdad se convierte en instrumento de igualdad, por el simple motivo de que corrige una desigualdad precedente; de modo que la nueva igualdad es el resultado de la nivelación de dos desiguales" (1993:78-79).

⁷ En el mismo sentido, Bourdieu (1981:278) define la democratización como "el proceso de igualación de las probabilidades escolares de los niños procedentes de las distintas categorías sociales", proceso que en su opinión a pesar de haberse incrementado en Francia, aún está lejos de su concreción.

⁸ Es variada la documentación en que se pone de manifiesto la coincidencia entre democratización e ingreso directo: "En tal sentido cabe destacar el aumento significativo de la matrícula universitaria, siendo en algunos casos el triple que la registrada el año pasado" (Alfonso, 1984).

"Con el fin de garantizar el acceso y facilitar la permanencia y reinserción en el sistema educativo, se suprimieron los requisitos de ingreso al nivel terciario, que hasta ese momento constituían un claro mecanismo de exclusión y selección elitista..." (MEJ, 1985, Conclusiones de la Comisión N° 8).

⁹ Esto "implica fortalecer la imagen /del estado/ como portador de educación y negarle definitivamente un rol subsidiario. Implica asegurar un sistema que abarcando la prestación estatal y no estatal de la

educación oficial, garantice la cobertura de una educación básica común obligatoria y gratuita para todos (MEJ, 1985).

Sin embargo, hacia 1987 se estudia la aplicación de una tasa impositiva adicional a los contribuyentes de clase media alta que tuvieran hijos en la universidad. El producto del gravamen se destinaría a la adquisición de material bibliográfico y equipamiento (Alfonso, 1987). Finalmente esta propuesta no es llevada a la práctica.

¹⁰ Al respecto, en opinión de Farrell (1986: 101-102) para asegurar una ética de la solidaridad, el gobierno debía asegurar una auténtica igualdad de oportunidades la cual trascendía a la aplicación formal de las mismas reglas a todos los participantes".

¹¹ Los datos respectivos se incluyen en los Cuadros N° 1 y 2.

¹² Al respecto, Terragno, Ministro de Obras y Servicios Públicos durante la gestión de Alfonso señala que "como la autonomía, el cogobierno y la gratuidad de la universidad -banderas de la Reforma Universitaria de 1918-, el ingreso irrestricto procuró democratizar la fuente de poder y prestigio. El propósito era una sociedad más abierta" (1991:129).

¹³ La resolución que establece al CBC señala que su "currículum tenderá a brindar una formación básica integral e interdisciplinaria; a desarrollar el pensamiento crítico; a consolidar una metodología de aprendizaje y a contribuir a una formación ética, cívica y democrática".

¹⁴ El proyecto De la Rúa sostiene que "los requisitos y modalidades serán fijados por la autoridad de aplicación sin establecer criterios discriminatorios", fórmula por demás de evasiva que conduce a la discusión sobre cuáles pueden ser considerados "criterios discriminatorios".

¹⁵ Los mismos son por orden cronológico: 1984, Rivas, Olijela del Valle (Partido Justicialista), 1986, Vanossi-Storani (Unión Cívica Radical), 1987, Bianchi de Zizzias (U.C.R.) y Martínez (P.j.). 1988, Dumón (U.C.R.), Freytes (P.J.) y Auyero (Democracia Cristiana), 1989, Clérico (Unión del Centro Democrática).

¹⁶ Se sostiene al respecto, que "las urgencias de orden económico empiezan a concentrar la atención de los actores políticos lo cual explica, en parte, la desactivación de las acciones parlamentarias en materia de política universitaria" (Marquina-Nosiglia, 1995).

¹⁷ Al respecto, Reborá, entonces rector de la Universidad de Córdoba, opinaba que éste "no es un problema de la universidad. Prefiero tener desocupados ilustrados que en algún momento el país va a necesitar. Lo único que se podrá vender es fuerza intelectual, y esa fuerza se elabora en institutos terciarios o universitarios" (Página 12, 29/6/88).

Para Di Tella (1986) por su parte, "en la medida en que los trabajadores que desempeñan las tareas subordinadas (a diversos nive-

les) tienen más educación, calificación profesional, y experiencia vital diversificada, pueden desempeñar tareas de mayor responsabilidad. La proliferación de ingenieros taxistas y secretarías estudiantes de psicología hace esto posible". Por otra parte, señala el autor, puede plantearse una ventaja adicional en la experiencia participativa que aplican a la vida cotidiana, lo cual puede ser positivo para lograr el cambio social.

¹⁸ Esta discusión no se da solamente en Argentina, sino que otros países en los cuales se experimentan situaciones en algunos aspectos próximas a aquella se entablan debates similares. En España por ejemplo, se señala que la educación superior es utilizada "como aparcamiento de juventud de clase media urbana, cuando ni ellos ni sus familias encuentran conveniente plantearse una alternativa laboral a la escolaridad... La recesión económica y el desempleo juvenil es el telón de fondo de semejante situación" (Moncada, 1979).

¹⁹ Al decir de Pórtantiero (1992), "manejado como un tema de economistas, el de la educación superior es un capítulo más de un proyecto global de privatizaciones: como se trataría de un gasto, la solución consistiría -dentro de una política que busca el equilibrio fiscal a toda costa- en disminuir su monto. Es un criterio contable que no tiene nada que ver con un proyecto de sociedad".

²⁰ A partir de 1991 se inicia una nueva etapa cuyos hitos salientes son creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (1993) y la sanción de la Ley de Educación Superior (1995). Se pasa así del enfrentamiento abierto entre las universidades públicas y el gobierno, a la imposición de formas de intervención indirecta, mecanismos "indicativos" del modelo de desarrollo institucional que privilegiaría el gobierno nacional.

²¹ "En el sistema educativo argentino, la universidad ocupa un lugar de excepcional importancia, a tal punto que en diversas etapas de la vida nacional cubrió, casi con exclusividad el escenario de la educación; sus conflictos fueron considerados de significación social y de atención urgente. Lo habitual fue que los demás niveles y modalidades educativas resultaran postergados; prioritariamente debía asumirse la cuestión universitaria. No es por cierto lo más adecuado, ni lo más justo; pero así ocurre" (MEJ, 1989b:56).

²² "La vida y la organización académica deberán facilitar no sólo el ingreso sino también, la permanencia y el egreso. La discusión por separado de estos tres aspectos inescindibles del sistema universitario desemboca inexorablemente en debates estériles y callejones sin salida. De los 750.000 estudiantes que actualmente asisten a las universidades nacionales sólo se recibe el 14% y de los 30.000 universitarios que egresan por año, la sexta parte -5000- trabajarán en la especialidad para la que fueron formados" (MEJ, 1989b:58).

Si se apunta sólo al contenido de estas declaraciones, se evidencia que el mismo coincide en general con lo sostenido durante la gestión radical; la diferencia debe sin embargo buscarse en el tono y el sentido del discurso y en la ambigüedad ínsita en esta "solución adecuada" que se declama.

²³ "La universidad debe integrarse al resto del sistema educativo y todo el sistema ha de servir a las demandas de la sociedad. No son pensables intereses de la universidad que no sean intereses de la comunidad nacional, sin que esto resulte incompatible con la autonomía académica ni con la autarquía financiera. La sociedad debe participar en la vida universitaria" (MCE, 1991b:21, el subrayado nos pertenece). Referencias similares pueden encontrarse en MEJ, 1989b y Menem, 1993.

²⁴ Las propuestas que se detallan en este apartado no incluyen al nivel universitario.

²⁵ Es necesario vencer "el imperialismo mental de quienes suponen que a la causa del pueblo le está permitida la ineficiencia. El imperialismo mental que entiende que a una universidad comprometida con su comunidad, le está prohibida la excelencia académica. En suma, el imperialismo mental de quienes creen que todos nuestros problemas nos vienen impuestos fatalmente desde afuera. Yo me resisto a esta forma de esclavitud intelectual" (Menem, 1989).

²⁶ A fines del 91 renuncia José Luis de Imaz cuya propuesta de reforma del sistema universitario abandonaba los principios de la Reforma de 1918. Se percibe como conveniente en ese momento, calmar el enfrentamiento con el sector universitario, elaborando propuestas menos radicales pero con mayor factibilidad de ser aprobadas en el Congreso Nacional (Balán, 1993:166).

²⁷ En un documento oficial del Ministerio se establece por otra parte, que "se trata de apoyar a las universidades que adopten políticas y medidas concretas destinadas a mejorar la eficiencia en su gestión, previéndose la posibilidad de ofrecer estímulos en función de los resultados logrados (MCE, 1993:13).

²⁸ En una primera fase se estudia también la posibilidad de crear cooperadoras de padres a efectos de recaudar aportes voluntarios y se esboza la idea de que las universidades reciban apoyo económico por parte de fundaciones o empresas privadas a cambio de beneficios de carácter impositivo y participación en el manejo administrativo de las instituciones. Finalmente, ninguna de estas propuestas se concreta.

²⁹ Sin embargo, la Ley N° 24.195 señala en su artículo 39 que "las universidades podrán disponer de otras fuentes complementarias de financiamiento que serán establecidas por una ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad".

³¹ Al respecto, señala Balán, que tanto en el caso de la creación de la Universidad de Formosa, como en el de la Universidad de Quilmes y La Matanza, se involucraban intereses del partido justicialista que se comprometían a obtener aportes financieros autónomos de empresas locales o de contribuciones municipales (1993:164).

³² Los datos correspondientes se incluyen en el Cuadro N° 3.

³³ En este sentido, el Informe elaborado por la Comisión de Seguimiento de los procesos de Evaluación del CIN recomienda el rechazo del Modelo de Evaluación propuesto por el Subproyecto 06 a partir de una crítica medulosa de los aspectos metodológicos del mismo así como de los organismos de evaluación propuestos (CIN, 1993).

³⁴ Al respecto señala Sigal: "la universidad argentina es tan o tan poco elitaria como siempre lo ha sido con la diferencia que el ingreso irrestricto ha logrado eliminar de la conciencia colectiva los sentimientos de culpa debidos a la falta de equidad" (1993:135-136).

³⁵ Existen numerosas coincidencias entre el Proyecto de Ley elaborado por el Ministerio en 1991 y que no tuviera tratamiento parlamentario, y el que estamos reseñando en diversos temas como -por ejemplo- evaluación de calidad y límites a la representatividad de cada claustro en el co-gobierno pero notables diferencias en lo referente al ingreso. Al respecto, aquél señalaba en su art. 24 que las universidades públicas y privadas establecerían un pre-universitario, "lapso intermedio entre la finalización de los estudios secundarios, y el primer año de la vida universitaria". Su finalidad sería instaurar un sistema básico de nivelación y brindar información curricular y orientación vocacional.

Por otra parte, los Consejos de Rectores de Universidades Nacionales y Privadas orientarán el ingreso a determinadas carreras de acuerdo con las pautas de desarrollo universitario establecidas por el MEJ (art. 26) (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario Argentino, 1991).

Estas diferencias parecen sustentarse en el deseo de evitar confrontaciones con las universidades; en cualquier caso, puede dudarse del carácter meramente "indicativo" de las propuestas oficiales, toda vez que parte de la financiación queda sujeta al cumplimiento de las metas del Ministerio.

³⁶ Este artículo parece haberse redactado a medida para "resolver" la tensión planteada entre la Facultad de Medicina de la UBA (gobernada por representantes del partido oficial) y el Rectorado (en manos del radicalismo), conflicto que responde tanto a tensiones partidistas como a presiones corporativas de las Asociaciones Médicas y las Federaciones de Facultades de Medicina.

³⁷ Si bien no existen evidencias empíricas concluyentes, algunos estudios muestran desde una cristalización en la representación social dentro de la universidad hasta un leve aumento en la representación de sectores sociales más bajos -lo cual implica probablemente una mayor representación de sectores medios bajos, no necesariamente de sectores populares. El primer ejemplo es presentado en el Estudio de la Universidad de Mar del Plata. Sociología de una universidad argentina. En el mismo se sostiene que "no existen cambios significativos en el porcentaje de los sectores bajos en la universidad a lo largo de los años considerados, antes y después de 1983 (cit en Sigal, 1993:269-270).

Aplicando una metodología diferente, el Perfil social de los estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario. Año 1990 concluye "que en un pequeño porcentaje hay una incorporación al sistema superior de ingresantes que provienen de hogares con nivel medio-bajo en la estratificación social, sin embargo el gran ausente continúa siendo el nivel de ejecución" (Moscoloni et al, 1992:21-22). En este mismo

sentido se ubican los primeros resultados de una investigación en curso en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (García, 1995).

Bibliografía

BALAN, J. (1993), "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992", en Autores Varios, *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.

BELL, D. (1987), *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza.

BOBBIO, N. (1993), *Igualdad y libertad*, Buenos Aires, Paidós-I.C.E./U.A.B.

BOURDIEU, P. Y PASSERON, J.C. (1981), *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.

BRUNNER, J. J. (1987), *Universidad y sociedad en América Latina*, UAM Azcapotzalco.

CHIROLEU, A. (1999), *El ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*, Rosario, UNR Editora.

DI TELLA, T. (1986), "La participación democrática: entre burocracia y socialismo", en Luis Aznar et al, *Alfonsín, discursos sobre el discurso*, Buenos Aires, EUDEBA, FUCADE.

FARRELL, M. (1986), "Hacia una ética de la solidaridad", en Luis Aznar et al, *Alfonsín, discursos sobre el discurso*, Buenos Aires, EUDEBA, FUCADE.

FRIEDMAN, M. y R. (1993), *Libertad de elegir*, Barcelona, Planeta-Agostini

GARCIA, L. (1995), "¿Democratización del acceso a la universidad o segmentación de la matrícula? El caso de una universidad regional", trabajo presentado en el Primer Encuentro Nacional *La universidad como objeto de Investigación*, Universidad de Buenos Aires, septiembre de 1995.

HIDALGO, J. C. (1990), *Algunas consideraciones sobre la Universidad actual*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

HUSEN, T. (1979), "General theories in education: a twenty-five year perspective", *International Review of Education*, Vol.25.

HUSEN, T. (1980), "A marriage to Higher Education", *Journal of Higher Education*, Vol. 51 N° 16.

KIM, L. (1983), "Admission to Higher Education in Sweden and its implications for Intergrated Higher Education", en Harry Hermans et al (ed), *The compleat University break from tradition in Germany, Sweden and the USA*, SCHEKMAN PUBLISHING COMPANY, inc, Cambridge, Massachusetts.

MARQUINA, M. y NOSIGLIA, M. (1995), "Políticas Universitarias en la Argentina 1983-1995: el papel del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Nación", trabajo presentado en el Primer Encuentro Nacional *La universidad como objeto de Investigación*, Universidad de Buenos Aires, septiembre de 1995.

MONCADA, A. (1979), "El consumo y la demanda de educación superior en Madrid", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, N° 6.

NOSIGLIA, M. y MARQUINA, M. (1996), "La política universitaria implementada por el gobierno nacional posterior a la sanción de la Ley Federal de Educación", en Norma Paviglianiti et al., *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores.

MOSCOLONI, N. et al (1992), *Perfil social de los estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario*. Año 1990, Rosario, UNR.

PASSERON, J.C. (1979), "La democratización de la enseñanza superior en los países europeos: intento de retrospectiva", en *Perspectivas*. Revista Trimestral de Educación, Paris, UNESCO, Vol.IX, N°1.

PORTANTIERO, J. C. (1992), "Hacia una nueva reforma", *La Ciudad Futura*, Revista de Cultura Socialista, Buenos Aires; N°35.

RAMA, G. (1989), "Igualdad, ¿una noción utópica?", *Propuesta educativa*, Bs. As., FLACSO, Año 1, N°10.

SIGAL, V. (1993), *El acceso a la educación superior*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias.

TEDESCO, J.C. (1979), "Modernización y democratización en la

Universidad argentina. Un panorama histórico", en Patricio Dooner e Iván Lavados (comp.), *La Universidad Latinoamericana. Visión de una década*, Santiago de Chile, Cororación de Promoción Universitaria.

TEDESCO, J. C. (1985), "Reflexiones sobre la universidad argentina", *Punto de Vista*. Revista de Cultura, Buenos Aires, Año VII, N°24.

TENTI, E. (1993), "Universidad en crisis y campo intelectual: entre la autonomía y la excelencia", Universidad, *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año 11, N° 3, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras - UBA, Miño y Dávila editores.

RAWLS, J. (1971), *A theory of justice*, Cambridge, Massa, Harvard University Press

ROSANVALLON, P., (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.

TERRAGNO, R. (1991), *Proyecto 95*, Buenos Aires, Planeta Espejo de la Argentina.

TUNNERMAN BERHEIM, C. (1979), "El problema de la democratización de la educación superior en América Latina, en *Perspectivas*. Revista Trimestral de Educación, Paris, UNESCO, Vol. IX, N° 1.

Documentos Oficiales

ALFONSIN, R. (1984), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa.

ALFONSIN, R. (1985), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa.

ALFONSIN, R. (1987), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa.

ALFONSIN, R. (1988), Discurso en Homenaje a D. F. Sarmiento, 10/9/88.

BULIT GOÑI, E. (1990), Mensaje del Subsecretario de Coordinación Educativa, científica y cultural a los Rectores del CIN, Río Cuarto, 8 y 9 de marzo.

CIN (1993), Comisión de Seguimiento de los procesos de Evaluación, Acta N° 11.

CONGRESO PEDAGOGICO, Definiciones y propuestas del Congreso Pedagógico. Dictámenes de Consenso unánime

LEY DE EDUCACION SUPERIOR N° 24521, sancionada el 20/5/95.

MEC (1991a), Bases para la transformación educativa.

MCE (1991b), Transformación de la Educación Nacional.

MCE (1992), Desarrollo de la Educación en la Argentina (1991-1992). Informe a la 43° Reunión de la Conferencia Internacional de Educación.

MCE (1993), Perfil del Sistema Educativo Nacional.

MEJ (1985), Lineamientos de Política Educativa Nacional, Reunión de Ministros de Educación, Chapadmalal, Noviembre.

MEJ (1986), Informe presentado a la Honorable Asamblea Legislativa.

MEJ (1989a), De los Planes a la acción. La política de transformación educativa, Adolfo Stubrin, Secretario de Educación de la Nación, enero/89.

MEJ (1989b), Discurso del Sr. Ministro de Educación y Justicia de la Nación, Profesor Antonio Francisco Salonia, en motivo del Cincuentenario de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 9 de agosto.

MENEM, C. (1989), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa.

MENEM, C. (1989), Discurso por la celebración el 25° aniversario de la Universidad de Belgrano, Bs. As., 12/9/89.

MENEM, C. (1991a), Hacia una nueva Educación Argentina. Discurso del señor Presidente de la Nación, Dr. Carlos S. Menem, en la Escuela Normal de Paraná, el 16/8/1991 en Ministerio de Cultura y Educación

MENEM, C. (1991 b), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa.

MENEM, C. (1992), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa.

MENEM, C. (1993), Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa.

PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO, 1991.