

¿Hacia una universidad pulpo? La apertura de sedes: expansión, tramas políticas y mercado universitario.

Gabriela Marano
Universidad Nacional de La Plata.

RESUMEN

El artículo indaga acerca de los procesos de expansión universitaria en nuestro país a través de la apertura de sedes de carreras o extensiones áulicas, que son producto de un proceso de negociación y construcción de políticas entre autoridades académicas y funcionarios locales acerca de la compra y venta de bienes académicos, generándose un mercado de bienes educativos basado en la función docente de las universidades. El trabajo corresponde a una Tesis de Maestría aprobada¹, en la cual se toma como caso particular la Universidad Nacional de La Plata, analizándose la apertura de sedes entre 1990 y 2006.

Al calor de las transformaciones de los 90 y de las lógicas de mercado, crecieron los estudios sobre educación superior, especialmente aquellos referidos a las políticas gubernamentales y a su impacto en las instituciones. El enfoque que se adopta en este trabajo se encuadra en una visión diferente ya que postulamos que las lógicas de mercado no resultaron directamente de la aplicación de políticas unidireccionales, sino que fueron apropiadas por las instituciones universitarias a través de mecanismos propios y específicos, lo cual remite a la resolución institucional del empleo y financiamiento de los docentes universitarios.

El artículo aborda tres cuestiones: qué características adopta el mercado universitario en base a la expansión por sedes, cuáles son las condiciones y la trama política que la sustenta y qué efectos y desplazamientos se producen sobre los actores, la institución y la formación universitarios. Finalmente, se discute la relación mercado-educación y las nuevas formas de la diferenciación educativa, que impactan hacia el interior de las mismas instituciones universitarias.

Proponemos en este análisis la figura de **universidad pulpo** para caracterizar los procesos expansivos, un centro con tentáculos que se estiran por el territorio nacional, tentáculos que representan las nuevas estrategias competitivas de las universidades nacionales en el contexto actual. Como hace 800 años, la universidad vuelve a hacer con los pies; esta vez, los docentes viajeros hacen posible la aparición de nuevos (co) proveedores en educación superior: las autoridades municipales.

¹ Corresponde a la Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. FLACSO. Bs. As., 2007. Marano, María Gabriela. "De eso no se habla". *La apertura de sedes universitarias: políticas académicas y lógicas de mercado en la actual expansión universitaria argentina. El caso de la UNLP*". Directora: Mg. G. Tiramonti.

Palabras claves: expansión universitaria – sedes – mercado universitario – política universitaria – diferenciación educativa.

Towards an “octopus” University? The opening of New University Centres. Political Interference, the Market for Higher Education and the University.

Abstract

This article is about the expansive process of opening of new Courses of Studies and New University Level Educational Centres in our country. This phenomenon is the outcome of educational policy design and negotiations between the academic authorities and the governmental officers from the Ministry of Education who have different views on the issue. The demand and offer of educational services creates a market for educational services on the basis of the teaching role of Universities. The article is based on the New University Centres opened up by Universidad Nacional de La Plata (La Plata National University) in the period between 1990 and 2006².

In the midst of the changes of the nineties and the logic of the market, there has been a renewed interest on the studies of University education, particularly on the issue of governmental policies and their effect on the educational institutions. Here, the approach is different since the aim is demonstrating that the logic of the market is not the result of the adoption of top-bottom policies by the government but rather the consequence of the University's adoption of a bottom-up policy: i.e. the University taking its own specific decisions on educational policy, employment and financing.

The ultimate goal is finding the answer to three questions: a) which are the features of the educational market on the basis of the opening of New University Centres of Learning b) which are the conditions and the political influences behind the decisions and c) which are the effects and changes imposed on the agents, the institutions and the learning processes.

Summing up, the real impact of the inter-dependence between market and education and the new forms in educational offer within the Universities themselves, are ascertained.

The analysis projects the image of an "octopus" university to illustrate the expansion process, a centre with its tentacles spreading all over the countryside, where each one of them represents the competitive strategies applied by national universities in the present context.

Again, like it had happened 800 years before, the University with its itinerant teachers contributes to the appearance of new suppliers of University education: the townhall authorities.

The opening of New University Centres brings to the surface such issues of autonomy, government and management of the Universities and the Higher Education system as a whole, in still uncertain and new dimensions.

² Note: From a Magister Thesis in Social Sciences. Field Education. Flacso, Bs. As., 2007. Marano María Gabriela. Title: *"It is forbidden to talk about the subject. La apertura de sedes the Opening of New University Centres: academic policies and the logic of the market in the present Argentinian University expansion. The case of Universidad Nacional de La Plata –UNLP"*. Directora: G. Tiramonti.

Key words: University expansion –New University Centres –Higher Education Market.
Different educational offers.

*“Nadie ignora, en realidad, la lógica del intercambio (...)
pero nadie se niega a someterse a la regla del juego
que consiste en hacer como si se ignorara la regla.
Cabría hablar de “common miscognition”
(desconocimiento compartido)
para designar este juego en el
que todo el mundo sabe- y no quiere saber-
que todo el mundo sabe –y no quiere saber-
la verdad del intercambio”
Pierre Bourdieu
Meditaciones Pascalianas*

1. Introducción.

El presente trabajo expone los resultados de una investigación³ acerca de los procesos de expansión universitaria en nuestro país a través de la apertura de sedes de carreras, esto es, localizaciones extraterritoriales donde se replican algunas carreras de grado en forma completa o el ciclo básico de dos o tres años de duración. La apertura de nuevas sedes es producto de la construcción de políticas entre autoridades académicas y autoridades locales por la compra y venta de bienes académicos⁴.

Se ha vinculado la expansión de la educación superior con las crecientes demandas sociales a consecuencia de la inclusión social y educativa de sectores más

³ Corresponde a Tesis de Maestría-FLACSO. Op.cit. Resumen. Cabe aclarar que la investigación realizada en el marco de la tesis refiere al período 1990-2006, sin embargo, el problema tiene actualidad. Vg. C. Pérez Rasetti, 2009.

⁴ Definición de términos: usaremos el término “**sede**” para referirnos a toda localización extraterritorial del dictado total o parcial de una carrera por parte de una universidad pública o privada. Es equivalente a “sedes de carreras”, carreras seleccionadas para ser replicadas en una localización territorial distinta de la universidad. Homologamos el concepto de “sedes” al concepto de “**extensiones**” o “extensiones áulicas”, puesto que resultan “extensiones de carreras” de igual índole que las sedes. Un “**centro regional**” es una localización territorial en la cual se dictan varias sedes de carreras, de la misma o de distinta universidad pública y/o privada. Aclaramos que el criterio de sedes extraterritoriales no es igual a modelo descentralizado de universidad, constituido por unidades académicas ubicadas en distintas ciudades.

amplios de la población. La presión creciente de la demanda desde mediados del siglo XX supuso una diversificación institucional que tornó al sistema cada vez más complejo. Este patrón histórico de crecimiento reconoce en la década de los 90 ciertas particularidades. Por un lado, el sistema crece en su conjunto con un importante número de nuevas universidades públicas y privadas. Por otro lado, se dan procesos que son menos visibles y han sido menos estudiados tales como las articulaciones con instituciones terciarias no universitarias y la apertura de sedes alejadas de la casa central.

Cabe aclarar que el criterio de sedes extraterritoriales no se superpone ni es igual al modelo descentralizado de la universidad, en general organizado en base a criterios de desarrollo regional. La más representativa de este tipo de modelo es la Universidad Tecnológica Nacional, compuesta por 19 Facultades regionales y 10 unidades académicas. Otras universidades creadas posteriormente se ubican desde su inicio en más de una localización, como la Universidad Nacional del Nordeste o la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, con sedes en distintas provincias.

En este trabajo nos referiremos al fenómeno de apertura de sedes extraterritoriales que se da fuertemente a partir de la década de los 90⁵, fenómeno que participa de la conformación de un mercado de modo destacado. En las últimas dos décadas han proliferado las sedes de universidades no basadas en criterios regionales y a la vez alejadas de la sede principal. Fernández Lamarra, en un estudio de caracterización general del sistema universitario argentino, escrito en el año 2003, estimaba que existían alrededor de 120 sedes de instituciones universitarias en territorio nacional⁶.

¿Qué tipo de procesos están mostrando estos fenómenos de apertura de sedes de las universidades?, ¿qué dinámicas de estructuración y qué lógicas están atravesando el sistema universitario?, ¿cuáles son los elementos constitutivos del mercado educativo y a través de que dispositivos institucionales se instauran las lógicas de mercado en una universidad nacional?, ¿qué implicaciones produce la adopción de mecanismos de mercado?, éstas fueron las preguntas que guiaron nuestra investigación.

Si bien sabemos que estos procesos pueden ser analizados desde distintos enfoques, especialmente la relación con procesos socioeconómicos y de desarrollo local

⁵ Lo cual no implica que sea la aparición histórica de este fenómeno, sino su expansión considerable. Incluso en la experiencia internacional, la aparición de multisedes es un fenómeno de varias décadas atrás.

⁶ Algunas universidades privadas son paradigmáticas en esto como las Universidades Católicas de Salta y de Santiago del Estero con localizaciones en todo el país, pero este fenómeno también se da entre las universidades nacionales, la Universidad de Lomas de Zamora por ejemplo tiene localizaciones en distintas provincias (Corrientes, Santa Fe, San Luis, Córdoba).

y/o regional o su impacto en términos de la inclusión educativa en la universidad de nuevos grupos sociales, el trabajo focaliza en una perspectiva particular, que toma en cuenta las tendencias estructurales de la expansión educativa leída en claves del nuevo escenario epocal. Podemos decir que se encuadra dentro de los estudios caracterizados por Brunner y Uribe (2007) como aquellos que investigan la preeminente “cuestión del mercado”, aunque no reducimos el mercado a una perspectiva económica, sino que incluye de manera importante, la constitución de mercados políticos:

El análisis de la expansión nos habla acerca de los cambios ocurridos en la universidad argentina en la década de los 90. Uno de los efectos de estos profundos cambios residió en el aumento de su visibilidad como objeto de política educativa, condición que repercutió a la vez en acrecentar considerablemente las oportunidades para su estudio. De la mano de estas transformaciones, los estudios sobre educación superior tuvieron gran expansión, especialmente aquellos referidos a la agenda de políticas y más tarde, al impacto que habían tenido sobre el sistema. Sin embargo, en la mayoría de estos enfoques prima una visión unilineal por el cual las políticas públicas inciden directamente sobre las universidades nacionales, dirigiendo el comportamiento de actores e instituciones.

En este trabajo postulamos que los cambios que describimos no obedecieron a la imposición directa de políticas neoliberales del Estado nacional; por el contrario, la apertura de sedes escapó a su alcance y constituyó una preocupación manifiesta para organismos como la CONEAU. Efectivamente, el análisis se enriquece si planteamos la producción de políticas universitarias desde el ejercicio efectivo del poder y la autonomía, no sólo a partir de los cambios producidos desde los aparatos del Estado (visión macropolítica) sino como la lucha por la capacidad de direccionar los fenómenos sociales a nivel de las instituciones (Narodowski, 1996).

El enfoque apunta a mostrar cómo las lógicas de mercado fueron apropiadas por las instituciones universitarias a luz de especificaciones propias y a través de mecanismos específicos con aquello que se tiene “a la mano” – la enseñanza-, abriendo canales nuevos de empleo docente con financiamiento particular, participando de esta forma en la configuración de un mercado de bienes académicos. Este proceso es parte de un contexto social, nacional e internacional, de demanda de estudios superiores en una

sociedad signada por el conocimiento⁷, pero también alude a la situación específica en que se encuentra la universidad argentina y cómo se resuelve institucionalmente problemas de empleo y financiamiento.

El dilema del que partimos, entonces, son las políticas académicas de apertura de sedes alejadas de la sede central, incluso por fuera de su ámbito regional⁸, que se ha venido propagando desde los años 90. Para abordarlo, adoptamos una perspectiva que recupera la mirada hacia el interior de las prácticas políticas institucionales, analizando cuáles son los dispositivos implementados en un contexto particular -con cierta cultura institucional y ciertas formas de “hacer política”- y cuáles las estrategias y los recursos puestos en juego. Supone también repensar las posibilidades de regulación y de autonomía y sus relaciones con el sistema del cual son parte.

En función de ello, nos planteamos como objetivos generales: a) analizar la apropiación de las lógicas de mercado en las universidades nacionales y sus implicancias y b) caracterizar la trama política que sustenta estas formas de expansión. En cuanto al diseño metodológico, se desarrolló dentro de un cruce de paradigmas cuantitativo y cualitativo, con estrategias metodológicas que intentan ser complementarias entre sí⁹. Nuestro objeto de estudio se conformó en el cruce de la complejidad institucional típica de las universidades nacionales que presentan instancias de gobierno, organización y gestión en distintos niveles (central, intermedia o de base), como de distinto tipo (ejecutivo y colegiada) y que combina (relativa) autonomía de gobierno con dependencia financiera estatal. Se eligió trabajar con un caso -la Universidad Nacional de La Plata- por la cantidad de sedes que fueron abiertas por las Facultades en la última década, por el contraste que genera un proceso nuevo en una universidad tradicional, con trayectoria académica y gran

⁷ “La *mercaderización* de la educación superior ha de entenderse como un desplazamiento que, si bien tiene una dirección general u orientación común, transcurre por diferentes carriles y es siempre tributario de una mezcla de condiciones que provienen de los contextos nacionales, de la historia de los sistemas y las instituciones, de las medidas de política empleadas por los gobiernos y del propio comportamiento estratégico de las instituciones una vez que ellas son expuestas a las fuerzas del mercado o sujetas a mecanismos de cuasimercado, por ejemplo, para la asignación de los recursos o la evaluación de su efectividad” (Brunner y Uribe, op.cit).

⁸ Nos referimos al ámbito de influencia regional que delimitan los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES).

⁹ Para el relevamiento de datos, se realizaron entrevistas (a funcionarios gubernamentales, funcionarios académicos y a “docentes viajeros”), se hizo análisis de documentos (del Ministerio de Educación, de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU- y del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), documentos de la UNLP y de las Facultades estudiadas, más publicaciones propias de las sedes, generadas a nivel local) y se utilizaron datos estadísticos ya elaborados, así como se generaron datos cuantitativos de elaboración propia.

tamaño, que la convierten en una de las principales y más complejas instituciones universitarias del país.

2. Expansión, diversificación y mercado universitario: viejas y nuevas formas.

¿Cuáles han sido las razones de la expansión institucional universitaria en el siglo XX? Llamaremos **dinámicas de estructuración** a las *lógicas*, las fuerzas constitutivas de los procesos de expansión de la educación superior. Estas dinámicas no son tendencias autónomas sino que forman parte de la relación que se establece entre educación superior/ universidad, sociedad y Estado en determinado momento dado. Las políticas gubernamentales y las estrategias políticas, las demandas sociales por el acceso a la educación superior, la “presión del mercado” por la relación con el mundo del trabajo y la propia actividad académica producto de la emergencia, institucionalización, especialización y profesionalización de ciertas temáticas disciplinares o transdisciplinarias son fuerzas constitutivas que están en la base del surgimiento de nuevas instituciones como de los procesos de diversificación.

La relación entre diversidad (política), diversificación (proceso) y diferenciación (resultado) (Guy Neave, 2001:349) ha ido cambiando históricamente. La expansión de la educación superior argentina muestra un crecimiento en matrícula y número de instituciones, al compás de los vaivenes políticos del país que favorecieron o restringieron los procesos expansivos. A partir de los años 60, a medida que se amplía el sistema de educación superior, lo hace a expensas de una mayor diversificación de opciones. La adopción de diferentes modelos de gestión institucional, de ofertas académicas más ligadas al mercado de trabajo y de propuestas curriculares y tecnologías de enseñanza innovadoras son parte de las estrategias competitivas de las instituciones que se disputan el creciente público estudiantil.

Con las nuevas formas de expansión se perfila aquello que había comenzado en el período anterior, la consolidación de mercados educativos universitarios. Llamamos **mercado universitario** al campo de producción e intercambio de bienes simbólicos de alta complejidad que se da en el interior del sistema universitario y que toma características diferenciadas en tanto mercado educativo¹⁰. Este mercado, centrado

¹⁰ La relación entre mercado y educación tiene distintas lecturas según las perspectivas asumidas. Para Bourdieu, los mercados educativos son *mercado de bienes simbólicos* que remite a un campo de producción y circulación de los mismos. La diferenciación entre productores y consumidores, producto de

específicamente en el intercambio de bienes académicos, impulsa la expansión no sólo por la presión de la demanda sino también por la acción de la oferta universitaria que, de este modo, se reproduce a sí mismo en forma ampliada.

Si tomamos la provincia de Buenos Aires, los datos nos mostraron gran cobertura territorial de educación universitaria tanto de universidades públicas como privadas¹¹, aunque el fenómeno expansivo era más importante entre las primeras. Las universidades de Lanús, Lomas de Zamora, La Plata y Luján tenían mayor dinamismo, pero también participaban la UCPBA y la UNGSAM, entre otras. La gran mayoría tenían estructuras académicas propias (unidad académica, delegación, etc.) para gestionar las sedes y las ofertas incluían tanto carreras de grado completas como primer ciclo y tecnicaturas universitarias ligadas a mercados de trabajos específicos; en ambos casos vinculadas preferentemente a las Ciencias Sociales, conocidas como carreras de “tiza y pizarrón”, por su baja infraestructura tecnológica requerida. Entre la oferta de carreras, sobresalían Abogacía, Administración y aquellas ligadas al campo de la informática¹². Desde el punto de vista territorial, se observó que en algunas ciudades existían al mismo tiempo ofertas de distintas universidades que se expanden mediante sedes extraterritoriales.

Como muestra el cruzamiento de datos realizado, la existencia de demanda de estudios no se justificaba directamente por ninguno de estos tres indicadores: cantidad de

las luchas en el interior del campo, da lugar a una “situación de mercado” en el cual los productores compiten tratando de ganar para sí al público consumidor, que también se diversifica (Gutiérrez, 1997:54). Otra perspectiva diferente remarca el carácter de *cuasi-mercados* de los mercados educativos, un híbrido que tiende a combinar procedimientos de financiamiento público, coordinación burocrática y competencia, impulsados por políticas de mercado que se apoyan en el principio ideológico de las virtudes de lo privado sobre lo público (Gordon y Whitty, 2002) y que incorporan la idea de regulación basada en la competencia, aunque no se abandona el control gubernamental.

Finalmente, desde los países centrales, llega la teoría del “capitalismo académico”, que gira en torno a los comportamientos de mercado que estarían asumiendo las instituciones y sus agentes -académicos, administradores y estudiantes-, referidos a la competencia por recursos provenientes de fuentes externas, aunque se mantenga una base de financiamiento público y su ideología de servicio público. En versiones recientes, la teoría avanza un paso más y plantea el surgimiento de un nuevo “régimen de conocimiento/aprendizaje”; nuevos circuitos de conocimiento emergentes, redes que intermedian entre los sectores público y privado, capacidades extendidas de gerencia que vinculan a las instituciones con la nueva economía, cuya base es precisamente la explotación del conocimiento técnico (Brunner y Uribe, 2007).

¹¹ En base a datos del PMSIU, Guía de estudios 2004 y páginas web de municipios y universidades, encontramos 45 ciudades de la Provincia de Buenos Aires en la que había sedes de distintas universidades, ubicadas en todo el territorio provincial y de distinto tamaño poblacional; en algunos casos, combinando carreras de distintas universidades. Asimismo se observó como fenómeno que no había universidades nacionales ubicadas en otras provincias (salvo el caso de la UBA) que tengan sedes en la provincia, aunque sí privadas; por el contrario, algunas universidades públicas bonaerenses efectivamente se expanden por fuera de su ámbito provincial, lo cual muestra una actitud expansiva propia de la región bonaerense.

¹² Un caso particular es la carrera de Enfermería porque la Universidad de Lanús con 12 sedes extraterritoriales en el ámbito provincial

población (hay sedes en municipios intermedios, ciudades grandes y áreas metropolitanas), crecimiento poblacional (hay en ciudades con crecimiento positivo y a la inversa) o índices de NBI. Asimismo, es muy relativa la relación directa entre la oferta educativa y la actividad productiva de los partidos, sino que prima más la tendencia general hacia las carreras arriba nombradas.

La Universidad Nacional de La Plata no ha estado ajena a este proceso. El movimiento de expansión institucional data de 1990 cuando se firmó el convenio entre la UNLP, la UBA y la Municipalidad de Junín por el cual se creó el Centro Universitario Regional Junín (CURJ) en el cual se acordaba desarrollar ciertas carreras de grado universitario dependientes de esas universidades. A partir de allí, se observa un movimiento de expansión de la UNLP que fue desde la apertura de sedes de carreras en Centros Regionales hasta la instalación de “sucursales” propias de ciertas Facultades conocidas como “extensiones áulicas”. Desde 1990 hasta 2006, la Universidad Nacional de La Plata había abierto un total de 30 sedes de carreras, 9 Facultades que participaban directamente en la gestión de sedes (más de la mitad del total de Facultades) y 20 comunidades locales involucradas. Es decir, que se trata de un movimiento relativamente importante que involucra a funcionarios, docentes y alumnos que, sin embargo, no se refleja en la información disponible sobre ellos.

La lectura de los datos nos permite ver además que algunas Facultades sobresalían en este proceso por tener la mayor cantidad de sedes, diferencia que corresponde a las *estrategias competitivas* de que disponen para concretar sus políticas académicas expansivas (ej, la mayor participación política partidaria de sus funcionarios o la posibilidad de montar una carrera económica mediante el sistema de exámenes libres). La capacidad institucional de generar estos procesos está íntimamente relacionada con la importancia que adquieren los funcionarios de nivel intermedio y la relativa autonomía que están adquiriendo ciertas áreas de gestión universitaria.

La organización regional de la oferta universitaria está prevista en la Ley de Educación Superior a través de los *CPRES*, organizados en siete nodos. La UNLP se ubica en la región bonaerense junto a otras universidades nacionales y privadas. Desde el punto de vista territorial, la oferta producida por la universidad platense en sus sedes se escapa de los límites de su “ámbito natural” demarcado por el CPRES con incursiones hacia las regiones sur y centro-este. Por otro lado, hacia el interior de su nodo, también se compite por reproducir ofertas curriculares en distintas localidades, aún cuando éstas

pueden estar situadas a una distancia menor de otras universidades nacionales. Como se puede ver en los datos obtenidos, algunas sedes que abrió la universidad platense eran también ofertadas por otras universidades nacionales, incluso más cercanas a la sede. La cercanía entonces no parece ser necesariamente el principal criterio de elección local y nos remite a otros procesos para entender las vinculaciones entre funcionarios universitarios y funcionarios locales.

La universidad participa así de la conformación a nivel nacional de un mercado universitario en el cual las instituciones se sitúan en distintas posiciones respecto a sus capitales acumulados de carácter simbólico y social, con relaciones asimétricas, que condicionan sus estrategias de expansión. La competencia se torna en el valor central que reproduce la lógica del sector empresarial, aunque también se ve que, a diferencia de los supuestos de la teoría económica liberal, el mercado no parece ser el mejor distribuidor racional de los recursos educativos.

José J. Brunner (1983: 204) captura la especificidad de los mercados en la educación superior a través de la distinción entre el mercado de compra y venta de bienes y servicios académicos y el mercado académico en sí. El primero es aquel que se arma como producción de servicios para el consumo del público estudiantil y cuyo costo principal es la remuneración docente. Esta situación reproduce al sistema de educación superior tradicional puesto que la actividad académica consiste exclusivamente en la enseñanza, en detrimento de la producción de conocimientos. Por el contrario, un mercado académico puede ser entendido como una estructura ocupacional al servicio de un sistema de distribución de prestigio centrado en la excelencia académica. En este caso, el mercado forma parte de la consolidación de la profesión académica.

En la investigación, caracterizamos la apertura de sedes universitarias como construcción de un mercado de bienes académicos a través de cinco dimensiones constitutivas: 1) el tipo de financiamiento; 2) las características del trabajo docente, 3) el tipo de gestión académica, 4) la oferta académica y 5) las estrategias de marketing. Todas las dimensiones demostraron que la centralidad de este proceso recae en la articulación pragmática que garantiza su operatividad y viabilidad.

Se destacaron dos modelos institucionales de resolución financiera: un primer modelo que supone una contribución especial mediante incremento de tasas municipales y un segundo modelo que supone la constitución de una fundación ad-hoc (encontramos dos subtipos, uno más de tinte corporativo con la inserción de las instituciones

económico-sociales importantes del distrito o como fundación privada que recibe aportes tanto públicos como privados, aunque vinculada también al poder político, en este caso provincial). El aporte privado de las familias está presente en ambos casos al pagar una cuota “voluntaria” a la cooperadora del centro regional.

Las sedes se mantienen a través del financiamiento local en lo que hace a pago de salarios docentes (más viáticos), pago de salarios de la gestión académica-administrativa y mantenimiento de infraestructura y servicios¹³. Las intendencias pueden prestar contribuciones directas para la gestión en las propias Facultades (gastos administrativos y para la coordinación académica). De este modo, el financiamiento específico que tienen las sedes no compromete el financiamiento que se recibe de las autoridades nacionales y aunque no declarada ni aceptada como tal, actúa como una fuente “privada” de financiamiento, diversificando el financiamiento y tornando en un híbrido la relación público-privado.

La gestión académica está descentralizada a nivel de las Facultades. En nuestra indagación, encontramos dos niveles de coordinación prevalentes: Secretarías Académicas y Secretarías de Extensión, cuya diferencia residirían en los principios orientadores de políticas académicas. Por ejemplo, las primeras parecían adoptar una mirada más “internista”, poniendo mayor énfasis en el dictado efectivo de clases. En cambio, las segundas lo encuadraban en las políticas de vinculación con el medio y de hecho, fueron más dinámicas en la creación de sedes. De todos modos, la tarea más importante que ambas realizaban, era intermediar entre los docentes y las sedes a fin de garantizar el dictado de las clases y el cobro de los salarios docentes. Así, la gestión académica se confundía con la gestión administrativa y ambas se reducían a la facilitación o resolución de problemas, no se da la generación de las condiciones para otra cosa”¹⁴.

Lo peculiar de la oferta universitaria es la inclusión de dos tipos de actividades que hacen al amplio espectro de formación que tiene un estudiante universitario: la

¹³ El salario docente en general se calculó tomando como parámetro una dedicación semiexclusiva más viáticos y gastos de estadía. Una forma habitual eran los contratos por un período de nueve (9) meses pagos, incluyendo el dictado de clases en un cuatrimestre y la asistencia a las mesas de exámenes durante todo el período lectivo. Respecto de la infraestructura, era óptima en todos los casos, en cambio, el equipamiento informático y bibliográfico fue señalado como un aspecto deficiente, que se verificaba en la mayor cantidad de alumnos por computadora (Ingeniería e Informática) y la falta de bibliotecas en todos los casos.

¹⁴ Entrevista a coordinadora de carrera// Las dificultades señaladas fueron los problemas presupuestarios y administrativos, éstos últimos adjudicados a la existencia de una cultura institucional propia de la coordinación local, diferente a la “cultura universitaria”.

carrera en sí y otras ofertas académicas y culturales que amplían y complementan la formación universitaria. Prácticamente, se han encontrado muy pocas evidencias de este último tipo de actividades (charlas, debates, presentación de libros, etc.), ya que eran muy pocas las actividades culturales que se ofrecieron como parte de una propuesta académica. En cuanto a la oferta curricular que se daba en las sedes, intentaba reproducir la que se ofrecía en la universidad, sin implicancias de adecuación regional o local. En la selección de carreras, la articulación entre funcionarios académicos y locales se basó más sobre las posibilidades de viabilidad que de pertinencia, apoyándose la demanda sobre su validez política y no sobre su validez socio-laboral.

La reproducción efectiva de la carrera seleccionada se dio mediante dos criterios: que fueran carreras “fácilmente replicables” y que permitieran un “currículum flexible”; ambas condiciones tendieron a garantizar la factibilidad de la experiencia y la rentabilidad del trabajo docente. La posibilidad efectiva de reproducir carreras incluyó opciones en las modalidades curriculares (ciclo introductorio o carrera completa) y en las modalidades pedagógicas (presencial y no presencial). Estos criterios se combinaron con los dispositivos curriculares adoptados que expresan criterios prácticos y estrategias didácticas y componen las condiciones de flexibilización curricular que hicieron efectivo el dictado de las clases¹⁵. En definitiva, podemos sostener que estos dispositivos funcionaban como estrategias de rentabilidad del trabajo docente, puesto que las decisiones didácticas eran funcionales a la factibilidad de la experiencia, en hacer posible y rentable el viaje de los docentes¹⁶.

3. Apertura de sedes: la trama política. Estado, universidad y sociedad civil en tiempos de mercado.

A diferencia de los anteriores procesos de expansión en los que el Estado Nacional ha tenido un rol central, esta expansión se asienta sobre una trama política particular. Los nuevos procesos expansivos involucran determinados patrones de

¹⁵ Dispositivos curriculares encontrados: alternancia docente en el dictado de clases entre La Plata y la sede, implementación del “tercer trimestre” o cursada intensiva en verano, cátedras alternativas, concentración de clases de una materia en un solo día, dictado de las clases de modo quincenal o alternancia semanal entre clases teóricas y clases prácticas, flexibilidad de las correlatividades en el dictado de las cursadas, reducción de la cantidad de turnos de exámenes en el año, dictado virtual de las clases, mecanismos audiovisuales o virtuales de apoyo y formas particulares de evaluación. A este panorama, le sumamos que se encontraron pocos ejemplos de otras actividades académicas de las sedes que amplían el espectro de la formación universitaria (jornadas, presentación de libros, charlas, etc.)-

¹⁶ Como último punto, marcamos la difusión. En este caso, se apeló a estrategias de marketing encuadradas en las lógicas comerciales que mercantilizan los saberes y en los nuevos dispositivos neoesempresariales con sus exigencias “público-publicitarias” (Tahyer en Sánchez, 2001).

interacción y negociación entre tres esferas: el Estado, la sociedad civil y la propia universidad, al mismo tiempo que supone la articulación de tres dimensiones de la acción estatal: la gubernamental, la académica y la local. Estos procesos de interacción se ponen en juego en virtud de determinadas condiciones y sentidos políticos marcadas por las tensiones y relaciones ambiguas entre la política gubernamental y las políticas académicas de las universidades, así como entre éstas y las políticas locales a nivel territorial.

Se pueden distinguir dos tiempos en la política gubernamental. Un primer tiempo en el cual la proliferación de sedes universitarias se hace visible y un segundo momento en el cual se da paso a un principio de regulación. El primer tiempo se caracteriza por presentar la apertura de sedes como problema¹⁷, que, en forma genérica, se sintetiza en tres puntos: la anarquía que se genera en el sistema universitario, la pérdida de la calidad de la enseñanza que se daría en la sede y la gestión fragmentada. El CIN alertará también sobre los mecanismos clientelísticos de apertura de instituciones universitarias y la sobreutilización del concepto de demanda de educación superior.

Nos preguntamos qué cuestiones marcan este “estado de preocupación”. En el contexto de los 90, frente a la configuración del Estado como control, la apertura de sedes no sólo aparece como tendencia contraria producto de un ejercicio particular de la autonomía de las universidades y como procesos políticos y académicos no regulados, sino como una práctica político-institucional que se escapa aún de las regulaciones establecidas o que puede convertirse en un medio “alternativo” para legitimar recomendaciones desfavorables de la CONEAU (Isuani, 2002: 27). En definitiva, se trata de la tensión entre la intervención de este nuevo Estado y la dinámica del mercado, dinámica que tiñe incluso las relaciones interestatales (Estado-universidad).

La nueva regulación se dará con la promulgación en septiembre de 1999 del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) 1047/99 que prescribe acerca de los

¹⁷ Forman parte de este corpus que definen la apertura de sedes como problema: el Decreto 2283/93, el pedido de relevamiento de sedes de 1997, el pedido del Consejo de Universidades, la Declaración sobre la “Creación de subsedes universitarias” de la CONEAU en junio de 1998, el XII Dictamen titulado “Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias”. En este último, el CNES considera necesario que: a) las propias instituciones universitarias “regulen espontánea y responsablemente este aspecto preocupante y conflictivo de su desarrollo institucional”, b) el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación ejerza plenamente las atribuciones y responsabilidades en cuanto a validez y reconocimiento de títulos universitarios, considerando que el dictado de una carrera fuera de las sedes sea considerado una nueva carrera y c) que la CONEAU, evalúe separadamente las extensiones territoriales. En 1999, el CIN aprueba en el Acuerdo Plenario N°325 (Córdoba, 19/4/99) los “Criterios de Políticas Universitarias para considerar propuestas de creación de nuevas instituciones universitarias” y los “Elementos a tener en cuenta para analizar la viabilidad de un proyecto de nueva institución universitaria nacional” donde también se manifiesta preocupación.

mecanismos para la apertura de sedes, afectando la posibilidad de las universidades nacionales de crear centros o sedes universitarias regionales fuera del ámbito natural de influencia¹⁸. A pesar de contarse con la regulación del Decreto 1047/99, la problemática seguirá vigente¹⁹, como nos dice un funcionario nacional “*nos seguimos enterando por los diarios...*” (2004). Sin embargo, en el 2006 un hecho parece dar cuenta de un cambio en el estado de situación; el Ministerio de Educación de la Nación obligó a la Universidad del Salvador a dejar de dictar una carrera en convenio con un Instituto terciario de la provincia de Misiones situado fuera de su CPRES correspondiente al sector metropolitano (La Nación, 23/01/06). Este sería el primer conflicto en el que el Estado hace uso de la normativa y procedimientos especiales²⁰.

El recorrido nos permite ver que no sólo no hay unidireccionalidad entre la formulación de políticas, sino también que existe tensión entre las regulaciones y las condiciones de recepción y significación de las mismas por parte de las instituciones, en donde tiene cabida la arquitectura organizacional, sus lógicas institucionales, los estilos de gestión predominantes, la toma de decisiones, la distribución de poder y los sentidos específicos que le otorgan a sus acciones.

En el caso de la UNLP, vemos el entramado político desde sus inicios, en la primera vinculación con la Municipalidad de Junín en 1991²¹. El Consejo Superior justificaba el proyecto y resaltaba su particularidad: la concreción dentro del CIN y su carácter de experiencia piloto, que confrontaba con las propuestas demagógicas sostenidas por la presión de legisladores influyentes, según el modo de apertura de instituciones que se estaban produciendo durante el menemismo: En este marco, la universidad platense adoptó el criterio de *la descentralización* de carreras a partir de una “universidad madre” y la adopción de modelos flexibles. El discurso de la *descentralización* muestra una aparente paradoja, se coincidía con la agenda vigente y la ola de política descentralizadora del gobierno de Menem, a pesar que se afirmaba una posición contraria al gobierno en un momento de honda preocupación por el proyecto de Ley universitaria, la contracción presupuestaria y las creaciones por decreto, caudillismo

¹⁸ A su vez, la Dirección Nacional de Gestión Universitaria elaboró una guía de trámite denominada "Autorización de creación de subsedes", que persigue como objetivo el reconocimiento oficial para el dictado de cursos fuera del ámbito CPRES al que pertenece la institución.

¹⁹ Ver Documento Base “Hacia un sistema integrado de educación superior en la Argentina: democratización con calidad” SES-ME, 2000 y Relevamiento CPRES, 2003.

²⁰ Para un análisis detallado de la regulación, aspectos normativos y políticos de las sedes, ver Pérez Rasetti, 2009.

²¹ Este será el germen de la futura UNNOBA, diez años después.

y “amiguismo” (sic). Sin embargo, en nuestro relevamiento de las Actas del Consejo Superior, ésta es la única oportunidad en que se trató el tema de las sedes. Es decir, que una vez aceptado institucionalmente, en un segundo tiempo se “naturaliza”, más allá que las futuras aperturas responderán a contextos políticos cambiantes.

Las circunstancias posteriores mostrarán un doble juego, en el nivel superestructural, el CIN y las universidades se ubicarán en una posición marcada por el compás de la política estatal y el pasaje de una modalidad autorregulada hacia una con foco estatal (Carlino y Mollis, 1997). En el caso citado, la primera diferenciación entre la política gubernamental y la académica va a dar paso a una política académica pragmática, en la cual las sedes pasan a gestionarse exclusivamente en manos de las Facultades. La marcada ausencia a nivel rectorado de instancias de gestión de las sedes es congruente con el aumento de poder de los funcionarios intermedios que refuerzan su autonomía de gestión, tendencia creciente que se orienta hacia la fragmentación y autonomización de ciertas áreas académicas y programas. Las múltiples líneas de gestión y conducción muestran una redistribución de poder y comienzan a disputar el papel tradicionalmente asignado a los Consejos Académicos y Superiores en los procesos de toma de decisiones, alterando el modelo de gobierno académico (Suasnábar, 1999).

En la instalación de una sede, aparece un modo de relación entre la política académica y la política local que se puede analizar con la modalidad de arreglo institucional, esto es, el tipo de vinculación interinstitucional y la modalidad institucional adoptada localmente. Al respecto, encontramos dos modelos: el primero, correspondió a la vinculación entre la Facultad y un municipio del mismo signo partidario y a nivel local, la formación de una fundación que manejaba los contratos y los fondos (organización ad-hoc); el segundo, estuvo dado por la vinculación con una fundación privada de bien público sin fines de lucro, sostenida por aportes privados y del sector público, pero igualmente vinculada a un gobierno provincial y al mismo partido político.

En cuanto a la perspectiva local, los materiales recogidos nos permiten delinear algunos aspectos a la manera de *indicios*. Desde la constitución de 1994, los municipios son entidades públicas de pleno derecho, habilitados para establecer sus propios objetivos de política pública, fijar los mecanismos financieros adecuados y formar asociaciones con otros actores públicos y privados (Cavarozzi, 2005). De hecho, comprobamos que han hecho uso de estas facultades a través de establecer objetivos

propios de educación superior, formar asociaciones y fijar tasas municipales a tales fines. Ahora bien, en cuanto a las capacidades organizacionales (autonomía de gobierno, desarrollo burocrático y disponibilidad de recursos), en esta investigación se verifica lo ya mostrado -- los municipios en nuestro país poseen amplias competencias combinadas con debilidad económica y en capacidad técnica (Cavarozzi, op. cit.)-, en este caso, con las dificultades para mantener abiertas las sedes desde el punto de vista presupuestario y con ciertos problemas administrativos adjudicables a culturas institucionales distintas.

En el plano discursivo, se apeló a la descentralización ligada a la democratización y a la importancia estratégica de la radicación geográfica de una universidad para la constitución de polos culturales que, además, brindan la posibilidad de incorporación de grupos postergados. En realidad, resulta una opción para una problemática estructural de las localidades pequeñas y medianas del interior del país: el despoblamiento y envejecimiento poblacional. De este modo, la educación universitaria se convierte en **una estrategia local para revertir los problemas territoriales.**

Otro punto de interés lo constituye la elección de carreras e instituciones universitarias que hacen los Municipios. Nos preguntamos cuáles son las racionalidades y sentidos que sustentan estas elecciones. Una primera lectura puede suponer que la elección local de la UNLP amplía el prestigio del gobierno municipal en tanto se adosa su reconocimiento; asimismo, refuerza y consolida culturalmente a las elites locales, ya que en muchos casos, estudiaron en esa casa de estudios. Sin embargo, si miramos los datos, vemos que la mayoría de estas sedes ofrecían al mismo tiempo carreras con distintas universidades del país, mostrando elecciones sui-generis.

Esta situación abre un gran interrogante acerca de la trama política que sustenta las elecciones municipales y qué sentidos le otorgan a las vinculaciones con las universidades y nos habla de una tendencia: la configuración de un **nuevo (co) proveedor público de educación superior**. Mientras que la provisión de educación superior en la Argentina estuvo vinculada primero al Estado Nacional y luego a los gobiernos provinciales y al sector privado, el gobierno municipal no ha participado de la misma (y en general, tampoco de los otros niveles de enseñanza). Promovido por los déficits de financiamiento pero también por las fuerzas del mercado, se estaría en presencia, entonces, de un correlato en el sector universitario estatal del fenómeno conocido como la aparición de “nuevos proveedores”²².

²² Refiere a las empresas y corporaciones distintas del sector privado tradicional y a las organizaciones

El rol de provisión de los municipios es básicamente la promoción y gestión de educación superior, que, al mismo tiempo, le confiere un status que puede valorizarse en el mercado político. El caso del Centro Universitario de Moreno (CENUM) es un buen ejemplo. A partir del año 2001, el Intendente Mariano West (PJ) firmó convenios con diferentes universidades públicas y con instituciones estatales de la Provincia de Buenos Aires para ofrecer carreras terciarias y universitarias, usando las instalaciones del Instituto Riglos. En el año 2003, cuando ya se contaba con el Decreto Nacional, en el CENUM se produjo un gran acto en el que el Presidente Néstor Kirchner y el Gobernador Felipe Solá visitan Moreno para “*oficializar convenios que permitan cursar carreras universitarias en Moreno*”; luego “*las autoridades firmaron la cesión de uso al municipio local, de las instalaciones del Instituto Riglos*”²³.

En función de lo expuesto, sostenemos que para la perspectiva local, la apertura de las sedes son una apuesta política de las autoridades que buscan ampliar su plan de acción municipal (nuevas ofertas culturales), capturar electorados (jóvenes), recrear algunas actividades económicas (por los circuitos comerciales y culturales que se generan alrededor de la sede) y adquirir mayor prestigio y legitimidad para la acción de gobierno municipal. La apertura de sedes resulta un rédito político para los municipios, significa acumulación de capital político, que posiblemente actúe no sólo a nivel local con relación a sus representados, sino a también en el espacio político más amplio de la disputa política general, regional y provincial.

Por último, cabe mencionar el rol de la sociedad civil²⁴, en particular la cuestión de las demandas sociales por educación superior y tal como aparece en las entrevistas, la fuerza de su “voz peticionante”.

Como señala Tiramonti (1999), la construcción de sentidos institucionales alrededor de los intereses concretos de la comunidad ha pasado a suplir la vacancia dejada por el Estado en la constitución de un sentido general. Como consecuencia de ello, la atención a la demanda se la define automáticamente como proceso democratizador y se la relaciona con el principio de legitimidad. Sin embargo, el análisis de cómo operan las demandas es menos transparente que lo que suele mostrar una

públicas o particulares que ofrecen educación virtual (Rodríguez Gómez, 2003).

²³ Cfr. Prensa 29/08/03, www.moreno.gov.ar

²⁴ En las últimas décadas, el concepto de sociedad civil ha tenido auge en las Ciencias Sociales sujeto a un crecimiento en su locus político, considerándola como un actor social con peso propio en la arena política.

versión liberal del intercambio. En general, las demandas de educación superior están definidas en forma insuficiente y están fuertemente condicionadas por los lugares de poder, la historia y las tradiciones del sistema de educación superior. En algunas argumentaciones, se relaciona la demanda con el desarrollo local o regional, lo cual pone en juego la noción de *pertinencia*; pero, no se encontraron planes o acciones educativas concretas que avalen la consecución de este sentido.

Por último, la sociedad civil también aparece interpelada mediante el concepto de extensión universitaria en un discurso de corte político-ideológico que se entronca con las representaciones legitimadas del ethos universitario argentino de base reformista. Sin embargo, cabe preguntarse por las implicancias diferenciadoras de ubicar bajo el rótulo de extensión el dictado de una carrera (como sucede en algunas unidades académicas), cuando en la casa central pertenece al ámbito de la acción académica.

4. Desplazamientos institucionales: universidad pulpo y docentes viajeros.

Las nuevas modalidades de expansión cambian la misma institución universitaria. Las transformaciones señaladas han contribuido a alterar la identidad de la institución universitaria a partir de la mercantilización de los saberes. Sánchez (2001), Mollis (2003: 204) eligen la figura del “supermercado” para representar la situación actual de las universidades, donde el estudiante es cliente, los saberes una mercancía y el profesor, un asalariado. Es decir, la primacía de la “macdonalización de los estudios universitarios: volverlos rápidos, fáciles y malos” (Dotti, 2001: 41). En este trabajo, proponemos la figura de **universidad pulpo** para caracterizar los procesos expansivos, un centro con tentáculos que se estiran por el territorio nacional, tentáculos que representan las nuevas estrategias competitivas de las universidades nacionales en el contexto actual.

Otro aspecto relevante se refiere a los docentes universitarios. Como hace ochocientos años, *la universidad vuelve a hacerse con los pies*. En versiones más tecnologizadas –vía automóvil, ómnibus o avión-, el profesor como portador de saberes es quien re-produce el nudo central de este tipo de oferta universitaria-la enseñanza profesional.

La actividad docente erigida sobre una dimensión objetiva -viajar, enseñar-cobrar- recrea una diferenciación en el interior del cuerpo docente, señalando la emergencia de un nuevo grupo –**los profesores viajeros**- que gozan de una

remuneración diferenciada. Esta diferenciación opera en un doble sentido: al interior de la carrera y en la estructura jerárquica de las cátedras (en general, viajaban los docentes titulares y adjuntos, pero a partir de la proliferación han empezado a viajar docentes auxiliares).

De este modo, la actividad docente en las sedes se convierte en una estrategia de reproducción económica a través de una reproducción ampliada de la docencia. Esta función económica de la docencia, en contextos de contracción presupuestaria, puede servir también como una estrategia de inversión que le permiten compensar económicamente las crecientes exigencias de la profesión académica.

5. Implicancias políticas académicas: sobre la autonomía y la calidad.

La apertura de sedes impacta sobre el sistema y el gobierno de la educación superior y pone en discusión el concepto de **autonomía universitaria**. Una primera lectura muestra que la apertura de sedes aparece como un ejercicio particular de la autonomía de las universidades, como procesos políticos y académicos no regulados y como una práctica político-institucional que se escapa aún de las regulaciones establecidas. Una segunda lectura, en cambio, nos muestra que lo que aparece como ejercicio de la autonomía, en realidad tiene un marco de decisiones acotado por la necesidad de financiamiento y trabajo, en el marco de las transformaciones acaecidas.

Entendida como “capacidad de las instituciones universitarias para autogobernarse” e implicando “el libre ejercicio de la enseñanza y de la investigación universitarias, fuera de todo constreñimiento externo vinculado a fines ideológicos, políticos o económicos” (Naishtat, 2002 en Martínez, 2004), la autonomía no deja de ser un concepto multívoco que se define según las interpretaciones históricas y políticas particulares. Como fenómeno constitutivo fundante, expresa desde sus comienzos la relación entre universidad y poderes públicos, no como independencia absoluta sino como búsqueda de legitimidad de las instituciones y de los actores involucrados (Mollis, 1998). En nuestro país, la autonomía académica fue un principio fundamental de las instituciones reformistas para garantizar el gobierno propio a través de la participación de los órganos colegiados y el resguardo político frente a las injerencias estatales, especialmente amenazantes en períodos autoritarios.

Revalidada como principio en la Constitución Nacional (art. 75) y en la Ley de Educación Superior Nro. 24.591 en tanto “autonomía académica e institucional” (art. 29), ha variado al calor de las transformaciones de los 90. Las políticas educativas neoliberales enfatizaron el rol de la autonomía institucional que fue visto por algunas visiones críticas, como congruente con el corrimiento actual del Estado respecto a sus responsabilidades. Esta aparente “autonomía” alude sencillamente a un abandono de las instituciones a su suerte, de acuerdo a las posibilidades de los sujetos que las conforman, haciendo efectivo el riesgo de aumentar dramáticamente la brecha ya existente entre las instituciones. Se trataría de una nueva autonomía bajo la lógica del mercado. En realidad, el Estado tendió a enfatizar al mismo tiempo un rol centralizador y de control con una orientación hacia el mercado que terminó afectando la autodeterminación de las instituciones universitarias.

La heteronomía se caracteriza por definir a la universidad como una institución sujeta al control externo, a la subordinación y dominación de otros (Schugurensky en Naidorf, 2004). El camino hacia la heteronomía no sólo se ha dado por la acción directa de las políticas universitarias gubernamentales, sino como parte de procesos económicos sociales que han reducido el espacio autónomo en la toma de las propias decisiones y ha aumentado la compulsión a seguir las lógicas de mercado. Este es el caso de la apertura de sedes en la cual las instituciones universitarias hacen un ejercicio de la autonomía, pero compelidas a restringir sus marcos decisorios en función de ampliar sus mercados en búsqueda de mayores recursos. Como señala claramente Villanueva (2003: 102/3) “el tema de la autonomía de las universidades ya no está vinculado a la lucha contra el control ideológico de estas instituciones. Ahora, el tema transita por la tensión entre la lógica de los intereses particulares en la producción y distribución del conocimiento y la lógica de los intereses generales”.

La idea de autonomía hoy se funda en principios gerenciales inherentes a la lógica de las organizaciones, el control se ejerce sobre los productos –según parámetros externos definidos- y no sobre los procesos (cfr. Naishtat en Martínez, op. cit.). Por eso, el margen de acción corresponde a una “relativa autonomía” que se asienta sobre el manejo de los procesos académicos. Es la trama institucional propia de la universidad la que le permite el ejercicio de una “relativa autonomía”, de cierto grado de autonomía jurídica y académica. Este control de los procesos se realiza desde esa autonomía jurídica que le permite resistir las regulaciones gubernamentales establecidas y desde la

autonomía institucional, que le otorga mecanismos académicos específicos. El dictado de clases, la toma de exámenes y la expedición de diplomas permite manejar íntegramente los circuitos por donde transita un alumno sin que se visualice desde afuera de la institución el circuito real de las instituciones concretas (la universidad central, un instituto terciario o una sede) por el cual realmente transitó.

En este contexto, queda abierto el interrogante acerca de las condiciones para su regulación (propia y externa), teniendo en cuenta la arquitectura institucional y política de las grandes universidades (con gran peso de las unidades académicas) y el respeto a la autonomía universitaria.

En cuanto a la **calidad**, se ha señalado reiteradamente su constitución como eje articulador de la agenda política educativa, básicamente de la mano de criterios evaluadores, entendidos en clave de control. En esta investigación, encontramos que el concepto se articula en discurso mixturado, conformado por las representaciones del ideario reformista (el valor de la democratización), las reconfiguraciones de los 90 (convertido en discurso hegemónico de la calidad) y el uso que se le da en la transacción política entre funcionarios académicos y locales.

En las políticas académicas, el discurso de la calidad cumple el papel de legitimación en la vinculación con las sedes, como supuesto garante del intercambio. La calidad educativa es consensuada por funcionarios universitarios y locales como la garantía de que la carrera que se dicta es supuestamente idéntica a la que se dicta en La Plata, tal como se lee en los convenios: “*de conformidad a lo que de igual forma se dicta en La Plata*”²⁵.

La calidad entonces se supone sustancializada en la institución universitaria, conformando una argumentación cíclica: la universidad brinda educación de calidad porque es la universidad. En segundo lugar, opera el principio de diferenciación, se supone que hay calidad porque se trata de una universidad tradicional y prestigiosa. En este último sentido, la calidad, así entendida, se define como prestigio, en términos bourdieanos, por el capital simbólico con que cuenta y juega la universidad platense. De este modo, el capital simbólico acumulado actúa como un crédito abierto que le permite a la universidad hacer uso de él como un arma en la negociación y como garantía del acuerdo una vez cerrado (Bourdieu, 1980).

²⁵ Convenio Fac. de Cs. Agronómicas y Forestales y Municipalidad de Saladillo, 15/11/99. Luego, sigue: “los objetivos de su creación estuvieron vinculados a la necesidad de ofrecer a los jóvenes de una amplia región la posibilidad de acceder a estudios superiores de calidad con el respaldo de dos prestigiosas universidades nacionales (UBA-UNLP).

En definitiva, entre locales y universitarios, el discurso de la calidad resulta la mediación que facilita el intercambio. El acuerdo acerca que la garantía de la calidad reside en mantener el mismo plan de estudios y el mismo plantel docente resulta funcional y operativo tanto para la perspectiva universitaria como para la local. La posibilidad de elaborar planes de estudio más pertinentes al medio o con proyección regional pareciera quedar obturada por *el miedo a que lo no igual no garantice la misma calidad*. Así, se ilustra en el siguiente relato acerca de la posibilidad de reorientar la carrera de carrera de Diseño en Comunicación Visual en Saladillo hacia una propuesta de Diseño orientada a la producción local (agroalimentos e industria del calzado):

“se había hecho un relevamiento desde la municipalidad, pero nosotros les propusimos un retoque. Ellos querían la carrera de acá para que no baje la calidad, para que los chicos salgan con la mirada de acá. Yo era la más que insistía en rever eso y encarar como un desafío enmarcado en una regionalización curricular en relación con las actividades productivas de la región”, pero “el intendente nos dijo entonces que la gente allá (en la localidad) quiere la misma carrera que acá”.

Sin embargo, este ejemplo nos incita a pensar que la elaboración de planes de estudio más pertinentes al medio queda impedida no tanto por no garantizar la misma calidad, sino porque obturaría en términos simbólicos la *promesa del acceso*, promesa que al mismo tiempo parece ser la garantía de acumulación de capital político de los funcionarios locales.

6. Hacia nuevas formas de diferenciación educativa en el nivel universitario.

La implantación de sociedades de mercado han instalado un nuevo orden social y cultural, entre los que se cuenta la interiorización de conductas mercantiles que terminan permeando todas las relaciones sociales e institucionales, definiéndolas en términos mercantiles como relaciones entre vendedores-consumidores. La vida social se empapa de los criterios de racionalidad de mercado (competitividad, productividad, rentabilidad) y se difunde una mentalidad del intercambio donde todo es transable. Sin embargo, como señala lúcidamente Norbert Lechner (1999), se da una actitud ambivalente: mientras los criterios son interiorizados como normas prácticas, son rechazados al

mismo tiempo como normas éticas, tal como pudimos comprobar en las prácticas y discursos universitarios.

Las lógicas de mercado cambian la relación universidad–sociedad en la medida que la promesa del acceso a la educación universitaria se brinda en términos transables; modificando la relación educación –entendida como derecho- y democratización, relación en la que se disputa el sentido de lo educativo como bien común.

Una de las implicancias más importantes reside en la diferenciación educativa creciente. Con referencia al sistema educativo argentino, Tiramonti (2004) postula un orden diferente a la segmentación en diferentes circuitos de calidad, pero que aún conservan la integración en un mismo campo, sino de una verdadera fragmentación donde las instituciones se organizan en referencia directa a sus grupos clientelares y construyen propuestas pedagógicas que no se articulan entre sí.

La fragmentación educativa se corresponde con la fragmentación social y se expresa en la pérdida de la educación como espacio común para los diferentes sectores sociales. En correlación a ello, la universidad pública asentada sobre la base de la “universidad de masas”, ha comenzado a desarrollar nuevos caminos orientados a la diferenciación, en la cual el carácter de “socialidad universitaria” común que ha prevalecido bajo el ideario reformista, tiende a desvanecerse.

El carácter peculiar de este fenómeno es que la diferenciación se presenta ya no sólo entre las distintas instituciones del sistema de educación superior, sino también dentro de la misma institución, según criterios de territorialización. Con las premisas de prestigio y calidad adosados a la institución y la apariencia de la reproducción de lo mismo, se brindan iguales pero distintas ofertas de formaciones profesionales para públicos diferenciados. La fragmentación aparece oculta y ocultada.

El núcleo de la diferenciación recae, entonces, en posibilitar la promesa de acceso a la educación superior que, en una sociedad fragmentada y desigual, permite “seguir estando dentro”, enmascarando las desiguales formaciones brindadas. No sólo ocurre que el acceso a la educación superior se privilegia por sobre la calidad, sino que la misma noción de acceso debería revisarse. En estos marcos, es posible que las viejas nociones de “fuga hacia adelante” y de “devaluación de las credenciales” se recreen y signifiquen nuevamente, ya no apelando a los procesos tipificados de reproducción social adjudicados a la educación institucionalizada, sino como consecuencias de la adopción de las lógicas de mercado por parte de las universidades nacionales.

Conclusiones finales.

“A la luz de la evidencia proporcionada por la abundante literatura especializada y de las formulaciones contenidas en innumerables informes nacionales e internacionales sobre la educación superior, parece no existir margen de duda...: desde hace ya al menos una década, la *cuestión del mercado*, por llamarla de la manera más neutra posible, se ha convertido en el centro del debate internacional sobre las tendencias actuales de la educación superior, sus perspectivas de desarrollo y las políticas para este nivel de la educación”(Brunner y Uribe, 2007).

Las nuevas formas expansivas –como la apertura de sedes- nos exige un cambio de enfoque que revierta una mirada simplista sobre la “direccionalidad perversa” de las políticas neoliberales, para analizar la apropiación y significación de las mismas por parte de las instituciones universitarias.

La política académica estudiada tendió a conformar un determinado mercado educativo, asentado sobre el trabajo docente y el financiamiento particular, y cuyas dimensiones constitutivas se articulaban pragmáticamente para garantizar la operatividad de los procesos de apertura de sedes. Esta política parece actuar en detrimento de la constitución de un mercado académico basado en la producción y distribución de conocimiento.

A su vez, el análisis de la trama política nos mostró las tensiones entre la política gubernamental y las políticas académicas de las universidades, así como las políticas pragmáticas asumidas y los discursos híbridos establecidos entre éstas y las políticas locales a nivel territorial. Los indicios sobre las políticas locales nos muestran que se está avanzando en la constitución de un nuevo rol, -los municipios como co-proveedores de educación superior-, a través de la canalización de la oferta universitaria y aportando recursos económicos e infraestructura propios. La comprensión de este nuevo rol es inescindible de dicha trama política, en la cual los acuerdos políticos-partidarios tienen un rol importante en la conformación del mercado político territorial.

En cuanto a los efectos producidos por las lógicas de mercado, los indicios apuntan a señalar una diferenciación de las prácticas universitarias que incide en la formación de los alumnos, de un modo aún no mensurado. Nuevas formas de diferenciación educativa que no se reconocen implícitamente y cuyo carácter oculto las torna, entonces, más potentes. Por cierto, está en juego la promesa del acceso a la

educación superior como objeto de disputas sociales y su valoración por el potencial cultural del conocimiento, por el valor de cambio económico y social y como estrategia de “permanencia social”, es decir, seguir incluido en una sociedad fragmentada y desigual. El acceso y la permanencia se tornan prioritarios frente a la calidad educativa y de este modo, se constituyen en una opción diferenciadora.

Planteamos que los nuevos procesos de expansión de las universidades nacionales en los contextos de lógicas de mercado conllevan implícitamente **nuevas formas de diferenciación educativa** en el nivel universitario. Esto implica repensar, en primer lugar, el concepto de diferenciación para el campo universitario que, naturalizado como proceso de diversificación en atención a las demandas de públicos cada vez más diversos, oculta las desiguales formas de enseñanza. En segundo lugar, esta nueva diferenciación se presenta ya no sólo entre las distintas instituciones del sistema de educación superior a la manera de circuitos pedagógicos diferenciados, sino también dentro de la misma institución.

No obviamos los efectos positivos que pueden tener estas aperturas como políticas de inclusión educativa de grupos sociales diversos; desde una perspectiva democrática, nos manifestamos claramente a favor de la ampliación de la base social de la universidad, entendiendo al acceso a la educación superior como un derecho social. En todo caso, está en juego aquí que noción se tiene respecto de la inclusión educativa, si una noción restringida al acceso o una más profunda, que entiende que la verdadera inclusión es la que permite el acceso no sólo a la institución, sino al conocimiento complejo, en condiciones equivalentes de formación universitaria.

En definitiva, hicimos alusión a las transformaciones en la relación Estado y sociedad en Argentina y a los cambios de funciones y sentidos de la universidad pública. A pesar de, y en parte como respuesta a, las nuevas y fuertes regulaciones gubernamentales ligadas a la evaluación y al control, las universidades nacionales desarrollaron formas institucionales propias, no esperadas ni deseadas, que representaron estrategias de expansión en el marco de búsquedas presupuestarias. Estas nuevas formas institucionales ponen en juego cuestiones ligadas a la autonomía, al gobierno y la gestión de las universidades y del sistema de educación superior, en sentidos aún poco reconocidos y explorados.

BIBLIOGRAFIA

- BOUDIEU, P. (1996). *Cosas dicha* Barcelona, Gedisa.
- BRUNNER J. J. y URIBE, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Chile, Univ. Diego Portales.
- CARLINO, F. y MOLLIS, M. (1997). “Políticas internacionales y gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN” en *Revista del IICE N°10. La Universidad hoy. Cuestiones de política y pedagogía universitaria*. Bs. As., UBA.
- CAVAROZZI, M. (2005): “Experiencias municipales y provinciales en la gestión del Desarrollo Rural”. Documento RIMISP – SAGPyA. Bs. As.
- DOTTI, J. (2001). “Filosofía Política y Universidad: una aproximación” en NAISHTAT, F., A. M. GARCÍA RAGGIO y S. VILLANCICO. *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades*. Bs. As. Colihue.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2003): *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Eudeba-IESALC, Bs. As.
- GORDON, L. y WHITTY, G. (2002). “¿Una mano a la `mano invisible´”? *Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda*” en NARODOWSKI, M., NORES, M., ANDRADA, M. *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Bs. As., Granica.
- GUTIÉRREZ, A. (1997). Pierre Bourdieu. *Las prácticas sociales*. Córdoba. UNC-UNM.
- ISUANI, A. (2003). Estudio sobre algunos resultados de la labor de la CONEAU. *Informe final. Ministerio de Educación de la Nación*. Bs. As.
- KROTCH, P. (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Bs.As. UNQui.
- LECHNER, N. (1999). “Estado y sociedad en una perspectiva democrática” en MACOR, D. (ed.). *Estado, democracia y ciudadanía*. Serie Papeles de investigación Nro.6. Bs.As. UNP-UNL-UNQui-Página 12.
- MARTÍNEZ, A. (2004). “Cambios y desafíos de la autonomía”. IV Encuentro Nacional y Latinoamericano “La Universidad como objeto de investigación”. Tucumán, 6-9 de oct. 2004. Publicada en CD.
- MOLLIS, M. (1996). “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada” en *Revista Pensamiento Universitario* N°4/5. Oficinas de Publicaciones CBC-UBA, Bs. As.
- MOLLIS, M. (2003). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero*. Bs. As., CLACSO-ASDI.
- NAIDORF, J. y MARTINETTO, A. (2004). “La autonomía –heteronomía universitaria como marco del debate sobre la vinculación científico-tecnológica universidad – empresa”. IV Encuentro Nacional y Latinoamericano “La Universidad como objeto de investigación”. Tucumán, 6-9 de oct. 2004. Publicada en CD.
- NARODOWSKI, M. (1996). *La escuela argentina de fin de siglo. Entre la informática y la merienda reforzada*. Bs. As. *Novedades educativas*.
- NEAVE, G. (2001). *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona. Gedisa.
- PÉREZ RASETTI, C. (2009). “La expansión geográfica de las universidades y la regulación de las sedes distantes” en MARQUINA, M., MAZZOLA, C. y G.

- SOPRANO. *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. UNGS-UNSL, Bs. As., Prometeo.
- RODRIGUEZ GOMEZ, R. (2003). “La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores” en M. MOLLIS (comp.). Op. Cit., 2003.
- SÁNCHEZ, C. (2001). “Anversos y reversos de la universidad” en NAISHTAT, F., A. M. GARCÍA RAGGIO y S. VILLANCICO. Op. cit.
- SUASNÁBAR, C. (1999). “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica” en G. TIRAMONTI, C. SUASNÁBAR y V. SEOANE. *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*. La Plata, FHCE-UNLP.
- TIRAMONTI, G. (1999). “Los cambios en la universidad: una modernización diferenciadora” en G. TIRAMONTI, C. SUASNÁBAR y V. SEOANE. Op.cit.
- TIRAMONTI, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Bs. As. Manantial.
- VILLANUEVA, E. (2003). “Logros y limitaciones de los sistemas de acreditación: el caso argentino” en KROTSCH, P. *Las miradas de la universidad*. La Plata. Ed. Al margen.