

X Jornadas de Sociología de la UNLP

5, 6 Y 7 de diciembre de 2018

Autor: Enzo Andrés Scargiali¹

Pertenencia institucional: Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL)

Correo electrónico: escargiali@sociales.uba.ar / enzo.scargiali@gmail.com

Reducir, arancelar y *laissez faire*: Las recomendaciones en política universitaria de Fundación FIEL en Argentina durante la década de 1990.

En el marco de la implementación de medidas de corte neoliberal en Argentina durante los años 1989-2001, los *think tanks* funcionaron como los principales sostenes del Estado para el diseño y aplicación de políticas tendientes a la reforma del sistema estatal y un nuevo tipo de regulación del mercado. En efecto, el sistema de la educación superior no fue ajeno a las medidas implementadas.

El *think tank* a partir del cual realizaremos el trabajo es la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), entendiéndolo como un engranaje clave para la circulación de ideas entre Estado, partidos y corporaciones.

En la ponencia indagaremos en la identificación y caracterización de la red de expertos que se desempeñó en este *think tank* durante la década de 1990 en el desarrollo de recomendaciones en políticas universitarias a partir del mapeo de sus trayectorias personales y espacios de circulación. En segundo lugar, describiremos las investigaciones y actividades que realizan en torno a la temática antes mencionada. Por último, aproximaremos una descripción de la forma en que se produce la circulación de ideas respecto de las políticas en universidad generadas por el *think tank* para el ámbito estatal.

1. Introducción

1 Becario de posgrado de la Universidad de Buenos Aires en el marco de UBACyT “Think tanks, derechas y democracia en Argentina, Colombia y Brasil” bajo la dirección de la Dra. Lorena Soler. Maestrando en Estudios sociales latinoamericanos (UBA).

Las discusiones acerca del rol de Estado en la sociedad y su relación con el mercado se remontan al siglo XVIII. Sin embargo, el interés de los economistas por la educación en general, y el sistema universitario, en particular, tiene un origen reciente que se ancla hacia la década de 1960. “Si bien la preocupación por el crecimiento económico y las causas que hacen que unos países sean más ricos que otros data del propio origen de la teoría económica, el descubrimiento y estudio sistemático de que la educación juega un rol importante en el desarrollo se inició hace cuarenta” (Tenti Fanfani, 2004: 17).

Desde mediados de la década de 1970, con el advenimiento del neoliberalismo, caracterizado por un proceso de concentración y centralización del capital, las estructuras de la política y el Estado se vieron copadas por “profesionales” y “expertos” en el diseño de políticas públicas, entre las que se encontraban las discusiones en torno al sistema educativo. Como destacan Basualdo y Arceo (2006) ante el creciente peso de las deudas externas y de la presión de los organismos multilaterales, los países latinoamericanos se vieron condicionados a la hora de diseñar las políticas públicas. En efecto, cobraron relevancia las recomendaciones de los “expertos” en economía, provenientes de diferentes organismos multilaterales y *think tanks*, que como veremos a lo largo del trabajo, se encuentran íntimamente relacionados.

En paralelo con la difusión del neoliberalismo, comenzaron a expandirse los *think tanks* en América Latina y, como destacan Brunner y Sunkel (1995), este proceso se da en el marco de una mayor presión hacia la racionalización y tecnificación de los procesos de toma de decisiones a nivel estatal y la adopción y ejecución de políticas. La década de 1990, en que cobra fuerza la democracia liberal en un sentido instrumental y la totalización del mercado (Ansaldi y Soler, 2015), puede ser caracterizada por la expansión de las perspectivas económicas críticas del rol activo del Estado que ha sido recuperado por las derechas latinoamericanas en sus discursos.

Entendiendo que los *think tanks* son uno de los engranajes clave para la circulación de ideas y en particular, durante el neoliberalismo, para el diseño de políticas públicas, la ponencia se propone identificar y caracterizar a la red de expertos que trabajó en Fundación FIEL en el desarrollo de recomendaciones en políticas de educación superior. Además, se hace hincapié en la relación de estos expertos con organismos internacionales, como el Banco Mundial. Para ello, se apela al análisis documental (archivo, publicaciones oficiales, sitios web) y la construcción de datos a partir de los informes relevados.

2. La expansión del neoliberalismo

Las décadas de 1980 y 1990 se vieron atravesadas por profundos cambios institucionales y económicos en América Latina en general y Argentina en que se proyectaba la crisis de la imagen heredada del Estado: la puesta en cuestión de su centralidad, se traducía en la pérdida de confianza hacia su capacidad de asegurar el cumplimiento de las funciones centrales de la sociedad (Portantiero, 1988). En este marco, el 8 de julio de 1989 asumió Carlos Saúl Menem la presidencia de la Nación Argentina, que heredaba la crisis del Estado, pero también la emergencia económica y una democracia débil. Por otro lado, la tendencia hacia la globalización disminuyó la capacidad de decisión del Estado Nacional. Como destaca Filmus (2006), la tendencia hacia la globalización también hizo mella en la capacidad decisoria del Estado Nacional. En efecto, las limitaciones a la intervención del Estado excedían las situaciones internas sino que también se encontraban condicionados por factores de decisión externos, en el que los organismos internacionales como FMI o Banco Mundial tuvieron un papel principal.

El gobierno menemista, rápidamente comenzó a implementar una serie de reformas económicas y de desregulación y redimensionamiento del Estado que rápidamente fue apoyado por diferentes sectores del empresariado (grandes exportadores, el sector financiero local y acreedores externos).

Como ha considerado Castiglioni (1996:13), Menem comenzó a ejecutar las reformas económicas que eran exigidas por los organismos financieros internacionales a cambio de oxígeno político y crediticio para su gobierno: “Cuanto mayor era la presión internacional [...] también mayor resultaba la respuesta simbólica y práctica de adhesión de Menem al liberalismo económico y el recurso a decisiones de autoridad para ejecutar las reformas.”

Entre los objetivos del plan económico se destacaban, por un lado, el establecimiento de los fundamentos de un régimen monetario y cambiario y por otro, la construcción de los fundamentos económicos de una coalición social de orden político y electoral que amalgamara los intereses de diferentes sectores sociales (Pucciarelli, 2011).

3. *Think tanks* y expertos durante el neoliberalismo

Como hemos destacado anteriormente [CITATION Sca18 \l 11274] en latinoamerica, desde mediados de la década de 1980 comenzó a producirse una tecnificación del rol de los expertos cuyo principal vertice fueron los economistas:

“Un largo proceso, iniciado con el desarrollismo y sobre todo con la última dictadura militar, había propiciado el ascenso de los economistas. En los años setenta y ochenta, esta figura ya se había afirmado como la portadora de los conocimientos necesarios para comprender y resolver el problema de la inflación. Las estrategias individuales y colectivas para protegerse, e incluso para sacar ventaja del incremento generalizado de los precios, permitieron el florecimiento de consultoras y espacios mediáticos dedicados al análisis de la coyuntura económica así como el reclutamiento de equipos técnicos en la función pública.” (Heredia, 2011:210)

Bonnet (2008) considera que la ideología neoconservadora que acompañó a la hegemonía menemista constituyó una adaptación de las doctrinas forjadas en los *think-tanks* globales. En este marco, la relación entre los especialistas y la política se incrementó en el marco de las “redes de asuntos”, conectando agencias de gobierno, *think tanks*, centros de investigación, fundaciones privadas, universidades, empresas y organismos multilaterales (Camou, 1997). En efecto, lo técnico se había posicionado por sobre lo político a la hora de la construcción de poder definiendo un campo estructurado a partir de las relaciones de fuerza entre diferentes protagonistas (Bourdieu, 2000). Las privatizaciones de la década neoliberal, también hicieron pie en la producción de conocimientos, que desplazada de la universidad pública, se trasladó a las fundaciones y *think tanks*, vaciando la investigación de sus conocimientos sustantivos y dando mayor relevancia a la producción de conocimiento práctico tendiente a influir en las decisiones.

Vommaro (2014) ha destacado que, aunque los *think tanks* no posean vínculos orgánicos con los partidos políticos, proveen políticas y cuadros técnicos y, al mismo tiempo, son un espacio de inserción laboral de profesionales y expertos vinculados a las políticas públicas que luego darían el salto a la gestión pública. Como vemos, la producción de conocimientos no se encuentra dissociada del campo político, y en efecto, existen diversas vinculaciones –que analizaremos en este apartado– que deben ser comprendidas de forma relacional.

Svampa (2008), engloba bajo la categoría de “expertos asesores” a los economistas de esta década, ya que una de sus principales características es que por sus ámbitos de formación y circulación permiten afianzar las relaciones entre el ámbito empresarial, el Estado y los organismos multilaterales. Por otro lado, como destacan Acosta, Giordano y Soler (2016), elaboran sus conceptos de forma nominal y con facilidad para ser interpretados, lo que los vuelve una figura de confianza. En efecto, los economistas, posibilitaron una comunidad de ideas en torno a las estrategias y posibilidades de aplicación de las medidas económicas que llevó adelante el gobierno menemista.

La cuestión, también ha sido trabajada por Morresi (2010:4), quien considera que existe consenso en que el neoliberalismo y los expertos en economía se implican de forma mutua: “Pareciera que existen elementos teóricos dentro de los planteos neoliberales que, a la hora de difundir o implantar reformas, requieren la acción protagónica de expertos en economía más que de políticos o técnicos en sentido estricto” Además, Heredia (2011) considera que estos expertos tuvieron un rol fundamental a la hora de generar los consensos sociales a partir de la elaboración de las interpretaciones, la construcción de redes de poder y los dispositivos que dieron forma al aparato neoliberal, adquiriendo el estatus de “intelectuales públicos” (Neiburg, Plotkin, 2004).

La adaptación a este nuevo orden económico se produjo de la mano de un discurso innovador que debe ser entendido como un proceso que involucra al conjunto de la producción económica y cuyo impacto social se traduce en un proceso de difusión en la sociedad –y en los competidores en particular- que finaliza con el establecimiento de un nuevo orden (Riera, 2011). Como destaca Thompson (1994), en este punto, el conocimiento deja de ser parte del dominio exclusivo de los intelectuales para convertirse en un medio común a través del cual se organiza la sociedad.

Sin embargo, no todos los economistas de la década de 1990 se adaptaron a este nuevo discurso: “para quienes perseveraron en el trabajo académico dentro del sector público (más bien comprometido con las perspectivas heterodoxas), las remuneraciones siguieron padeciendo una persistente licuación. Los miembros del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de las universidades públicas difícilmente podían sostener sus hogares con el ejercicio exclusivo de estas actividades” (Heredia, 2011:212). El éxito de quienes se encolumnaron dentro de los ámbitos privados avanzaron en una serie de nuevos marcos para la producción científica de la

disciplina. Como destacan Brunner y Sunkel (1995: 161) el experto empleado en organismos de este tipo desarrolla sus actividades en un marco institucional que lo pone en estrecho contacto con la esfera política de la sociedad. Por otro lado, el tipo de investigaciones que llevan adelante difiere de las emprendidas en el ámbito universitario: en general, son de corto alcance, coyunturales y de diagnóstico cuyo fin último es alimentar la legitimación de ciertos discursos.

Estos expertos trabajaron a partir de la articulación de saberes con acciones útiles e inmediatas; la proposición de enunciados y propuestas no ajenas a controversias y la asociación con empresarios y políticos que permitieron adaptar las organizaciones a las normas y procedimientos del mercado abierto. (Heredia, 2011: 214). Morresi (2010), además considera que los expertos tienen en claro los objetivos a alcanzar a partir de la matriz liberal que los aglutina: la imposición de un orden jurídico equitativo y un orden social desigual.

La producción académica e intelectual de estos expertos se dio –en la mayoría de los casos- en el marco de los *think tanks*. Estos espacios, definieron las estrategias y posibilidades objetivas de las instituciones que marcaban la agenda pública, entendida como un conjunto de temas socialmente problematizados. (Lorenc Valcarce, 2002). Las “Usinas de pensamiento” o *think tanks*, son espacios de suma relevancia para los Estados neoliberales al momento de elaborar políticas públicas. Thompson (1994) los describe en los siguientes seis puntos:

En primer lugar, utilizan metodologías científicas pero no se limitan a temas científicos; son multidisciplinarios; establecen fuertes lazos más allá de la comunidad científica; poseen un amplio grado de libertad a la hora de definir los problemas socialmente relevantes y la elaboración de sus recomendaciones; se preocupan por una variedad de problemas de amplio interés o por las implicancias más amplias de una sola problemática; y por último, marcan el ritmo de investigación para el resto de la comunidad. En este sentido, estos espacios “proporcionan una infraestructura vital y un reservorio de competencias profesionales para su clientela de clase” (Fischer y Plehwe, 2013: 5).

En la Argentina de la década de 1990, los *think tanks* y las asociaciones del empresariado, trabajando de forma conjunta o autónoma, funcionaron como los principales sostenes del Estado para el diseño y aplicación de políticas tendientes a la reforma del sistema estatal y un nuevo tipo de regulación del mercado (Beltrán, 2011). Además, cómo destacaron Oszlak y Gantman (1994), el Estado construyó una red

paralela de consultores y asesores que eran financiados por agencias internacionales y fundaciones locales que eran contratadas por organismos y Ministerios del Estado Nacional a la hora del diseño y ejecución de políticas públicas.

En este marco, los principales economistas de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) realizaron una serie de documentos de trabajo durante la década neoliberal que exploraban diferentes aristas de las cuestiones económicas y sociales de la coyuntura de la época y que eran de relevancia para la reforma y gestión del Estado. En particular, en este trabajo, nos centraremos en aquellas recomendaciones que se versaban acerca de la reforma del sistema de educación superior. Como bien destaca Camou (1997) durante la década de 1990, “un conjunto de personajes especializados en la creación, distribución y aplicación del saber a las cuestiones de políticas, “analistas simbólicos” o “tecnopolíticos” según diferentes denominaciones, comenzaron a cumplir una función estratégica en la orientación de políticas de las sociedades latinoamericanas”.

4. Los expertos de Fundación FIEL

FIEL se define como una “Institución independiente, apolítica y sin fines de lucro”². Fue fundada por las más importantes corporaciones empresariales de la Argentina en el año 1964, entre las que se destacan la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, Sociedad Rural Argentina y Unión Industrial Argentina. Morresi (2010:12), además de destacar que el apoyo de las empresas y corporaciones privadas fue crucial para que surja y se consolide la institución, afirma que su creación estaba en línea con las ideas neoliberales que comenzaban a anclar en ciertos grupos intelectuales de la década de 1960, entre los que se encontraba Alsogaray, quien consideraba que los economistas debían “abandonar su torre de marfil”, y “descender a la arena política”.

Ramírez (2007) ha considerado que la Fundación fue creada con el objetivo de contrarrestar el peso de las políticas desarrollistas o de tendencias populistas que se oponían a los intereses de los grandes grupos económicos y sus representantes. Muchos de sus miembros, a lo largo de los últimos 50 años ocuparon cargos de Ministros de Economía en todas las Dictaduras Institucionales de las Fuerzas Armadas en Argentina posteriores a 1966, a excepción del gobierno de Roberto Levingston (1970-1971) y en democracia, durante el gobierno de Menem entre 1989 y 1991 y Fernando De la Rúa

² <http://www.fiel.org/acercade>

(2001). También, otros ocuparon cargos en la presidencia y vicepresidencia del Banco Central de la República Argentina. (Ramirez, 2007: 3).

Este *think tank*, durante la década de 1990 recibió aportes de más de 170 empresas del sector privado y estatal. Dentro de las principales fuentes de ingresos figuran las “instituciones públicas”. También, recibieron financiamiento a partir de contribuciones regulares de las empresas asociadas, la realización de estudios e investigaciones contratadas por otros organismos; la venta de servicios regulares y de sus publicaciones. En contrapartida, sus patrocinantes recibían de forma cotidiana una serie de servicios entre los que se encontraban, indicadores de coyuntura e industriales y trabajos especiales sobre la situación económica.

La dirección ejecutiva estaba a cargo de diferentes dirigentes empresarios que formaban parte también de otras redes de interacción corporativa como AmCham (Cámara de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica), ACDE (Asociación cristiana de dirigentes de empresa) e IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina).³ Por otro lado, la dirección académica durante la década de 1990 estuvo a cargo de los economistas jefe Daniel Artana⁴, Juan Luis Bour⁵ y Fernando Navajas⁶.

FIEL contaba durante los años bajo análisis de un plantel de expertos formado por quince economistas, un asistente de investigación y siete asistentes de estadísticas a quienes se sumaban entre cuatro y seis investigadores invitados de forma anual. Cada documento de trabajo publicado era firmado por un equipo que reportaba al Directorio de la Fundación en las siguientes escalas: Director, Economista jefe, Economista Senior o bien investigador invitado. En la mayoría de los casos, los investigadores invitados se

³ A partir de la revisión de la trayectoria de los miembros de la Dirección ejecutiva de FIEL, cuyo listado era publicado en la primera sección de los documentos de trabajo analizados, pueden verificarse las diferentes adscripciones institucionales.

⁴ Es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata y doctor en Economía por la Universidad de California. Entre sus principales tareas se destacan los análisis de coyuntura económica de la Argentina y de América Latina; el estudio de la política fiscal, específicamente la reforma de las pensiones y los estudios sobre regulación de los servicios públicos y defensa de la competencia.

⁵ Es licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y no cuenta con estudios de posgrado. Es consultor de diferentes organismos internacionales y ha publicado diferentes papers avalados por FIEL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁶ Es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata y Doctor en Economía por la Universidad de Oxford. Fue Jefe de Gabinete del Ministerio de Economía durante la década de 1990 y economista senior de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

sumaban en casos excepciones y como co-autores en temas de su especialidad. Durante los años bajo análisis, FIEL produjo setenta y un documentos de trabajo que exploran diferentes aristas de las cuestiones económicas y coyunturales más relevantes para la reforma y gestión del Estado.

En particular, sobre la política en educación superior, desarrollaron tres grandes trabajos. El primero de ellos, fue publicado en el año 1993. El paper tiene por título “La descentralización de la educación superior: elementos para un programa de reforma”; en segundo lugar, fue publicado “Una educación para el siglo XXI”, una recopilación de textos que retoma las líneas de investigación de FIEL, en el año 2000; y por último “Educación universitaria. Aportes para el debate acerca de su efectividad y equidad”, del año 2003.

5. Algunos datos para comprender las trayectorias de los expertos de FIEL

Casi la totalidad de los expertos de FIEL se formaron en la universidad pública. Como puede verse en Cuadro 1, más de la mitad de los economistas (56%) que escribieron durante estos años se formaron en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, seguidos por más de un 30% que hizo lo propio en la Universidad Nacional de La Plata. Solo en muy pocos casos la formación de grado fue realizada en universidades privadas como Universidad Católica Argentina (5%), y Universidad Argentina de la Empresa (3%). Además, en el 31% de los casos, estas carreras fueron el último escalón alcanzado en la formación académica de los expertos de la fundación. Un tercio de los expertos de Fundación FIEL no realizaron cursos de posgrado al momento de redactar los diferentes documentos de trabajo y recomendaciones al Estado. Como afirman Brunner y Sunkel (1995: 171-172), hacia finales de la década de 1980 la universidad había perdido su aura de reputación tradicional y los expertos se enfrentaban al mercado de conocimientos valiéndose de su posición en el campo y de las redes de las que forman parte en nuevos tipos de instituciones (*think tanks*) y de su participación en la esfera política.

Cuadro 1: Carreras de formación de grado de los economistas de Fundación FIEL (1989-2001) (En %)		
Institución	Carrera	%
Universidad de Buenos Aires	Licenciatura en Economía	56%
Universidad Nacional de La Plata	Licenciatura en Economía	33%

Universidad Católica Argentina	Licenciatura en Economía	4%
Universidad Argentina de la Empresa	Licenciatura en Economía	3%
Universidad de Chile	Ingeniería Comercial	1%
Universidad Católica Argentina	Licenciatura en Ciencia Política	1%
Universidad de Cuyo	Licenciatura en Sociología	1%
Total		100%

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de trabajo de Fundación FIEL (1989-2001)

En particular, al centrarnos en aquellos investigadores que realizaron se especializaron en informes y documentos sobre educación superior, llevaron adelante sus carreras de grado, en un 66%, en universidades públicas: Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Buenos Aires. El restante, se dividió entre la Universidad Católica Argentina y FLACSO. Sin embargo, entre quienes realizaron cursos de posgrado, lo hicieron en Estados Unidos. En particular, en las universidades de Chicago y Alabama.

Como han considerado Grasseti y Prego (2016), los *think tanks* deben ser analizados a partir de una mirada integral: “abordarlos en el marco de estrategias que superan las fronteras nacionales y hasta regionales. Los vínculos que tienen, las relaciones y acuerdos que construyen dan cuenta de eso”.

Analizando la trayectoria de cada uno de ellos, se pudo verificar que casi el 40% había realizado trabajos por fuera de la organización, contratados por organismos internacionales (Cuadro 2).

Cuadro 2: Participación de economistas de FIEL en trabajos de consultoría en organismos internacionales (En %)	
Economistas de FIEL con participación en organismos internacionales	38%
Economistas de FIEL sin participación en organismos internacionales	62%

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de trabajo de Fundación FIEL (1989-2001)

Entre los organismos internacionales que contrataron los servicios de estos especialistas se destacan los dependientes del sistema de la Organización de Naciones Unidas: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Además, han asesorado trabajos

y coordinado proyectos para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Como han considerado Brunner y Sunkel (1995: 160), los investigadores sociales que se desempeñan en organismos internacionales se erigieron en la década de 1990 como personal privilegiado del campo al poder interactuar entre el ámbito privado de producción de conocimientos –el ámbito empresarial, el ámbito público –el Estado- y el sector externo –los organismos internacionales-.

Entre los investigadores que llevaron adelante los trabajos sobre educación superior, se destaca su relación con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que como veremos luego, incidió en la presentación de los datos relevados en los informes elaborados por FIEL.

Los *think tanks*, generan una comunidad de ideas que ponen en circulación a la hora de definir las estrategias y posibilidades de los agentes e instituciones que marcan la agenda pública. En efecto, la red de expertos de FIEL, durante la década de 1990 funcionó como uno de los principales engranajes para la circulación de ideas económicas, y hasta en algunos casos, parte de ellos ha saltado a la función pública en el ámbito del Ministerio de Economía y también han sido de importancia para el diseño de políticas públicas, en este caso, las referentes a la educación superior.

6. Diagnóstico y recomendaciones en políticas en educación superior de FIEL

Durante la década de 1970, en el marco de las dictaduras, la educación deja de ser considerada por un derecho que debe ser garantizado y comienza a ser entendida como una mercancía.

La década de 1990 puede ser considerada como una etapa en la que prevalecen discursos expertos acerca de la necesidad de reducir el papel del Estado puesto que inhibe al mercado y a la sociedad civil de mayores posibilidades de participación en el espacio público (Filmus, 2014). En efecto, el sistema educativo no queda por fuera de estas discusiones: la educación es considerado un espacio que puede ser manejado de forma eficiente por el mercado.

En efecto, durante estos años, emerge una pauta de cambios en la educación internacionales y que en el plano local se vió reflejada por los informes de Fundación FIEL donde se propone desregular “los mercados de los factores productivos de la educación superior y la introducción superior que converge con las políticas económicas recomendadas por diferentes agencias del ajuste de la oferta y demanda educativa vía el

sistema de precios” (FIEL, 1993:1). Esta concepción economicista de la educación se sostiene en la idea que el Estado debe reducir la asignación de recursos de origen fiscal a las universidades nacionales y que debe ser rediscutido y reasignado a partir de los requerimientos de los mercados laborales y del rumbo económico del país.

Por otro lado, los y las estudiantes también son entendidos como “individuos que adquirieron habilidades y conocimientos” que pueden ser considerados bienes privados incorporados e internalizados (FIEL, 1993:5). En línea con ello, el Banco Mundial en su informe sobre educación superior de 1995 consideraba que “las universidades preparan las capacidades técnicas de alto nivel que constituyen la base del crecimiento económico” (Banco Mundial, 1995). Además, desde FIEL se hace hincapié en que el eje central de la educación superior y su presencia en la sociedad debe asociarse al entrenamiento para la vida laboral: “El objetivo central de una educación para el mercado pasa a ser el de un centro de formación de profesionales y técnicos superiores de acuerdo con los roles demandados por los puestos de trabajo”. En este sentido, las reivindicaciones de la Reforma Universitaria de 1918 deben ser puestas en cuestión, en particular en lo que hace referencia al acceso irrestricto, uno de las principales problemas del sistema universitario.

En el documento “Una educación para el Siglo XXI. Propuesta de reforma” (2000), FIEL realiza un amplio diagnóstico y una serie de recomendaciones acerca de la educación en general, y el sistema universitario en particular.

“Ineficiencia” e “inequidad” son dos de los clivajes sobre el que se desarrolla la lógica argumentativa de los expertos de la Fundación. Por un lado, se critica el alto costo de los graduados y la ineficiencia en la relación alumnos/graduados consecuencia “del grado de tolerancia a la mediocridad en la educación superior” (FIEL, 2000:56) y en efecto, también se argumenta que no solo la cantidad de graduados es muy baja en relación con los ingresantes, sino que además se desconoce la calidad de esos graduados si se tienen en cuenta las deficiencias del sistema.

Por otro lado, y como hemos destacado más arriba, la ineficiencia es una consecuencia de la apertura de nuevas universidades públicas que durante los años noventa se realizó por “criterios exclusivamente políticos” y cuyo financiamiento institucional continúa realizandose sin condicionamientos que no provee incentivos para una mejora de la eficiencia educacional.⁷ Por ello, no existen incentivos para la libre

⁷ Entre 1989 y 2001 fueron creadas nueve universidades nacionales en todo el país: Universidad Nacional de La Matanza (1989), Universidad Nacional de Quilmes (1989), Universidad Nacional de

competencia entre instituciones que conduzca a una administración más eficiente del gasto, mejore la calidad y adecue los programas a las demandas del mercado y el alumnado (FIEL: 2000, 58). Desde la Fundación, se recomienda que la asignación de recursos se centré en los dispositivos que ofrece el propio mercado que pueden actuar de forma “objetiva” a partir de la oferta y la demanda y el interés privado. Y en este sentido, se desentiende de otras formas de asignación social de recursos, conscientes y colectivas que sean fruto de la discusión pública y democrática, orientada por la justicia y la integración social ([CITATION Mor04 \l 11274]

Un tercer elemento discutido desde las páginas de FIEL (2000), como hemos adelantado más arriba, es el acceso irrestrícito, que se entiende como un ampliador de la inequidad social:

“La provisión gratuita de educación superior para una gran parte del alumnado que está en condiciones de pagar sus estudios o de contraer préstamos, es al mismo tiempo una injusticia social y un incentivo indebido a la concurrencia de alumnos no preparados o insuficientemente motivados” (FIEL, 2000:59).

En efecto, el acceso libre e irrestrícito a la educación superior fue una de las grandes conquistas de la Reforma de 1918, que se relaciona con la inbrincación histórica entre universidad y sociedad. Como destaca Filmus (1996), la educación es parte de un articulado entre Estado y Sociedad Civil, que además, debe valorar el rol que tiene para la construcción de ciudadanía y el crecimiento económico.

La cuarta consideración que se realiza desde FIEL está en relación con la participación de la educación privada y la desventaja competitiva que significa la gratuidad en la educación universitaria pública y las restricciones a la apertura de nuevas instituciones: “La consencuencia más dramática de esta situación es la coacción sobre las posibilidades de elección del alumno” (FIEL, 1993:8). En efecto, se reclama por una mayor flexibilidad en las regulaciones para la expansión de la educación privada. Consecuencia de ello, se sostiene una participación inadecuada de instituciones privadas (asociaciones profesionales, entidades empresarias, entre otras) en la contribución a un desarrollo institucional que asegure un mayor equilibrio en la

General San Martín (1992), Universidad Nacional de General Sarmiento (1993), Universidad Nacional de La Rioja (1993), Universidad Nacional de la Patagonia Austral (1994), Universidad Nacional de Lanús (1995), Universidad Nacional de Tres de Febrero (1995), Universidad Nacional de Villa María (1995).

provisión del servicio (FIEL, 2000:60). En resumen, FIEL considera que la educación superior de la década de 1990 –al igual que las empresas públicas antes de ser privatizadas- se caracteriza por una baja tasa de crecimiento de su productividad en los recursos que comprometía la competitividad de largo plazo de la economía argentina en el mundo (FIEL, 1993:6).

A partir de este diagnóstico, se precisan algunas “opciones y recomendaciones” que permitan superar la ineficiencia e inequidad que permitan aplicar un sistema que responda a las preferencias de los alumnos y a las necesidades del mercado laboral a través de una oferta flexible, eficiente y de alta calidad (FIEL, 2000: 60) que se traduce en la aplicación de diversos grados de arancelamiento y el financiamiento condicionado por la demanda con el objetivo de desarrollar una política universitaria que contemple “la libertad de elección de los individuos y la influencia sólo indirecta del gobierno” (FIEL, 1993:7). Para ello, entonces se recomienda arancelar y desarrollar un sistema de préstamos y becas –que debe eliminarse en un lapso no mayor de cinco años a partir de la puesta en marcha de la reforma-.

Además, también se recomienda incentivar la competencia entre universidades públicas y privadas a través de los “vouchers” o “cheques estudiantiles”, ya que de este modo se tratan “en un pie de igualdad a universidades públicas y privadas y con una política completamente neutral entre universidades existentes y a crearse”.

En relación con esto, presentan una redefinición del rol de la intervención del Estado en la universidad:

“La educación superior es un ámbito en que el poder de policía del Estado deberá ejercerse al efecto de preservar las reglas del juego competitivas. Esta función, que tendrá un componente autoorganizado de la misma comunidad universitaria, implicará una supervisión de procedimientos (mecanismos de ingreso, evaluación, concursos, etc.) propios del quehacer universitario bien conocidos en la experiencia argentina e internacional” (FIEL, 1993:10)

En este sentido, el futuro de las diferentes casas de estudio estará supeditado a las decisiones del mercado y de los diferentes factores de poder que forman parte de la estructura social argentina. FIEL (1993) no descarta entonces que

“Algunas universidades públicas deberán sufrir profundas reestructuraciones de escala y orientación. El perfil del sistema universitario posterior a esta reforma es difícil de predecir, y dependerá entre otros factores clave del comportamiento de la demanda de educación superior y de la oferta laboral docente. Es posible que algunas universidades estatales mantengan un importante predicamento en el nuevo esquema, como resultado de las preferencias de los alumnos y docentes [...] La descentralización produciría ciertamente cambios importantes en el nivel de la oferta educativa, de la productividad, de la capacidad de elección del alumno con el aumento de responsabilidad involucrado, así como cierre y apertura de nuevas universidades, relocalizaciones, particiones de universidades que han superado la escala óptima, juntamente con una redistribución del ingreso más efectiva, el autofinanciamiento del sistema, la introducción de incentivos a la optimización del esfuerzo estudiantil, una formación de capital humano más acorde con las prioridades individuales y del mercado...”
(FIEL, 1993: 12)

Como destaca [CITATION Mor04 \l 11274] las diversas propuestas de reforma de la educación universitaria de los expertos de Fundación FIEL refleja la lógica del discurso neoclásico, a partir de la aplicación a la educación de las reglas de juego del mercado donde las instituciones se convierten en corporaciones, los docentes en productores, los estudiantes en consumidores y el sistema educativo en un mercado nacional o global.

7. Reflexiones finales

La década de 1990 marcó un punto de inflexión político y cultural que se expandió anclada al modelo neoliberal donde la política y los intelectuales se vieron solapados por los “expertos” quienes disputaron la producción de ideas. En este sentido, la demanda de conocimientos originados en el ámbito privado se volvió, constante y diferenciada (Brunner y Sunkel, 1995: 161), en particular, a partir de la imposición desde fuera a la racionalización y tecnificación de todas las decisiones en el ámbito de la esfera pública. Los economistas, se volvieron un actor fundamental en la toma de decisiones políticas que tienen impacto en el resto de la sociedad.

En un mundo donde la globalización y las redes del mercado –como factores externos- y el poder económico marcaban limitaciones a la intervención del Estado, las

recomendaciones de Fundación FIEL en el desarrollo de políticas universitarias se encuentran en línea con el embate que sufrió durante toda la década la educación pública. Arancelar, reducir y *laissez faire*, como motores para reducir la ineficiencia y la inequidad fueron parte de la recete que desarrollaron ciertos organismos internacionales [CITATION Dur02 \l 11274] pero que en el plano local, algunos de sus consultores asociados con otros expertos adaptaron al caso argentino.

En efecto, frente a un Estado que se repliega, FIEL replica el modelo económico al sistema educativo, dejando de lado cualquier tipo de función social, territorial y política de la educación superior. La universidad argentina, por tradición gratuita y de acceso irrestricto era un bien más del Estado que debía ponerse al servicio de los flujos del mercado.

Sin embargo, las recomendaciones –en gran medida- quedaron en ello, puede arriesgarse, por el alto piso de movilización y organización del movimiento estudiantil y docente universitario argentino, que de forma continua, a lo largo de la década de 1990, fue uno de los actores principales en oposición al modelo neoliberal[CITATION Arg06 \l 11274].

8. Bibliografía

CITATION Sca18 \l 11274 : , (Scargiali, 2018),

CITATION Mor04 \l 11274 : , (Morduchowicz, 2004),

CITATION Mor04 \l 11274 : , (Morduchowicz, 2004),

CITATION Dur02 \l 11274 : , (Durante, 2002),

CITATION Arg06 \l 11274 : , (Argüello, 2006),