

Reforma de la Educación Superior y transformaciones en el campo académico en Argentina

*Claudio Suasnabar**

Resumen: Las políticas de reforma de la educación superior han modificado los patrones de interacción que históricamente estructuraron la relación entre el Estado, las universidades y campo intelectual en la Argentina. La fuerte intervención del Estado en la vida universitaria introduce nuevas dinámicas de funcionamiento en las instituciones y en las comunidades académicas. En este sentido, el trabajo analiza una dimensión poco estudiada como es el impacto de esos procesos de reforma sobre el campo académico. A partir de información original sobre un campo disciplinar específico (estudios de la educación superior), el trabajo realiza una reflexión sobre la relación entre investigación académica y construcción de agendas de política.

Palabras-claves: Reformas del Estado; educación superior; campo académico; investigación educativa; intelectuales.

Abstract: The policies of higher education reform have modified the interaction patterns that have historically structured the relationship among the State, the universities and the intellectual field in Argentina. The strong State intervention within university life introduces new functioning dynamics in the institutions and academic communities. Stating that, this paper analyzes a rarely studied dimension such as the impact of those reform processes on the academic field. Starting from original information on a specific field (researches on higher education), this paper brings a reflection about the relationship between academic investigation and political planning.

Key words: State reforms, higher education, academic field, educational investigation, intellectuals.

* Secretario Académico de la Maestría en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina). Magister en Educación y Doctorando en Ciencias Sociales. Investigador en área de política educativa y políticas de Educación Superior de la FLACSO y la UNLP. suasnabar@flacso.org.ar

A universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim que vemos no interior da instituição universitária a presença de opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da sociedade como um todo. (...) Postos os termos desta maneira, poderia supor-se que, em última instância, a universidade, mais do que determinada pela estrutura da sociedade e do Estado, seria antes um reflexo deles. Não é, porém, o caso. É exatamente por ser uma instituição social diferenciada e definida por sua autonomia intelectual que a universidade pode relacionar-se com o todo da sociedade e com o Estado de maneira conflituosa, dividindo-se internamente entre os que são favoráveis e os que são contrários à maneira como a sociedade de classes e o Estado reforçam a divisão e a exclusão sociais, impedem a concretização republicana da instituição universitária e suas possibilidades democráticas.

Marilena Chauí

Surgida a principios del primer milenio, la universidad como espacio de consagración y legitimación de conocimientos y saberes, constituye quizás una de las pocas –si no la única– institución social que desde la Edad Media se desarrolla y proyecta hasta nuestros días. Esta prolongada historia nos revela una de las peculiaridades de esta específica creación de Occidente, que es su capacidad de cambiar simultáneamente de forma y función en correspondencia con el contexto sociopolítico, sin por ello, perder su identidad y autonomía como comunidad intelectual.

No es extraño, entonces, que las universidades jugaran un papel relevante en la constitución de los Estados nacionales y en la expansión de la sociedad capitalista a comienzos del siglo XIX (Mc GUINN, 1995; BONVECCHIO, 1991). Así, los procesos de racionalización y secularización de la sociedad que caracterizan el ingreso a la modernidad supusieron un profundo cambio en el estatuto del saber, lo cual también implicó una modificación de las funciones de las universidades. Por un lado, las nuevas sociedades empezaron a demandar la generación de saberes técnicos capaces de ser transferidos al sector industrial, y, por otro, también las universidades contribuyeron a conformar las identidades nacionales a través de la difusión de valores y de una cultura moderna. El resultado de estos procesos fue una progresiva “nacionalización” de las universidades, que en alguna medida explica el surgimiento de las diferentes tradiciones o modelos universitarios como formas específicas que adoptaron las articulaciones entre Estado, Sociedad y Universidad¹.

1. Mc Guin sintetiza estas cuestiones de la siguiente forma: “Higher education institutions came under the protection of the secular state, and with the formation of nation-states in the 17th and 18th centuries became ‘national’ higher education institutions, that is, instruments of states. At this time, higher education institutions were not the sole or even main generators of knowledge and values, but they were important in the justifications of the universal culture that was promoted by the new states” (Mc GUINN, 1995, p. 79).

La universidad humboltiana como ideal de universidad centrada en la ciencia y la investigación, la universidad napoleónica con su énfasis en la formación de profesionales como nueva nobleza de Estado o la universidad norteamericana, tan sensible al mercado como dúctil para la investigación; conforman diferentes modelos o tradiciones que expresan esas complejas, y casi siempre contradictorias, relaciones entre cierta matriz socio-política y la universidad. Como señala Marilena Chaui (2000), la universidad moderna se torna una institución social inseparable de la idea de democracia y de democratización del saber, ya sea para realizar esta idea como para oponerse a ella, hecho que expresa –en última instancia– la presencia y disputa de diferentes proyectos políticos tanto al interior de la propia universidad como entre ésta y el Estado.

Desde esta perspectiva, la universidad latinoamericana constituye por derecho propio un modelo de universidad que como institución social fue configurando su identidad en el contexto de historias, tradiciones y luchas políticas nacionales. Así, asociadas al Estado como agente de desarrollo en algunos momentos o enfrentadas a él como espacio de resistencia política en otros, refugio del conservadurismo autoritario unas veces o ámbito de renovación cultural y laboratorio de vanguardias casi siempre; las universidades y la intelectualidad latinoamericanas se fueron constituyendo en actores políticos relevantes de las sociedades nacionales². No obstante, la profunda transformación en el orden político, económico, social y cultural que caracteriza la entrada al nuevo milenio encuentra a las universidades tensionadas y cuestionadas por múltiples demandas que ponen en discusión su identidad como institución (MOLLIS, 2003).

La agenda de la modernización neoliberal promovida durante la última década por agencias y organismos internacionales (CORAGGIO; TORRES, 1997) no solo conllevó la progresiva desresponsabilización del Estado central en la prestación de servicios públicos (vía privatización, descentralización y desregulación) sino sobre todo supuso el desplazamiento del Estado como articulador del orden social, en favor del mercado como regulador de las relaciones sociales. Los procesos de reforma de la educación superior iniciados en los 90 como correlato sectorial de esta agenda expresan también la ruptura del contrato social que históricamente había ligado al Estado y la universidad. No es casual, entonces, que un pequeño núcleo de palabras claves como calidad, eficiencia, competencia, evaluación, acreditación, etc. operen como directrices de estas reformas, las cuales revelan la introducción de una lógica de mercado tanto al interior de la universidad como en su relación con el Estado. Más profundamente, el sentido de estos cambios

2. Esta primacía de la vocación política por sobre la vocación científica como caracteriza Chaui en otro trabajo se expresa “na idéia de um projeto político, proposto pela própria universidade, pela qual se definam modos de inserção da universidade no campo político, e não tanto nos projetos do Estado de criação das universidades” (CHAUÍ, 2002, p. 116).

pone en discusión la identidad de la universidad latinoamericana como universidad pública (IAZZETTA, 2001) y el rol de los académicos e intelectuales como actores políticos.

En este sentido, el presente trabajo focaliza su interés en una dimensión relativamente poco estudiada en la Argentina como es el impacto de los procesos de reforma de la educación superior sobre el campo académico. Para ello, la primera sección presenta -desde una mirada panorámica- los cambios operados en los patrones de interacción que en las últimas décadas estructuraron la relación entre Estado, Universidad y campo académico en nuestro país. Más que un análisis detallado de las políticas estatales para el sector, este apartado profundiza en los nuevos actores y dinámicas de funcionamiento que introducen estas políticas al interior de las instituciones universitarias y sus comunidades académicas. La segunda sección presenta información original sobre un campo disciplinar de reciente constitución como es el de los estudios de la educación superior. Aunque centrado en el tipo, cantidad y características de los agentes (investigadores) y productos (artículos y libros) de la actividad académica, la elección de este campo se justifica en la medida que nos permite aproximarnos a otra dimensión de los procesos de reforma como son los procesos de diferenciación y jerarquización de los agentes del campo. A modo de cierre al final del capítulo se presenta una reflexión sobre la relación entre investigación académica y construcción de agendas de política

Estado, Universidad y campo académico en la Argentina

En las últimas tres décadas la relación entre Universidad y Estado en la Argentina se estructuró alrededor de un patrón básicamente inestable que alternó períodos de fuerte control y represión física e ideológica durante los regímenes políticos autoritarios y momentos de mayor apertura y permisividad en los regímenes democráticos³. En general este comportamiento también se articuló en materia de financiamiento a tendencias que combinaron el congelamiento y/o restricción presupuestaria con el estímulo al sector privado, por un lado; y una tendencia incremental de los fondos públicos para el sector, por otra (BRUNNER, 1993). En este contexto, un elemento de continuidad (por lo menos hasta mediados de los 80³) fue la incapacidad o imposibilidad, por parte de los transitorios ocupantes del Estado, de generar proyectos de cambio que fueran más allá de la actitud

3. Vale aclarar que si bien la inestabilidad política fue una constante a nivel regional en las décadas mencionadas, la actitud asumida por los distintos regímenes autoritarios frente a las universidades no resultó homogénea. Al contrario: es posible observar la configuración de diferentes estrategias como por ejemplo las desarrolladas en los casos de Brasil y Chile. Para una visión comparativa de la relación Estado-Universidad en Latinoamérica resulta muy esclarecedor el trabajo de Daniel Levy (1995).

represora o benevolente frente a las universidades, y por ende, de estructurar otro patrón de relación sobre nuevos criterios.

A nivel de la base del sistema, este movimiento pendular se manifestó en la consolidación de una serie de comportamientos y estrategias, variables según los campos disciplinares y las dimensiones de cada universidad. En algunos casos, acentuó o exacerbó las tendencias corporativas como puede ser en el caso de las llamadas ciencias duras, mientras que en otros, la mayor debilidad en cuanto a su inserción institucional y al grado de profesionalización de sus cuerpos docentes acentuó tendencias a la atomización académica y a la incentivación de comportamientos individualistas, como por ejemplo en las ciencias sociales. Estas variaciones explican en parte las diferentes capacidades tanto de resistencia en los momentos de restricción política como de recuperación y reposicionamiento en aquellos de apertura democrática (SUASNÁBAR et al., 1997).

Los largos períodos de intervención de las universidades nacionales han consolidado para este sector una fuerte sensación de recelo y desconfianza hacia el Estado, del cual solamente se demanda que provea los recursos necesarios para el funcionamiento institucional. Por esta razón, la idea de autonomía, tan cara a la comunidad académica, ha mantenido una fuerte presencia en el discurso universitario, pero enfatizando su costado en términos de libertad negativa (no injerencia estatal) y menos su costado positivo, como autogobierno.

De esta manera, las características apuntadas sobre las relaciones entre Estado y Universidad fueron sedimentando –y en muchos casos, cristalizando– determinadas estructuras de significación que atraviesan y moldean las diferentes culturas disciplinares e institucionales. Aunque todavía son escasos los trabajos empíricos enfocados en esta dirección (VESSURI, 1995; OTEIZA et al., 1992) que permitirían dar cuenta más acabadamente de las huellas dejadas en las comunidades académicas por los períodos precedentes, es evidente que en coyunturas de cambio como las actuales emergen una serie de comportamientos que van más allá de la simple adaptación o rechazo a las políticas implementadas. En nuestra opinión, las razones que explican estas actitudes hay que buscarlas en los elementos constitutivos de la cultura académica y en los efectos desestructurantes sobre ésta, que las políticas oficiales incorporan en términos de nuevas formas de regulación.

Con la reinstauración de la democracia en los años 80', y luego de la etapa llamada de "normalización", las universidades argentinas retomaron las pautas básicas de funcionamiento marcadas por el modelo reformista. Sin embargo, y pese a que este cambio abrió un espacio de mayor protagonismo del campo académico, el patrón de funcionamiento antes descripto se prolongó en líneas generales durante los primeros años del gobierno democrático. No es sino hasta comienzos de los años 90', con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias

(SPU) en el marco del Ministerio de Educación, y en un contexto en el que los organismos internacionales de crédito pasaron a convertirse en agentes centrales en la definición de la agenda pública (SIDICARO, 2002), cuando se empieza a operar un cambio en las políticas estatales hacia el sector, que de alguna manera expresan las propuestas ampliamente difundidas por los organismos de crédito internacional, y aplicadas en la década anterior por diferentes gobiernos de la región.

Cuadro 1. Educación Superior: matrícula e instituciones (público y privado)

	Público			Privado		
	1986	1996	2003	1986	1996	2003
Instituciones Universitarias	28	36	38	23	40	41
Matrícula Universitaria	581.813	812.308	1.251.444	85.643	152.314	209.334
Educación Superior: matrícula	120.000	255.361	s/d	71.315	343.990	s/d

Fuentes: Anuarios estadísticos 1997 y 2004. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Dichas propuestas han profundizado ciertas tendencias que con diferente ritmo ya se vislucaban en las décadas precedentes tales como los procesos de diferenciación y ampliación de la base institucional del sistema, el cual no solo se manifiesta en la creciente privatización sino en la generación al interior del sector privado de ofertas orientadas a la satisfacción de demandas de mercado como también de un pequeño pero dinámico segmento de universidades privadas de “excelencia”. Asimismo, dentro del sector público la creación de nuevas universidades en la periferia de la ciudad de Buenos Aires y más recientemente de “institutos universitarios” monodisciplinares acentúa la diferenciación del sector. La combinación de los procesos de privatización y diferenciación institucional han repercutido de manera diferente entre el ámbito público y privado operándose una expansión y redistribución del peso de estos sectores en la educación superior no universitaria donde se ha vuelto dominante la oferta privada (KROTSCH, 2003).

Estas propuestas de reestructuración de las universidades y general del sistema de educación se sostuvieron, sobre todo, sobre dos dispositivos fundamentales: el cambio en las formas de financiamiento y la incorporación de mecanismos de evaluación. Dichos dispositivos expresan claramente el desplazamiento de las funciones tradicionales de planificación y prestación de servicios del Estado Docente hacia el control a distancia y la regulación de mercado que caracteriza al Estado Evaluador neoliberal. Así, por un lado, el modelo de distribución presupuestario

se dualiza rompiendo la tendencia incremental señalada, ya que se congelan las partidas destinadas al funcionamiento, y se incorporan los llamados programas especiales⁴, los cuales constituyen fondos destinados a rubros específicos (investigación, grado y post-grado) sujetos a la competencia inter-institucional. Por otro, el discurso y la práctica de la evaluación instala un nueva modalidad de control sobre las instituciones universitarias, que se manifiesta en la creación de organismos nacionales como la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) y la introducción en la mayoría de los programas especiales de prácticas como los comités de pares para su evaluación y/o seguimiento.

Los resultados de estas políticas hasta el presente han sido por lo menos contradictorios, cuando no perversos. Un ejemplo de ello son las políticas en el área de investigación. Si bien es cierto que algunos programas han permitido mejorar las condiciones para el desarrollo de esta actividad, también tienen como contracara las tendencias a la fragmentación y elitización del sector⁵. A su vez, el carácter centralizado de estas políticas combinadas con la evaluación de pares, que aspiraba a una mayor objetividad en la asignación de recursos, ha degenerado en mecanismos altamente burocráticos y no necesariamente más transparentes.

Hablamos de un cambio en las formas de regulación social (POPKEWITZ, 1992) en la medida que estos dispositivos no sólo reestructuran el patrón histórico de funcionamiento (introduciendo nuevas “reglas del juego” en la relación estado-universidad), sino que fundamentalmente tienden a un fuerte proceso de re-socialización, y a la vez, de disciplinamiento de los sujetos y sus prácticas académicas.

En una línea de pensamiento foucaultiana de larga duración diríamos que las formas precedentes de control sobre las universidades se centraron más en las instituciones que en las personas, y más en base a la coerción que, en la generación de consensos⁶. De este modo, las categorías de investigador, las certificaciones de

4. Nos referimos básicamente al conjunto de programas que en los últimos años viene desarrollando la Secretaría de Políticas Universitarias como pueden ser: el Programa de Incentivos y la categorización de investigadores, el Sistema de Acreditación de post-gradados, el FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad) con créditos del Banco Mundial y recientemente el PROFIDE que es un fondo que financia proyectos específicos asignado de manera competitiva entre las universidades.

5. Trabajos anteriores han analizado cómo las políticas de incentivos docentes y de categorización de investigadores profundizan las tendencias a la fragmentación del cuerpo docente, situación que se manifiesta en la ampliación de la brecha entre transmisión y producción de conocimientos, y en la segmentación y elitización al interior del sector de docentes-investigadores. Asimismo, señalan que la progresiva expansión de estos procesos en la base tienden a acentuar las diferencias a nivel de departamentos, facultades y universidades (SUASNÁBAR, 1995).

6. Quizás una excepción a esta tendencia en la historia reciente de la universidad argentina haya sido el período 1958-66, donde el clima de la modernización desarrollista articuló no sin contradicciones, a la élite política con vastos sectores de la intelectualidad universitaria (ver: TERÁN, 1991; SIGAL, 1991).

post-grado, la cantidad de papers en revistas con referato, entre otros “indicadores”; configuran la nueva cuadrícula que clasifica jerárquicamente a los individuos, y que a la vez, desplaza los viejos códigos de reconocimiento académico.

Este proceso de “panoptización” de la vida académica -aún en estado embrionario- tiene como un segundo efecto, la modificación de las lógicas estructurantes de los campos académicos, en la medida que supone por un lado, una estandarización de los capitales puestos en juego, y por otro, la generación de nuevas estrategias de disputa. Al contrario de las expectativas oficiales, que buscan en la homogeneidad de criterios mayores niveles de previsibilidad, racionalidad y objetividad; los nuevos mecanismos han producido más incertidumbre que certezas. Así, a excepción de las disciplinas altamente globalizadas con circuitos fuertemente formalizados como la física, la astronomía o la biología (y que en alguna medida operan como parámetro de estas políticas), el resto de los campos como las ciencias sociales, las ciencias de la salud y la totalidad de las carreras profesionales y artísticas plantean infinidad de problemas a la hora de definir y evaluar la calidad de sus prácticas específicas.

Si el componente de lucha es una de las características de todo campo, en contextos que tienden a una polarización global del sector con integrados y excluidos, y a una segmentación dentro del primer grupo, las disputas por la legitimidad y el reconocimiento adquieren formas hobbesianas⁷ en la medida que se exacerbaban los componentes de individualismo, corporativismo y elitismo propios del trabajo académico. Las culturas académicas como condensación heterónoma de nuevas y viejas tendencias, nos brinda un marco de referencia para poder entender las lógicas que están regulando el comportamiento institucional.

Así como las nuevas formas de regulación desestructuran las anteriores identidades académicas y las reconfiguran sobre nuevos criterios, las políticas estatales en curso también comienzan a modificar las lógicas de gobierno de las instituciones universitarias. Un primer rasgo es la emergencia de una *doble línea de gestión y conducción* que disputa la direccionalidad de las instituciones universitarias. Por un lado, los consejos académicos y superiores, que como vimos, al estructurarse por este *mix* de lógica política y lógica académica se vuelven lentos e ineficaces para la definición de políticas (problema del consenso) y para operativizar medidas (problema de la eficacia). Por otro lado, las nuevas estructuras (denominadas genéricamente “unidades ejecutoras”) que los programas de la SPU demandan para su implementación, aunque formalmente dirigidas a la coordinación y

7. El caso de los historiadores de la UNLP analizado en otro trabajo (SUASNÁBAR et al., 1997) constituye una buena aproximación a las prácticas y lógicas que aquí caracterizamos como “hobbesianas”. Si bien los resultados de esta investigación son provisorios, las críticas al sistema de categorización y el recelo frente a las nóminas de evaluadores en otras disciplinas, parecerían indicar una mayor amplitud de estos comportamientos..

seguimiento “técnico”, empiezan a constituirse en instancias de gobierno paralelo (SUASNÁBAR, 2001).

Estructuradas desde una racionalidad burocrática y altamente centralizada, e insertas a nivel de facultades y universidad (y en muchos casos en departamentos); las nuevas estructuras se integran según las disciplinas: por “académicos reconocidos”, por gestores “políticos” y en los menos por grupos colegiados; pero en todos los casos avanzan en definiciones propias de los organismos del co-gobierno.

La dualización de los ámbitos de toma de decisiones también da cuenta de un segundo rasgo que es *la cristalización de nuevos actores* constituidos sobre la base de otras fuentes de poder. A diferencia de períodos anteriores donde los cargos de gestión en el nivel central (ministerio) eran ocupados por sectores provenientes del campo político, los programas de la SPU han demandado la generación de una burocracia académica de altas calificaciones. Dotada de abundantes recursos, el staff ministerial priorizó una estrategia más intervencionista que discursiva⁸, donde la producción de información estadística respecto del sistema global (Censo de Estudiantes, Estadísticas de Universidades Nacionales, la categorización y acreditación de post-grado, etc.), y en menor medida la investigación específica, se combina con la implementación y gestión de los programas especiales. Paralelamente, la legitimación de “mandarinatos académicos” en casi todas las disciplinas a partir de la confección de bancos de evaluadores y de la conformación de comisiones para acreditación de post-gradados, entre otras medidas; constituyen una redistribución y desplazamiento del poder de decisión hacia estos actores que, si bien no es nueva, en el marco de estas políticas disputan y desafían la racionalidad de las acciones emanadas desde los consejos académicos y superiores⁹.

El impacto de las reformas sobre el campo académico: la emergencia de un campo de estudios de la educación superior

Como se habrá podido apreciar, el cambio en los patrones de funcionamiento (relaciones entre el Estado y la universidad) que introducen las políticas de reforma se manifiestan en nuevas formas de regulación (“reglas del juego”) y nuevos

8. Una somera revisión de las publicaciones y documentos ministeriales muestra que, a excepción del texto de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995, hay una casi inexistencia de un discurso legitimador explícito. En realidad la SPU instala una agenda de debate a partir de la producción de información y la implementación de los programas especiales, produciendo un efecto de parcialización de las temáticas donde se discute más el cómo de la implementación o no de las propuestas, y menos el modelo global al que se quiere arribar.

9. El ejemplo del FOMECE resulta ilustrativo de las tensiones y contradicciones que instalan esta doble línea de gestión y los nuevos actores.

actores en la cúpula del sistema como al interior de las propias instituciones universitarias. Ciertamente, la velocidad y profundidad de los cambios operados no han estado al margen de la forma en que se construyó la agenda de reformas, de la conformación de alianzas político-académicas que posibilitaron su implementación y de la desigual capacidad de las comunidades universitarias de resistir a los cambios. En este sentido, el proceso de conformación del campo de estudios sobre la educación superior y el análisis cuantitativo de la producción académica del período 1997-2003¹⁰ que a continuación se presenta, nos permite aproximarnos no solo a los procesos de diferenciación y jerarquización de un campo específico sino también a cómo las agendas de reforma del sector inciden en la conformación de las agendas de investigación y cómo éstas a su vez delimitan los márgenes y posibilidad de intervención política de las comunidades académicas. En lo que sigue presentaremos en primer lugar una breve reseña histórica del campo y luego nos concentraremos en las características de la producción académica (volumen, temáticas y la cantidad de productores y sus instituciones de pertenencia) tomando como indicadores las publicaciones en revistas académicas nacionales¹¹, extranjeras¹² y libros publicados en el período.

10. Este trabajo parte de una definición restringida de producción académica entendida como aquellos productos intelectuales objetivados (artículos y libros) que suponen alguna regla de validación y/o legitimación según el mecanismo de evaluación de pares. La base empírica utilizada se armó sobre la totalidad de los artículos referidos a la educación superior universitaria publicados en revistas académicas nacionales, los artículos de autores argentinos publicados en el extranjero en una muestra de diez revistas internacionales y la totalidad de libros publicados sobre la temática durante el período señalado.

11. Se consultaron 17 revistas académicas de educación argentinas (DEVETAC; PALAMIDESSI, 2003) para el presente estudio se seleccionaron 10 del total. El primer criterio que se tuvo en cuenta es que la revista haya sido publicada en el período 1997-2003, en segundo lugar se tuvieron en cuenta criterios como ritmo de aparición regular, reconocimiento en el campo, estructura de contenidos diferenciada, compleja y con cierta estabilidad en el tiempo, publicaciones de artículos de autores afiliados a instituciones extranjeras y diversidad en la publicación de trabajos de académicos de otras agencias. Las 10 revistas de educación nacionales son: Alternativas – Serie: Espacio Pedagógico (UNSL), Alternativas – Serie: Historia y Prácticas Pedagógicas (UN LS), Contextos de Educación (UNRC, Espacios en Blanco. Revista de Educación (UNCPBA), IIICE. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (UBA), Anuario de Historia de la Educación (SAHE), Cuaderno de Pedagogía Rosario (Centro de Pedagogía Crítica), Pensamiento Universitario (independiente, Propuesta Educativa (FLACSO), Revista Argentina de Educación (AGCE), Revista IRICE (UNR).

12. Las revistas académicas extranjeras consultadas fueron las siguientes: *Brasil*: Avaliação, Caderno Cedes, Cadernos de Pesquisa, Educação e Pesquisa, Educação e Realidade, Educação & Sociedade, Educação em revista, Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de História da Educação, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. *Estados Unidos y el Reino Unido*: American Educational Research Journal, American Journal of Education, Journal from Chicago, Assessment and Evaluation in Higher Education, British Journal of Sociology of Education, British Educational Research Journal, Cambridge Journal of Education, Comparative Education Review, Compare.

La investigación sobre la educación superior en la Argentina constituye un fenómeno reciente que no va más allá de 1988¹³, si lo consideramos en términos de una modalidad de trabajo asentada en programas o grupos de investigación (sea en el Estado, las universidades o en centros privados) que se apoyan en el uso de la bibliografía reconocida internacionalmente, y que además se reconocen como miembros de un ámbito especializado de producción de conocimiento.

Esta breve historia de los estudios del campo se inicia recién en 1985 cuando se publican los primeros trabajos que dan cuenta de la educación superior en la Argentina desde una perspectiva académica inscripta a su vez en las tradición de investigación social (CANO, 1985; PEREZ LINDO, 1985). Hacia finales de la década, ya en plena incorporación de la problemática de la evaluación, la “accountability” y las políticas de reforma, comienza a funcionar un programa de estudios sobre la educación superior en un centro académico independiente: el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). De esta manera este centro inicia una serie de investigaciones en el marco de un programa más general con financiamiento de la Ford Foundation, el cual además de vincular centros similares de América Latina (NUPES de Brasil y FLACSO de Chile, entre otros) se orienta principalmente a generar conocimiento en sintonía con la agenda de reforma impulsada desde el Estado y los organismos internacionales. Simultáneamente se conforman grupos de investigación en diferentes universidades cuyo rasgo común es su carácter fuertemente disciplinario generalmente inscriptos en las ciencias sociales.

Journal of Comparative Education, Comparative Education, Curriculum Inquirí, Curriculum Studies, A journal of educational discussion and debate, Educational Policy Analysis Archives, Educational Research, History of education, Harvard Educational Review, Higher Educational. The International Journal of Higher education and educational planning, Higher Educational Review, International Higher Education, Journal of Curriculum Study, Journal of Education Policy, Oxford Review of Educational, Paedagogica Histórica, The Curriculum Journal. *España*: Enseñanza de las Ciencias, Revista de Investigación y Experiencias Didácticas, Historia de la Educación – Revista Interuniversitaria, Infancia y Aprendizaje. Innovación Educativa, Revista Complutense de Educación, Revista española de pedagogía, Tavira. Revista de Ciencias de la Educación, Revista Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales, Revista de Educación, Revista de Investigación Educativa, Tarbiya, Revista de Investigación e Innovación Educativa. *México*: Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Perfiles Educativos, Perfiles latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Revista de la Educación Superior, Revista internacional de Estudios en Educación, Revista Mexicana de Investigación Educativa. *Organismos Internacionales*: Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Educación Superior y Sociedad, La Educación, Perspectivas, Revista trimestral de educación comparada, Revista Iberoamericana de Educación, Revista Latinoamericana de Innovación Educativa, Revista de Tecnología Educativa, Revista de la CEPAL, International Review of Education.

13. Para una visión panorámica de las características y tensiones del campo de la educación superior en la Argentina véase Krottsch y Suasnabar (2002) y para la región latinoamericana véase García Guadilla (2000).

A partir de los 90', el tema de la reforma de la universidad será el eje de la política universitaria argentina, cuestión que culmina con la aprobación de la Ley de Educación Superior en 1995 y en distintas medidas de política universitaria dirigidas básicamente a introducir la competitividad y la reforma de las estructuras académicas. No es casual, entonces, que desde el Estado y en directa relación con la mayor intervención estatal se comienzan a desarrollar investigaciones "policy oriented" así como información sistemática sobre la educación superior. Como señalamos más arriba, el papel de la CONEAU y la SPU en la producción de conocimiento ha sido central en la instalación de ciertos temas de la agenda de política universitaria como la evaluación, el financiamiento y la problemática del acceso.

Esta ampliación y pluralización de los actores del campo de la educación superior tuvo su correlato en un aumento significativo de la producción académica que de unos pocos trabajos a comienzos de los 80' pasa a ocupar un lugar relevante dentro de los estudios educativos representando un 23% en la revistas nacionales, un 33 % en revistas extranjeras y un 17 % de la totalidad de libros publicados¹⁴.

Sin duda, este aumento de la producción académica es la consecuencia de la implantación de los programas de estímulo a la investigación que privilegian como indicadores de resultados a las publicaciones, hecho que también se vio reflejado en el aumento de las revistas académicas de educación aunque no en el campo de la educación superior.

Si se analiza la distribución temporal de la producción para el período (Cuadro Nro. 2) se observa cierta regularidad con un promedio por año -para cada uno de los tipos de publicación considerado- de 14,5 artículos por año para revistas argentinas, 4,33 para las revistas extranjeras, y un promedio de 6,5 libros por año¹⁵.

Cuando se analiza la inserción institucional de los investigadores-autores se observa que las universidades nacionales continúan siendo el principal soporte institucional de la generación de conocimientos en este campo. Tal como lo muestra el Cuadro Nro. 3, las Universidades públicas concentran el 98% de producción en artículos publicados en revistas argentinas y el 88% en las revistas extranjeras¹⁶.

14. El detalle de estos porcentajes es el siguiente: de un total de 593 artículos en revistas argentinas sobre educación 157 pueden ser categorizados como pertenecientes al campo de la educación superior. En lo que respecta a revistas extranjeras de un total de 121 artículos, 40 pertenecen al campo, mientras que de un total de 376 libros de educación, 63 correspondían a educación superior. Cabe aclarar que aquí solo se tomaron libros y no capítulos de libros y que parte de los artículos contabilizados incluyen tanto estudios sobre educación superior no universitaria como los específicos sobre universidad. Para una visión panorámica del estado del campo de la educación véase: Palamidessi (en prensa).

15. Para estos porcentajes no se tomó el año 2003.

16. Este es un dato complejo. El total de casos no coincide ni con el número de investigadores ni con el número de artículos. Esto es así porque: a) no en todos los casos se cuenta con la información sobre la pertenencia institucional de los autores, b) porque muchos artículos están

Cuadro 2. Número de publicaciones (artículos y libros) según tipo de publicación y año.

Año	Cantidad de artículos			Total
	RA	RE	Libros	
1997	15	4	6	25
1998	18	4	8	30
1999	12	5	7	24
2000	12	5	5	22
2001	15	5	10	30
2002	15	3	3	21
2003*	1	1	3	5
Total	88	27	42	157

*los datos de este año están incompletos
Fuente: elaboración propia

Con todo, este dato habría que relativizarlo ya que una parte significativa de la producción de conocimiento del campo se realiza bajo la modalidad de contratos de consultoría que muchas veces no tiene autoría en el caso del Estado o bien no tiene una circulación de los circuitos académicos de difusión.

Cuadro 3. Producción académica en educación en revistas argentinas y extranjeras según sector institucional.

Sector Institucional	Revistas Argentinas		Revistas Extranjeras		Libros	
Universidades Públicas	126	98%	24	88%	41	87%
Universidades Privadas	-	-	1	4%	-	
Organismos Independientes	1	0,5%	1	4%	4	8,5%
Organismos Intergubernamentales	-	-	1	4%	1	2,2%
Ministerio de Educación	2	1,5%	-	-	1	2,2%
TOTAL	129	100%	27	100%	47	100%

Fuente: Elaboración propia

firmados por más de un autor y, c) porque un número significativo de autores presenta pertenencias institucionales múltiples. Lo señalado en el punto b) puede sobreestimar el peso de algunas instituciones si en las mismas los equipos acostumbran a firmar los artículos de manera colectiva. Lo indicado en el punto c) tiende a sobreestimar el número de instituciones involucradas dado que los autores pueden firmar artículos indicando pertenencias institucionales no relacionadas con los productos analizados.

De igual manera, el panorama en las Universidades públicas también nos revela una fuerte diferenciación ya que de las 41 universidades, 4 (U de Buenos Aires; UN de La Plata, UN de San Luis y UN de Río Cuarto) concentran la mayor cantidad de autores en revistas nacionales y se reduce aún más en las publicaciones en revistas extranjeras siendo la UBA la de mayor presencia.

La distribución por áreas temáticas de la producción (Cuadro Nro. 4) constituye un indicador privilegiado para visualizar cómo se posicionaron los actores académicos e instituciones del campo frente a la agenda de reformas del sector.

Cuadro 4. Artículos en revistas argentinas, extranjeras y libros según área temática

Temática	Revistas Argentinas		Revistas extranjeras		Libros	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Políticas de Ingreso y perfil de los estudiantes	13	15%	-	-	3	7%
Investigación y ciencia	6	7%	1	4%	1	2%
Evaluación Institucional	7	8%	8	29%	7	17%
Pedagogía universitaria y curriculum	26	30%	-	-	4	10%
Historia de la universidad	17	19%	1	4%	13	31%
Extensión, vinculación y transferencia	3	3%	1	4%	-	-
Gobierno de la universidad	2	2%	1	4%	3	7%
Crisis, reforma y política universitaria	7	8%	8	29%	8	19%
Financiamiento universitario	-	-	3	11%	1	3%
Público-privado	4	4%	3	11%	-	-
Otros	3	3%	1	4%	2	4%
TOTAL	88	100%	27	100%	42	100%

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, la desigual presencia de ciertas temáticas en las revistas nacionales y extranjeras no solo muestra el lugar privilegiado que tienen los temas de reforma, evaluación y financiamiento en la agenda de las publicaciones internacionales sino también la diferenciación al interior del campo entre

académicos “cosmopolistas” y “localistas”. Así, el predominio en las revistas argentinas de temas referidos a Pedagogía Universitaria y Curriculum (30%) y Políticas de Ingreso y perfil de los estudiantes (15%) parecería estar dando cuenta de un desplazamiento de problemáticas macro-políticas hacia aquellas más micro-institucionales asociadas en parte a la agenda de cambio que propone la reformas de la educación superior¹⁷.

Con todo, este cosmopolitismo del reducido núcleo de investigadores que publican en revistas extranjeras se ve relativizado cuando se analiza la distribución por países (Cuadro Nro. 5). En este sentido, Brasil y México parecen ser las principales comunidades académicas donde se difunden los productos de la investigación siendo muy reducida la presencia en el mundo anglosajón. Orientados en su mayoría a las temáticas de evaluación institucional (y en menor medida a los procesos de reforma del sector) también revela indirectamente la común agenda de política que recorre la región latinoamericana.

Cuadro 5. Artículos en revistas extranjeras según áreas disciplinares y lugar de publicación de las revistas

Temáticas	Brasil	España	Mundo Anglosajón	México	Organismos Internacionales
Políticas de Ingreso y perfil de los estudiantes	-	-	-	-	-
Investigación y ciencia	-	-	-	1	-
Evaluación Institucional	7	-	-	1	-
Pedagogía universitaria y curriculum	-	-	-	-	-
Historia de la universidad	1	-	-	-	-
Extensión, vinculación y transferencia	1	-	-	-	-
Gobierno de la universidad	1	-	-	-	-
Crisis, reforma y política universitaria	1	-	3	3	1
Financiamiento universitario	-	-	1	2	-
Público-privado	3	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia

Quizás el dato más revelador del proceso de diferenciación y jerarquización del campo sea la distribución por agentes productores-investigadores (Cuadro Nro. 6). De esta manera, se contabilizaron 107 autores cuyas producciones circulan en

17. Otra explicación no necesariamente contradictoria con ésta puede atribuirse al peso disciplinar de investigadores provenientes del campo de la pedagogía y la educación.

revistas argentinas, 18 en revistas extranjeras y 55 en lo que respecta a libros. No obstante, dentro de este grupo se puede identificar un reducido número de investigadores que producen conocimientos en forma sistemática -y que logra difundirlos con cierta periodicidad respondiendo a estándares académicos de calidad- que no alcanzan a 30 profesionales.

Cuadro 6. Investigadores según cantidad de artículos publicados en el período en revistas argentinas y extranjeras

Cantidad de artículos	Cantidad de autores		
	RA	RE	LIBROS
3 o más	4	3	-
2	15	3	3
1	88	10	50
Total	107	16	53

Fuente: Elaboración propia

Si bien el carácter piramidal y jerarquizado es un rasgo de todo campo de conocimiento científico-académico, la baja productividad de la base y los segmentos intermedios (casi 100 investigadores publicaron un solo artículo) también se explica por el diferente grado de profesionalización de la actividad académica. Para dar un dato contundente al respecto señalemos que para el año 2003 solo el 13 % de la planta docente de las universidades públicas tiene dedicación de tiempo completo (véase Anuario Estadístico 1999-2003) .

A modo de cierre. Una reflexión sobre las relaciones entre producción de conocimiento y construcción de agendas de políticas

Resumiendo los principales argumentos hasta aquí planteados, decíamos que las políticas de reforma de la educación superior han modificado los patrones de articulación que históricamente articularon las relaciones entre Estado, universidad y campo académico, las cuales están generando una nueva configuración del sistema universitario y de educación superior en la Argentina.

La velocidad y profundidad de estas transformaciones se asentó en dos dispositivos: la evaluación y el cambio en los mecanismos de financiamiento, los cuales no sin conflicto ni tensiones introducen nuevas formas de regulación reconfigurando las identidades académicas, la estructura de los campos disciplinares y las dinámicas institucionales. De esta manera, si un foco de tensiones atraviesa las lógicas de gobierno de las universidades a través de la dualización de las líneas de conducción y la emergencia de nuevos actores en la cúpula del sistema, otro

foco de tensiones se manifiesta en la diferenciación y jeraquización de las comunidades académicas que tienden a cristalizar “mandarinatos académicos”.

En este sentido, el esfuerzo homogeneizador de las políticas de modernización universitaria, finalmente, ha producido efectos contradictorios que como observamos en el caso del campo de estudios de la educación superior tienden a profundizar la diferenciación y estamentalización. Más profundamente, el análisis de la producción de conocimiento de este campo nos muestra la debilidad y permeabilidad de esta comunidad disciplinar para construir una agenda de investigación autónoma y diferenciada de la agenda de reforma.

Analizando la experiencia internacional en la conformación del campo de estudios de la educación superior, Guy Neave (2001) señala acertadamente que en aquellos países con fuerte tradición centralista en el gobierno del sistema como Alemania y los países nórdicos, el núcleo dinámico del campo está localizado en la esfera estatal del nivel central, mientras que en aquellos países de tradición más descentralizada sea por una coordinación de mercado como en Estados Unidos o más en las burocracias de las universidades como en Francia, el campo se localiza en la base y/o en las instancias intermedias de gobierno (rektorados). Cada una de estas situaciones supone grados de autonomía y capacidad de negociación de las comunidades académicas frente a las políticas estatales que se expresan en la mayor o menor diferenciación entre la agendas de política y las agendas de investigación (producción de conocimiento).

Comparado con estas experiencias, la situación de las universidades argentinas presenta una situación que desafía esta tipología, puesto que si bien la base institucional de la producción académica se asienta mayoritariamente en estas instituciones, su debilidad y diferenciación interna parece restarle capacidad para articular no solo una agenda de investigación diferente a las “problemáticas” que construyen la reforma del sistema sino, más importante aún, la posibilidad de generar una nueva agenda de política que supere la inercia de las políticas de los 90.

Referencias bibliográficas

BONVECCHIO, Claudio. *El Mito de la Universidad*. México: Edit. Siglo XXI, 1991.

BRUNNER, José Joaquín. *La Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*. México: FCE, 1990.

CHAUI, Marilena. *A universidade pública sob nova perspectiva*. Conferência de abertura da 26ª. Reunião Anual da ANPED, Poços de Caldas, MG, Brasil, 2003.

CHAUI, Marilena. *Vocação política e vocação científica da universidade. Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CORAGGIO, José Luis; TORRES, Rosa María. *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*. Bs. As.: Miño y Dávila Edit., 1997.

- IAZZETTA, Osvaldo. La recreación de la dimensión pública de la universidad. *Revista Pensamiento Universitario*, n. 9., Bs. As., 2001.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen. The institutional Basis of Higher Education Research in Latin America with Special Emphasis on the role played by International and Regional Organizations. In: SCHWARZ; TEICHLER (eds.). *The institutional Basis of Higher Education Research*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- KROTSCH, Pedro. *Educación Superior y reformas comparadas*. Bs. As.: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- KROTSCH, Pedro; SUASNÁBAR, Claudio. Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Revista Pensamiento Universitario*, n. 10, Bs. As., Octubre. 2002.
- LEVY, Daniel. *La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica*. Desafíos privados al predominio público. M.A. México: Porrúa, 1995.
- Mc GUINN, Noel. The implications of globalisation for higher education. *Learning from experience: policy and practice in aid to higher education*. Center for the Study of Education in Developing Countries (CESO), paperback n. 24, 1995.
- MOLLIS, Marcela (comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Bs. As.: CLACSO-ASDI, 2003.
- NEAVE, Guy. Prevenir o curar. La universidad como objeto de estudios. *Educación Superior: historia y política*. Gedisa, Barcelona, 2001.
- PALAMIDESSI, Mariano (comp.) *La producción de conocimiento sobre educación en la Argentina*. Bs. As.: Manantial (en prensa)
- POPKEWITZ, Thomas. *Sociología Política de las reformas escolares*. Madrid: Morata, 1992.
- SIGAL, Silvia. *Intelectuales y poder en la década del sesenta*. Bs. As.: Edit. Puntosur, 1990.
- SIDICARO, Ricardo. *Los tres peronismos*. Estado y poder económico 1946-55/ 1973-76/ 1989-99. Bs. As.: Siglo XXI, 2002.
- SUASNÁBAR, Claudio. Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. *Revista Brasileira de Educação*, n. 17. ANPED, Rio de Janeiro, 2001.
- VESSURI, Hebe. Las ciencias sociales en Argentina: diagnóstico y perspectivas. In: OTEIZA, Enrique (comp.). *La Política de Investigación Científica y Tecnológica Argentina. Historias y perspectivas*. Buenos Aires: CEAL, 1992.

Recebido em 16 de março de 2005 e aprovado em 10 de junho de 2005.