



XI Jornadas de Investigación Científica

10, 11 y 12 de setiembre de 2012

Facultad de Ciencias Sociales

**El Sistema de Educación Superior Argentino.
Incentivos para una mayor vinculación con el sector
empresarial desde las reformas educativas de la década de
los '90**

Gisela Barrionuevo
Juan Munt

La educación bajo la lupa

El Sistema de Educación Superior Argentino. Incentivos para una mayor vinculación con el sector empresarial desde las reformas educativas de la década de los '90¹.

Autores:

Gisela Barrionuevo (FCE UNRC- CONICET) email: gbarrionuevo@fce.unrc.edu.ar

Juan Munt (FCE UNRC- CONICET) Email: jmunt@fce.unrc.edu.ar

Resumen

El presente trabajo se propone reflexionar sobre los incentivos hacia el incremento de la vinculación y transferencia tecnológica desde la “Universidad” hacia el “Sector Empresarial” en el contexto argentino iniciada la década del '90. A tal fin, se utiliza el abordaje analítico de Burton Clark para estudiar los mecanismos de coordinación y regulación que llevan a que esta temática se introduzca en la agenda pública. Se ofrece además una contextualización y sistematización de argumentos a favor y en contra de la relación “Universidad-Empresa” abriendo de este modo el debate sobre la conveniencia de este tipo de articulación.

Palabras Claves: Educación Superior – Vinculo Universidad-Empresa

¹ Trabajo presentado en las XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 10-12 de setiembre de 2012)

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema de Educación Superior Argentino (SESA) ha sufrido numerosos cambios desde iniciada la década del noventa. Esta transformación, se manifestó mediante un conjunto de políticas sectoriales destinadas a modificar “la racionalidad universitaria” y “la relación Estado-Universidad” existente hasta ese momento. Al respecto, pueden citarse algunos ejemplos en los cuales las políticas de educación superior (PES) se han materializado: la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (1993), la sanción y promulgación de la Ley Nacional de Educación Superior (1995), el surgimiento de la CONEAU en el marco de la nueva ley, y la instauración del sistema de incentivos para los docentes investigadores de universidades públicas nacionales.

Académicos referentes en la temática a nivel nacional y latinoamericano (Carlino y Mollis 1997; Chiroleu 2005; Maués 2008) coinciden en que las acciones de política en materia de Educación Superior para dicha época no fueron el resultado de un intento deliberado y aislado de la Argentina tendiente a modificar el SESA, sino más bien la aplicación de un conjunto de recomendaciones esgrimidas por organismos internacionales (Banco Mundial, UNESCO, OCDE y CEPAL) que contribuyeron ampliamente a la configuración de la agenda política para América Latina, específicamente para los países del MERCOSUR. Dichos organismos, encargados de diseminar la filosofía neoliberal, apuntaron a modificar la relación entre el Estado y diversas instituciones -entre ellas las universidades- y a impulsar criterios de mercado, desregulación y austeridad fiscal.

En este contexto, el SESA recibió un nuevo marco normativo en el año 1995 mediante la sanción y promulgación de la “Ley de Educación Superior”, en la que se

materializa una nueva realidad universitaria, se hace manifiesta la presencia del “Estado Evaluador” y se incluye un sesgo hacia la autofinanciación de las Universidades Públicas. Ello generó un conjunto de incentivos hacia el incremento en la vinculación tecnológica y la venta de servicios reconfigurando y ampliando la relación “Universidad-Empresa”. En virtud a ello, el objetivo del presente trabajo es discutir sobre la vinculación tecnológica a quince años de vigencia de la Ley de Educación Superior en Argentina, para lo cual se organiza de la siguiente manera: en una primera instancia se presenta una revisión sobre los discursos de los organismos internacionales más influyentes en la reforma del SESA; en segundo lugar, se caracteriza la nueva relación existente entre el Estado y la Universidad; luego se procede al análisis del nuevo marco regulatorio para esta creciente vinculación Universidad-Empresa; y por último se presenta un análisis sobre argumentos teóricos antagónicos que justifican o rechazan dicha vinculación.

2. EL NUEVO DISCURSO POLÍTICO: ORGANISMOS INTERNACIONALES Y ESTADO NEOLIBERAL

2.1. Discurso de los organismos internaciones relacionados con la Educación Superior

El poder político y económico, en general, tiende a concentrarse y monopolizarse en un marco de globalización y fuerte crecimiento de las reglas de mercado; por ello, el “Mainstream Político y Económico” necesita de determinados medios que le permitan promover y divulgar (mediante técnicas menos invasivas y evidentes que la intervención directa de los países en vías de desarrollo) su posición sobre el desarrollo económico y social del resto del mundo. En este marco, los “Organismos Internacionales” se han

convertido en el medio políticamente más correcto para inducir qué acciones deben ser llevadas a cabo por los países en desarrollo.

El Banco Mundial (BM) ha pregonado en Latinoamérica la necesidad de una reforma del Estado que posibilite el alcance de un mayor nivel de eficiencia y agilidad (Salto 2006), impulsando la implementación de un conjunto de mecanismos e incentivos tendientes a premiar o regañar el accionar de los Estados. De esta manera, cuando un país cumple con los estándares establecidos por el organismo, accede a créditos y programas económicos, muchas veces vitales para su coyuntura.

En materia de Educación Superior, Chiroleu (Ob. Cit.) resume las recomendaciones de política emitidas por el BM en la década del '90, sosteniendo: *“En líneas generales, todas las propuestas se orientan a lograr -por vías alternativas- una reducción de los fondos públicos destinados al tercer nivel educativo, especialmente en aquellos países que aún no han logrado la universalización de la enseñanza primaria y media, pues las inversiones en aquél tendrían una baja rentabilidad social y un aumento de las inversiones en el nivel básico podría mejorar la equidad favoreciendo la reducción de la desigualdad de los ingresos”*. Queda en evidencia en este fragmento, la intencionalidad de redistribuir las partidas de fondos estatales desde el nivel superior de educación a los niveles básicos, generándose de esta manera la necesidad de pensar en fuentes alternativas de financiamiento para las universidades.

Del mismo modo, el BM desarrolló un análisis concreto de las universidades argentinas, arrojando como resultado un informe presentado en 1993 titulado *“Argentina: From Insolvency to Growth”*. Dicho informe presenta una posición muy crítica sobre el SESA,

específicamente sobre las Universidades Públicas Nacionales; sostiene que los principales actores del sistema educativo, “alumnos” y “docentes”, no desarrollan eficientemente sus tareas debido principalmente a un escaso desempeño. Respecto a los primeros la conclusión fue que disfrutaban de la gratuidad de la educación pero que tardaban mucho en recibirse; mientras que sobre los segundos, se afirmó que sostenían una actitud holgazana y que acudían poco a sus lugares de trabajo. Al mismo tiempo, Carlino y Mollis (Ob. Cit.) reproducen un párrafo clave de dicho informe: *“Las universidades padecen pobre calidad, desmoralización y politización. Representan un problema difícil para el gobierno, porque son legalmente autónomas. Esto implica que mientras el dinero para ellas pasa por el Ministerio de Educación, no son realmente controladas por el Ministerio”*. Así el BM deja de manifiesto su disconformidad respecto a la benevolencia característica del vínculo “Universidad-Estado”, puesto que hasta ese momento el Estado sólo se encargaba de proveer recursos a las universidades, sin realizar ningún tipo de auditoría sobre la eficiencia y racionalidad con que los mismos eran utilizados. A partir de aquí, el concepto de “Calidad” en la Educación Superior deja de estar vinculado a la autonomía de los docentes universitarios en la selección de contenidos y ejercicio de su profesión, para comenzar a vincularse con criterios *cuantificables* de medición, propios del paradigma económico neoliberal.

El BM se conformó entonces en un agente muy influyente para las medidas de política tomadas por los Estados latinoamericanos, entre ellos Argentina, propiciando la mercantilización de la Educación, la internalización de los costos de educación por parte de los alumnos y una desvinculación progresiva de la financiación de la Educación Superior por parte de los Estados.

Otro organismo influyente en la configuración de la agenda política internacional de la década fue la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que concibe a la Educación Superior como un elemento vital para el desarrollo de una “Renovación del Sistema Educativo”; en este marco el organismo sostiene que debe incrementarse la calidad de la investigación con valor económico y pertinencia cultural (Salto Ob. Cit.). Es posible percibir el sesgo que se pretendía para el perfil de la actividad académica, con orientación hacia la rentabilidad y las necesidades propias del contexto social en el que las universidades se desenvuelven. Además la UNESCO, si bien sostiene que las partidas presupuestarias en Educación Superior deben ser consideradas una inversión de los Estados a largo plazo, considera viables y atractivas las fuentes alternativas de financiamiento de las Universidades.

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró en 1990 un informe titulado: *“Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”*, donde plasma la necesidad de vincular a la Educación Superior con la transformación productiva que la región requiere. En este aspecto, se reconoce la necesidad de los países de alcanzar competitividad real y no espuria, para lo cual se requiere que las Universidades tengan un rol preponderante en las invenciones técnicas (Maués Ob. Cit.).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) refleja mediante su discurso la necesidad de un claro acercamiento entre las universidades y el sector empresarial incrementando la vinculación tecnológica y venta de servicios desde el sector científico-académico hacia el empresariado (Maués Ob. Cit.). Esta postura, conlleva necesariamente a la extrapolación de los criterios de rentabilidad de las empresas privadas

hacia el nivel superior de educación, nuevos criterios de “calidad” y una redefinición de los objetivos de los investigadores hacia las necesidades de las empresas locales, lo cual puede ser discutido desde el plano ético del docente-investigador y de la utilización de recursos públicos para fines privados.

Por último, es importante resaltar que la conjunción en la postura de estos organismos configuró un importante, sino el único, componente del discurso internacional, impregnando la agenda política de los países latinoamericanos (entre ellos, los correspondientes al MERCOSUR). De esta manera, el mainstream político y económico se instauró como el único modelo de desarrollo posible para los países en vía de desarrollo, por lo que, puede afirmarse que la reforma del SESA **adoptó un carácter exógeno y global** (Chiroleu Ob. Cit.; Carlino y Mollis Ob. Cit.; Maués Ob. Cit.).

2.2. La relación “Universidad-Estado” en la década del ’90

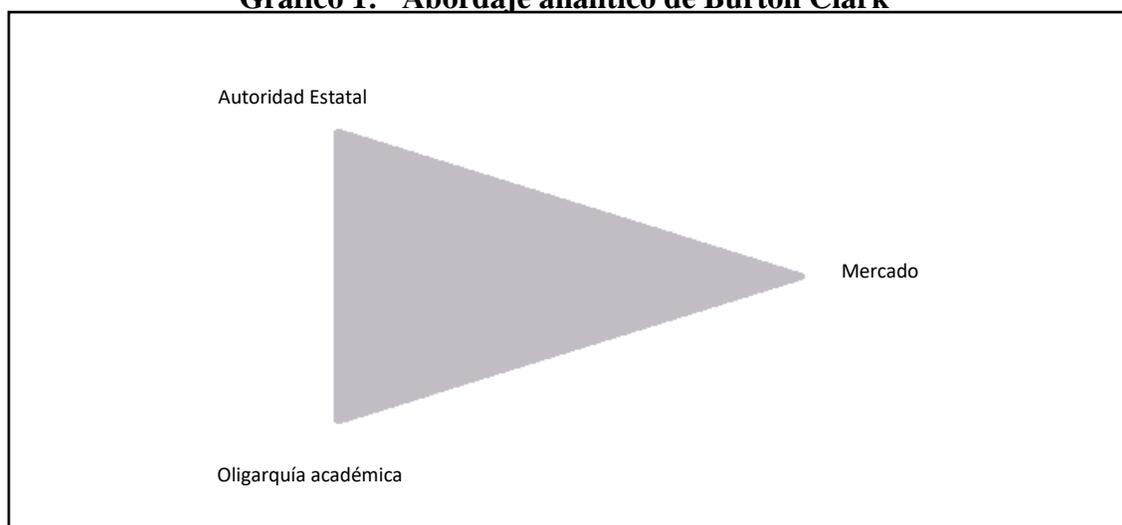
Para abordar la problemática de la relación “Universidad-Estado” se utiliza el abordaje analítico propuesto por Clark, extraído de las sistematizaciones aportadas por Cox (1993) y Krotsch (2001). Específicamente, nos focalizamos en la configuración del esquema triangular de Clark, para comprender los mecanismos de “coordinación-regulación” que rigen a los sistemas de educación superior. Al respecto, se identifican tres elementos que constituyen los vértices del esquema: la Autoridad Estatal, la Oligarquía Académica y el Mercado.

- Por **Autoridad Estatal** se entiende la posición del Estado y sus diferentes dependencias, que rige, regula y materializa su relación con las Universidades.

- Por **Mercado** se entiende al conjunto de instituciones tendientes a la liberalización de la educación y la prestación privada de la misma, entendida ésta como un servicio al demandante.
- Por **Oligarquía Académica** se entiende a la cuota de poder y articulación que los grupos de científicos, docentes e investigadores tienen sobre el Sistema de Educación Superior.

Gráficamente la estructura triangular de Clark puede ser presentada de la siguiente manera:

Gráfico 1: “Abordaje analítico de Burton Clark”



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los trabajos de Cox (1993) y Krotsch (2001).

Diversos autores (Krotsch Ob. Cit.; Chiroleu Ob. Cit.; Salto Ob. Cit.; Miranda et. al. 2008; Carlino y Mollis Ob. Cit.) coinciden en que Argentina experimentó a lo largo de la historia, distintas etapas en el vínculo “Universidad-Estado”, siendo éstos los actores que cobraron el mayor protagonismo en las relaciones de coordinación y regulación hasta iniciada la década del '90. Si bien las universidades

privadas ya habían irrumpido en el SESA, éste seguía conservando un marcado sesgo hacia las Universidades Nacionales.

Según interpretación de los autores de este trabajo, en Argentina, hasta la década del '90 los problemas de coordinación-regulación se debatían entre la Autoridad Estatal y la Oligarquía Académica, con poco protagonismo en esas instancias del vértice representado por el Mercado. En etapas democráticas, la relación entre los académicos y el Estado era de “benevolencia”, lo que significa en palabras de Cox (Ob. Cit.) que: “[...] *el gobierno se limita a regular la fundación de universidades y financiar al sector en forma benevolente, es decir, sin mayores exigencias respecto a la eficacia o eficiencia en el uso de los recursos públicos*”. En este marco, la cultura académica presentaba una fuerte pesadez en su base decidiendo deliberadamente sobre los contenidos impartidos y las temáticas a investigar.

En épocas de irrupción institucional, los gobiernos militares tendieron a reconfigurar la relación de coordinación entre “Estado-Universidad” pero conservando el protagonismo de los dos vértices antes mencionados. En este marco, Cox (Ob. Cit) categoriza a esta realidad como “Administración de Policía”, es decir: “*La intervención de las universidades por las Fuerzas Armadas es una categoría de estrategia gubernamental [...] consistente básicamente en la purga y control por acción directa, de gentes, instituciones y mensajes. Los instrumentos básicos son las restricciones [...]*”.

A partir de la asunción del ex-presidente Menem en Argentina, puede analizarse un cambio de doble dimensión en la pirámide de Clark: 1) una reconfiguración de las relaciones con las instituciones de mercado; y 2) un cambio en la naturaleza intrínseca de los tres agentes intervinientes.

En referencia a la primera dimensión, el inicio de la década del noventa vino acompañado por un incentivo hacia la mercantilización de la Educación Superior, modificando paulatinamente la concepción “tradicional” que la sociedad tenía sobre la misma. La implementación de un Estado neoliberal que adopta una posición filosófica diferente sobre la Educación Superior, transforma la noción de la misma como un “derecho” en una de “servicio”, asemejándose cada vez más a la concepción anglosajona. De esta manera, el Estado logra secularizar su nivel de compromiso financiero y abrir la posibilidad de que cada estudiante, considerado bajo esta nueva perspectiva como un demandante, pueda seleccionar la formación profesional o técnica que desee en virtud a un paquete de ofertas, en el que cobran relevancia variables como: costo de matrícula, nivel de exigencia, carga horaria, etc. Es decir, la educación es vista como una mercancía que deja de tener las características de un *commoditie*, para pasar a ser un producto maleable según las necesidades de los estudiantes, que son los consumidores del servicio. Cabe aclarar, como bien plantea Chiroleu (Ob. Cit.), que si bien el sector privado ya había irrumpido anteriormente en el SESA, es éste el período donde toman un mayor auge las universidades e institutos privados. Esta intromisión del mercado en el SESA se encontró menguada por factores culturales propios de nuestro país y por la pesadez de la base del sistema que nos ha caracterizado a lo largo de la historia, lo cual ha hecho necesario que el Estado se reserve la capacidad de controlar, evaluar y acreditar a las instituciones que imparten Educación Superior (“Estado Evaluador”).

La segunda dimensión se refiere a un cambio sustancial en la cosmovisión de algunos de los agentes intervinientes. Por un lado, una modificación de la concepción que el Estado tiene de sí mismo, y como consecuencia de ello, de la perspectiva ontológica a partir de la

cual se relaciona con los demás agentes. Tal es así, que en la década del noventa el Estado reconfigura su accionar en base a lineamientos impuestos exógenamente que contribuyeron a modificar y a readjetivar el concepto del mismo. Bajo esta nueva concepción, se minimizan las funciones y servicios que el Estado debe brindar y se le reserva el ejercicio de funciones elementales como la defensa y la justicia, y se desmantelan sus estructuras para convertirlo definitivamente en un “Estado mínimo” con una escasa participación en la economía. De esta manera, con una fuerte prevalencia en el discurso de la “Eficiencia en la Administración Pública”, el gobierno comienza a desvincularse del gasto social, que incluye salud y educación, siendo considerado el SES como el menos prioritario para la asignación de recursos públicos.

A pesar de la resistencia de los académicos, la delimitación de nuevos sistemas de incentivos impartidos por el Estado generó una modificación en la actividad y racionalidad académica. Esto se observa en la paulatina inserción de los docentes de las universidades públicas en la investigación y en el cambio de su propia concepción sobre la actividad científico-tecnológica, adoptando conductas racionales ante el marco de incentivos impuesto por el Estado. Ello genera una modificación tanto en la forma en que los docentes se proyectan dentro del SESA, como en la proyección del propio sistema educativo sobre el resto de la sociedad, produciéndose como resultado comportamientos de tipo deseables e indeseables (Araujo 2004 y Miranda et. al. Ob. Cit.).

Por último, las instituciones de mercado han caracterizado a la época adoptando una posición preponderante en las más diversas esferas y situaciones. *A criterio de estos autores, no debe leerse la orientación del SESA hacia el mercado sólo a través del sustantivo incremento de la oferta privada de Educación Superior, sino más bien a través*

de la asociación y asimilación transversal de los mecanismos y criterios de mercado al interior del mismo.

3. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL SECTOR

EDUCATIVO

En el marco de los cambios políticos producidos a nivel mundial y de las recomendaciones impulsadas por los organismos multilaterales, Argentina hizo eco de los nuevos lineamientos impartidos.

La década del noventa se caracterizó por fuertes cambios expresados especialmente a través de un nuevo paradigma económico signado por el surgimiento e implementación de políticas de corte neoliberal. Luego de sucesivos períodos hiperinflacionarios, el gobierno de Menem implementa en 1991 el Plan de Convertibilidad, que tenía previsto un conjunto de reformas de carácter económico que tendrían efectos sobre diversos sectores: la *reforma monetaria* (que implicó la ejecución de la paridad uno a uno entre peso y dólar norteamericano y la modificación de la discrecionalidad del Banco Central en materia de emisión), la *reforma fiscal* (mediante la cual se modificó el sistema impositivo a través de la redefinición de impuestos y tasas), la *reforma comercial* (que apuntó a la liberalización del intercambio internacional de bienes) y la *reforma del Estado* (que contuvo las sucesivas privatizaciones de los servicios públicos y la consecuente desregulación). En el ámbito educativo las medidas fiscales contribuyeron a una profunda modificación del sector, aunque en una importante proporción las políticas se dirigieron a mitigar las fallas que el propio sector arrastraba del pasado, y a afrontar las exigencias impuestas por el nuevo contexto internacional.

El conjunto de reformas implementadas sobre el marco regulatorio del sistema educativo argentino giran en torno a, básicamente, tres disposiciones legales, por orden cronológico: la **Ley de Transferencia de los Servicios Educativos** (N° 24.049), la **Ley Federal de Educación (LFE)** (N° 24.195) y la **Ley de Educación Superior (LES)** (N° 24.521). De este conjunto, la última ley es la que configura los principales cambios en el SESA. Sin embargo, en materia del vínculo Universidad-Empresa la Ley 23.877 de **Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica**, sancionada en 1990, fue una de las primeras y más directas disposiciones que apuntaron a la inserción del mercado y de los criterios económicos en el seno académico, ésta luego se vería reforzada por las modificaciones realizadas por la LES.

En este sentido, el presente apartado hace referencia a las modificaciones de dicho marco legal como políticas específicas o *policies* implementadas desde el Estado en respuesta a una problemática social existente en el sector educativo y como consecuencia de la adhesión a un conjunto de políticas implementadas a nivel internacional. Se enfatiza la descripción y análisis de las tres últimas leyes mencionadas, que demarcaron una política de incentivos hacia la consolidación de la relación Universidad-Empresa.

3.1. Reforma del Sistema Educativo

Como se mencionó anteriormente, la reforma del sistema educativo nacional, en respuesta a la nueva *agenda política* del país, se concretó con la sanción de la LFE y de la LES, que delimita los cambios específicos para tal nivel de educación (Salto Ob. Cit.).

En abril de 1993 se sancionó la LFE que se constituyó en el resultado de una serie de eventos desarrollados con anterioridad, principalmente la realización del Congreso

Pedagógico Argentino en la segunda mitad de los años 80 en el cual los educadores plantearon la necesidad de una nueva regulación del sistema que reemplazara a la Ley 1420 del año 1880 (Tedesco y Fanfani 2001).

La LFE se transformó en un instrumento que abarcó a todos los niveles del sistema educativo en todo el territorio nacional, e implementó una profunda transformación del mismo. Establece fundamentalmente una nueva estructura para los niveles educativos (Título III, Capítulo I, Artículo 10): a) **educación inicial**, b) **educación general básica** (obligatoria de 9 años), c) **educación polimodal** (de 3 años de duración como mínimo), d) **educación superior**, e) **educación cuaternaria** (que luego se denominó “de postgrado”). Específicamente se refiere a la Educación Superior en el Capítulo V, en el que establece:

- los objetivos de la formación docente en torno al perfeccionamiento constante de graduados, investigadores y educadores que se desempeñen en los distintos ámbitos de la sociedad (Artículo 19);

- las funciones de las universidades como el medio que genera nuevos conocimientos que contribuyen al desarrollo del contexto en el que actúan, y como herramienta de capacitación de los recursos humanos que buscan mitigar las necesidades de la sociedad (Artículo 22);

- la autonomía académica y la autarquía económico-financiera de las universidades (Artículo 23);

Asimismo, en el Artículo 39 garantiza la gratuidad de la educación en todos sus niveles, mientras que el Estado se compromete a aportar fondos al sistema universitario con el fin de garantizar el acceso universal a dicho nivel de enseñanza, permitiendo a la vez que las

universidades puedan disponer de financiamiento alternativo en búsqueda de la gratuidad y equidad de la educación superior.

Otro cambio importante plasmado en esta legislación, es aquel introducido en el Título IX, sobre Calidad y Evaluación de la Educación. El Poder Ejecutivo es facultado a crear un sistema de evaluación y control periódico de la educación, tanto a nivel del aprendizaje adquirido por los alumnos, como de la calidad de los formadores; también se establece el control o verificación sobre la adecuación de los contenidos curriculares a las necesidades de la sociedad.

Respecto al objetivo de este trabajo, la LFE menciona en el “inciso n” del Artículo 53 que el Poder Ejecutivo deberá promover la capacitación técnico-profesional en los distintos niveles y la asistencia técnica en función de los cambios laborales de las empresas agroindustriales, agropecuarias y de servicios. De la misma manera según el Artículo 56, “inciso e”, el Consejo Federal de Cultura y Educación debe propiciar la concreción y difusión de proyectos y la constitución de equipos técnicos que permitan aprovechar el capital humano y los recursos tecnológicos que genera el sistema de educación. Es posible vislumbrar, a través de estas disposiciones, que no se realiza en la LFE una referencia explícita al vínculo universidad-empresa, sin embargo, a nuestro criterio, dichos incisos refuerzan a la Ley de Promoción de la Innovación Tecnológica sancionada con anterioridad (que desarrollaremos en el próximo apartado).

Por su parte, la sanción de la LES en 1995 completa las modificaciones pretendidas para el sistema educativo nacional. La educación superior en nuestro país se conforma por las universidades y los institutos de educación superior no universitarios, a la vez que se crean

por esta Ley distintos organismos que ofician de “organismos amortiguadores” como son: *“el Consejo de Universidades (CU) y los Consejos Nacionales de planificación de la Educación Superior (CPRES), que se añaden a los ya existentes Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)”* (Salto 2006).

Entre las disposiciones con mayor impacto para los agentes alcanzados por esta ley, se encuentra la incorporación de mecanismos de evaluación y acreditación de las instituciones universitarias: instancias de autoevaluación y generación de informes al respecto, evaluación de agentes externos (CONEAU) en las actividades de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional (Artículo 44); instancias de acreditación para las instituciones según los estándares establecidos por el Ministerio de Educación y el Consejo de Universidades (Artículo 45).

En la Sección III del Capítulo 4, la reglamentación se refiere al Sostenimiento y Régimen Económico-Financiero de las Universidades Nacionales. Allí se expresa la obligación del Estado de aportar fondos que permitan el normal funcionamiento de tales organismos (Artículo 58); adicionalmente las universidades poseen autarquía económico-financiera pudiendo dictar normas especiales sobre la generación de fuentes adicionales de financiamiento *“mediante la venta de bienes, productos, [...] servicios, derechos o tasas por los servicios que prestan, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad”* (Artículo 59, “inciso c”). Finalmente, las Universidades pueden promover la constitución de fundaciones, sociedades u asociaciones civiles con el objetivo de facilitar las relaciones con la sociedad y de dar respuesta a las necesidades

planteadas por esta (Artículo 60). A través de estos incisos también se incentiva la generación de un vínculo entre el sector productivo y el académico, puesto que se estipulan las actividades de extensión como nuevas alternativas de financiamiento y de obtención de fondos por parte de las Universidades, abriendo el círculo de decisión sobre los temas de investigación.

3.1.1. Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica

En 1990 se sanciona la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica con el **objetivo** de incentivar el fortalecimiento de las relaciones entre el sector académico-científico y el sector productivo del país. Se intenta con dicha regulación orientar los esfuerzos realizados en materia de Investigación y Desarrollo por las distintas instituciones, a la mejora y perfeccionamiento de la actividad productiva y comercial.

En la Sección II, la ley define a la Investigación y Desarrollo (I&D) como la acción *de adquirir y profundizar conocimientos para aplicar a la producción de nuevos materiales e insumos productivos, generar nuevos procesos, perfeccionar técnicas, etc.* Esta categorización permite vislumbrar el valor económico que llevan implícitas este tipo de actividades, puesto que la renovación e innovación tecnológica se convierte para los empresarios en la herramienta fundamental que les permitirá mantenerse a la vanguardia de los cambios característicos de un contexto globalizado; de ahí la importancia de propiciar una fluida relación entre ambos sectores.

La ley encuentra entre sus **beneficiarios** a todas las personas físicas o jurídicas que desarrollan actividades productivas por un lado, y a las organizaciones que realizan actividades científicas o tecnológicas por el otro, y finalmente a las entidades financieras y

de crédito. Estos tres agentes son quienes, bajo las normas establecidas en esta y otras regulaciones, configurarán los acuerdos correspondientes. Se trata de un vínculo mediante el cual los profesionales/científicos que se desempeñan como investigadores en las instituciones académicas, sesgan sus proyectos hacia la resolución de problemas específicos que acaecen en el sector empresario, siendo el rol de las entidades financieras, que decidan formar parte de este programa de incentivos, el de allanar la concreción monetaria del proyecto.

Es en el marco de esta ley que surgen las **Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT)**, cuya facultad de creación es asignada a los organismos que desarrollan actividades de I&D. Éstas son creadas con el objetivo de que los proyectos de investigación *“dispongan de una estructura jurídica que les permita una relación más ágil y contractual con el sector productivo de bienes y/o servicios.”* (Artículo 5). La conformación de dos o más UVT es denominada por este marco como **Agrupación de Colaboración (AC)**, a la cual le corresponden los derechos y obligaciones estipulados en la Ley de Sociedades 19.550. La previsión de estas dos formas jurídicas le otorga a los proyectos cierto margen de acción distinto del tradicional de los organismos públicos rigiéndose de manera similar a las empresas privadas: deberán especificar los aportes a realizar al momento de crear la entidad como así también las potenciales ganancias producidas por el proyecto.

Con respecto al financiamiento adicional que será requerido por los Proyectos, se estipulan distintos mecanismos (Sección V) que incentiven a una mayor concreción de vínculos: por un lado, se permite a las entidades financieras ofrecer créditos especiales; por otro lado, el Poder Ejecutivo se compromete por esta regulación a ofrecer créditos fiscales a las empresas que participen de este programa, que pueden ser imputados por éstas al pago

de impuestos en los períodos fiscales correspondientes. Éste último mecanismo se convierte en un fuerte aliciente para el constante surgimiento y renovación de proyectos año a año.

Asimismo, esta ley otorga prioridad a la participación de las PyMEs y Microemprendimientos en estos proyectos, en un intento por compensar las desigualdades, no sólo en el acceso al crédito que éstas deben enfrentar, sino en las diferencias de escala productiva producidas por las ventajas en el desarrollo de nuevos insumos y tecnologías de las que gozan las grandes empresas que invierten vastas sumas de dinero en su Departamento de I&D.

4. DEBATE EN TORNO A LA CONVENIENCIA DEL VINCULO UNIVERSIDAD-EMPRESA

El debate sobre la relación existente entre la Universidad y su entorno, intenta delimitar, a través de diferentes medios de coordinación y regulación, cuál es el compromiso que las instituciones educativas deben tener con el entorno que las rodea.

En sus orígenes medievales, la Universidad tenía como fin y razón de ser custodiar y transmitir el conocimiento. Esta función ha ido mutando y desde mediados del siglo XX cobra relevancia a nivel mundial el debate sobre la vinculación entre Universidad y Empresa, como medio de financiación de la actividad académica y como vínculo entre el entorno político-económico regional y la institución. Al respecto, Chiodi et. al. (2005) sostiene: “[...] la Universidad incorpora -desde mediados del siglo XX- una nueva función: la vinculación con empresas mediante instrumentos como la prestación de servicios, la consultoría o asesoramiento, la contratación de I&D, entre otros.” Sin embargo, este debate en Argentina no adquiere importancia en la agenda política hasta fines

de la década del '80 y principio de los '90. Como antecedentes a esta discusión, hacia mediados de la década del '50 y en el marco de la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la investigación comienza a introducirse más fuertemente en las Universidades Públicas diseminando investigadores en su interior y secularizando, en alguna medida, el corte profesionalista que primaba en las universidades hasta ese momento. No obstante, el fuerte sesgo que su fundador y primer presidente, Bernardo Houssey, concebía hacia la investigación, entendiendo a ésta como el simple deseo por el conocimiento y la acumulación del saber para el bien de la humanidad toda, generó que se presentaran fuertes resistencias desde la cultura académica de nuestro país, a la visión que Chiodi (Ob. Cit) sostiene para esta instancia del proceso en el resto del mundo. No obstante esta inercia de la comunidad académica hacia posibles alternativas de vinculación con el entorno económico y empresarial, otros intelectuales -como Ernesto Sábato y Rolando García- esgrimieron argumentos de carácter opuesto, justificando la necesidad de una mayor interrelación de las instituciones universitarias con su medio, y en particular con las empresas, para contribuir y aportar al crecimiento económico.

En la década del '90 adquiere importancia este debate para nuestro país, puesto que cobra relevancia el discurso neoliberal pregonado por los organismos internacionales y adoptado por muchos Estados latinoamericanos, que ven a la vinculación y transferencia tecnológica como un elemento sustantivo para el incentivo del crecimiento económico. Sin embargo, detrás de este discurso existe también un deseo por parte de las autoridades de que las Universidades comiencen a buscar medios alternativos de financiamiento en una redefinición de la autonomía universitaria. En este marco, es que se abre la discusión sobre cuáles son los fines y objetivos que las Universidades Nacionales deben plantear en sus

proyectos de investigación, como también así sobre sus fuentes de financiamiento. Debido a que los argumentos esgrimidos respecto a tal debate son de naturaleza opuesta, en el siguiente apartado se presentan posiciones a favor y en contra de la vinculación entre Universidad y Empresa.

4.1. Argumentos a favor de la vinculación tecnológica Universidad-Empresa

Muchas de las iniciativas a favor de la vinculación entre Universidad-Empresa responden a incentivos provenientes de la Secretaría de Políticas Universitarias que plantea a las Universidades la necesidad de vincularse con el medio socioeconómico que las contiene. Bajo esta perspectiva, las Universidades deben ser funcionales a los requerimientos que su entorno económico, social y político les demanda, puesto que existe un compromiso de las mismas para con el medio más inmediato, considerándose que este último es el que le brinda a la misma una identidad propia.

Los discursos de los organismos internacionales antes analizados, dan cuenta de la fortaleza política que esta perspectiva tomó a nivel internacional en la década analizada, logrando que el tema se incorpore en el debate y en la agenda pública de los países latinoamericanos. Es por ello, que se hace necesario analizar el eje argumental y el marco analítico que sustenta a los diversos informes y a las recomendaciones pro relación Universidad-Empresa. En una primera instancia puede afirmarse que el marco analítico que sustenta esta transformación en la relación Universidad-Empresa tiene un fuerte componente económico: fundamentalmente los principios de las “Ventajas Competitivas” que pueden llevar a una región a la prosperidad económica y a un desarrollo relativamente superior que el resto de las regiones.

Bajo este marco interpretativo, la Universidad adquiere entonces un rol protagónico puesto que no sólo debe ser la institución indicada para custodiar y transmitir el conocimiento sino que también debe introducirse en el sistema productivo local, con una fuerte responsabilidad social contemplando las necesidades del empresariado local e incrementando el vínculo entre Universidad-Sistema Productivo. “*Se produce una redefinición de los roles de la universidad incorporando la transferencia del conocimiento hacia el entorno social mas inmediato*” (Chiodi Ob. Cit.). Esta redefinición se sustenta en una doble perspectiva:

- El pedido de un resultado social más inmediato por parte de la sociedad. Esto viene a acompañar al cambio en la concepción que rige a la relación Universidad-Estado. Siendo los recursos públicos los principales medios por los cuales se sustentan las casas de altos estudios y el nivel de educación superior, la sociedad necesita ver materializado en resultados concretos los fondos que se asignan a la actividad científica y académica.
- El Estado, inspirado en principios neoliberales de “Estado Mínimo” comienza a retirar su presencia paulatinamente de la financiación de la actividad científica y académica de las Universidades, haciéndose necesario de esta manera que busquen medios alternativos de financiamiento para sus investigaciones, específicamente en aquellos trabajos de investigación orientados hacia la ciencia aplicada, con alto potencial de transferencia hacia el medio. En este contexto, la empresa y la Universidad se convierten en socios: generalmente la Universidad provee el capital humano calificado y las empresas los recursos económicos necesarios para ejecutar las tareas de investigación.

Esta nueva realidad, plantea que la investigación científica de las Universidades exceda al simple deseo de conocimiento de los académicos, sino que surge en un marco de consenso social donde “el Estado”, “los académicos” y “el Empresariado” se convierten en actores fundamentales de la determinación de la agenda y tareas de investigación. Específicamente, el Estado materializa un mecanismo de incentivos tendientes a sesgar las investigaciones hacia las llamadas “áreas prioritarias para el desarrollo del país”, los académicos responden a los incentivos planteados por los demás agentes (perdiendo grados de libertad en la selección de su agenda de investigación), y los empresarios deciden por criterios de mercado las investigaciones que financian y los grupos de académicos con quienes desean articular. Claramente, puede observarse que existe una pérdida de la autonomía universitaria en la trayectoria de la investigación (especialmente aplicada), apelando a la necesidad del crecimiento económico inmediato.

Por último, es de vital importancia advertir que esta estructura argumentativa parte de la proposición fundamental de que la investigación debe estar al servicio de la actividad productiva y que es conveniente abocar los esfuerzos de los investigadores hacia aquellos trabajos que arrojen como resultado final beneficios económicos. Como veremos en el próximo apartado, no todos los científicos y académicos consideran que su función debe ser justamente esa.

4.2. Argumentos en contra del vínculo Universidad-Empresa

Las razones que permiten aseverar la existencia de factores negativos generados por la relación entre las instituciones de educación superior y las empresas, son de diversa naturaleza. Sin embargo, los académicos que se han encargado de identificarlos comparten

cierta concepción sobre la función de la Universidad para con su entorno: el de generar conocimiento útil que aporte una mejor calidad de vida y bienestar a la sociedad que la rodea. Por ello, es necesario tener presente el contexto en el cual dichos factores son establecidos; en el plano educativo podemos mencionar *“la revalorización de la empresa privada como locus privilegiado para la innovación, el desentendimiento relativo del Estado respecto al financiamiento de la educación superior universitaria y de la investigación científica, el descrédito relativo de la investigación científica como fuente de contenidos no utilitarios a la cultura, la consigna indiscutible de que la incorporación creciente y constantemente renovada de cambio técnico es la fuente principal de competitividad en el mundo globalizado y la percepción de la función económica de la universidad en la sociedad del conocimiento”* (Sánchez 2001).

Queda claro, a partir de los argumentos a favor del vínculo bajo análisis, que los beneficios que se generan a partir de una fluida relación entre ambos organismos son deseables y extendibles a lo largo del tiempo, es por ello que las actividades de extensión y de transferencia en las universidades han tomado gran relevancia en los últimos tiempos. No obstante ello, partiendo de la concepción de Universidad mencionada anteriormente, ésta *debe* propiciar una amplia variedad de relaciones, no sólo con los organismos con fines de lucro, sino también con aquellas instituciones que persiguen el bien común, y que también se verían beneficiadas por las externalidades de la investigación generada por la Universidad. En este marco, es importante destacar que los “efectos adversos” que pueden ser generados a partir de esta relación se configuran como *contraposición* a los efectos sinérgicos que surgen de ella; asimismo, existen otros impactos de distinta naturaleza que

pueden ser definidos en función a la concepción de Universidad con que se realice el análisis y que se configuran por *defecto* a ésta.

Naidorf et. al. (2003) realiza una crítica descripción de los efectos que produce el vínculo Universidad-Empresa, algunos de los cuales son enumerados a continuación y que pueden ser categorizados como “*efectos por contraposición*”. En primer lugar, el surgimiento de proyectos de investigación en torno a las necesidades planteadas por una empresa privada genera la dedicación de docentes-investigadores, contenidos en el seno de la universidad pública, que se abocan a generar conocimiento destinado a un agente particular de la sociedad -la empresa- quien se apropia de los beneficios generados por dicha investigación puesto que ha debido pagar por los resultados de la misma. En este contexto, se genera la llamada “privatización del conocimiento”, denominada como tal debido a que los resultados del proyecto no pueden darse a conocer a la sociedad en su totalidad, sino que la empresa es la única que está habilitada legalmente² a usufructuar la información generada. De esta manera, se distorsiona el principio de difusión por el cual el conocimiento científico se transmite al resto de la sociedad y se transforma en “conocimiento universal”.

En segundo lugar, los proyectos que se concretan entre las dos partes intervinientes presentan cierto sesgo hacia investigaciones que impliquen un potencial margen de rentabilidad futuro y que se adapten a las necesidades del mercado. Ello genera que los proyectos financiados por las empresas privadas se concentren en algunas disciplinas,

² En los acuerdos contractuales establecidos entre la Universidad y las empresas se establecen “cláusulas de confidencialidad” por las que los investigadores deben comprometerse a preservar toda información relevada, como así también se estipula el tratamiento de los derechos de patentes y licencias de productos.

aquellas que son de corte más profesionalista o que están más estrechamente relacionadas con la actividad productiva que se practica en la región de influencia de la empresa interesada en el proyecto, provocando una relegación de otras disciplinas que no pueden adecuarse a esta nueva forma de obtener financiamiento por la naturaleza intrínseca de los da origen. Por otro lado, además de esta “discriminación” entre disciplinas, se produce una fuerte acentuación e incremento de los proyectos e investigaciones aplicadas apartando a la universidad de la generación de conocimientos básicos que permitan desarrollar nuevos abordajes y por ende nuevas tecnologías para aplicar. En el marco de las ideas neoliberales, la investigación aplicada contextualizada según las necesidades de una empresa se traduce en un recurso económicamente rentable a mediano plazo, mientras que la ciencia básica no es útil ni generadora de ganancias en la inmediatez, aún cuando sus beneficios se puedan diseminar por la sociedad toda.

En tercer lugar, la relación de las Universidades con la comunidad se acota sólo a la relación concretada con las empresas a través de estos proyectos (Unidades de Vinculación Tecnológicas, venta de servicios, etc.), convirtiéndose éstas en las principales receptoras de las actividades de “extensión” de la universidad. Se crea una concepción generalizada de que la extensión de la universidad a la empresa *es* extensión hacia la sociedad en general, provocando un círculo vicioso que admite cada vez un mayor distanciamiento entre las instituciones que imparten educación superior y las necesidades sociales (Naidorf et.al. Ob. Cit.).

Con respecto a los efectos denominados *por defecto*, es necesario aclarar en primer lugar la concepción de Universidad bajo la cual se considera que dichos impactos son negativos. Como menciona Sánchez (Ob. Cit.) “*las universidades no pueden seguir*

estando aisladas de la realidad, deben ser el centro de la inteligencia, las llamadas a presentar tanto diagnósticos como proyectos de desarrollo. Deben sembrar el compromiso ante problemas sociales, el rescate de lo cultural y el concepto de Nación, entre otros.” La Universidad tiene un rol fundamental en una sociedad progresista, no sólo por los montos de ganancias que se generen por los proyectos concretados en el sector privado, sino también por el desarrollo de espíritu crítico, de nuevas ideas, de solidaridad y de colaboración con los sectores de la sociedad que requieran de los conocimientos y prácticas llevadas a cabo en las universidades. De esta manera, un fluido vínculo con las empresas sólo ayuda a cumplimentar con una de las tantas aristas que se desprenden de los objetivos y finalidad de las universidades, quedando pendiente el resto de ellas.

Desde esta perspectiva el vínculo entre ambos agentes genera una tendencia a la concentración de los recursos educativos de tercer nivel en las necesidades del sector productivo, cuantificado básicamente en los niveles de ganancia monetaria que éstos puedan arrojar, menospreciando el valor o beneficio generado por la realización de actividades que coadyuven a forjar una mejor sociedad, para lo cual en algunos casos también se necesitan recursos monetarios. Consecuentemente, la primacía de las actividades de extensión abocadas a satisfacer necesidades empresariales por sobre el resto de *funciones* de la universidad, provoca que por *defecto* estas no se cumplimenten en el tiempo y adquieran un orden de prioridad menor según lo indican los potenciales márgenes de ganancia de cada proyecto. Es decir, existen determinadas funciones, explícitas o implícitas, que le competen a la universidad, cuyo incumplimiento se ve potenciado por el creciente vínculo de la universidad con la empresa, pero que sin embargo, no son enteramente causados por esta relación.

5. REFLEXIONES FINALES

Desde iniciada la década del '90 diversos países del MERCOSUR experimentaron profundos cambios en su concepción del Estado, como también así en la presencia que éste debía tener en los diversos planos de la vida social. La filosofía neoliberal se diseminó mediante recomendaciones esgrimidas por organismos internacionales que mediante informes y diagnósticos impartían reglas a los Estados, achicando su tamaño a un nivel mínimo y reduciéndose a cantidades ínfimas el gasto social.

El SESA no se mantuvo al margen de las transformaciones existentes y el Estado comenzó a modificar su relación con las Universidades, su rol pasó de un “Estado Benevolente” a un “Estado Evaluador”, introduciendo en la agenda temas como la calidad, la eficiencia, la eficacia; colocando a la Universidad en el compromiso de cuantificar los resultados alcanzados y de hacer mensurable su producción y productividad. El Estado incentivó el crecimiento de fuentes alternativas de financiamiento de las Universidades Nacionales promoviendo la vinculación y transferencia tecnológica con su medio, especialmente el sector empresarial. Esto trajo aparejado consigo una controversia sobre la conveniencia y desventajas de este tipo de vinculación.

En el trabajo se plantearon los argumentos esgrimidos desde ambas posiciones, fundamentándose los que están a favor de la necesidad de una Universidad vinculada con la estructura productiva y la competitividad económica del medio que la rodea, mientras que los argumentos en contra se concretan especialmente en replantearse los fines que deben orientar a la investigación científica de las Universidades Públicas.

En este marco, creemos que el trabajo abre el debate al exponer ambos argumentos, para que futuras investigaciones incursionen en la necesidad de plantearse el nivel de vinculación óptimo entre Empresa-Universidad.

Bibliografía

- Araujo, S. 2004. “Evaluación, incentivos a la actividad investigadora y trabajo académico. Algunas conclusiones en el estudio de un caso en Argentina”, en Krotsch, P. (2004) *La Universidad Cautiva*, segunda edición, La Plata, Ediciones Al Margen.
- Carlino, F. y Mollis, M. 1997. “Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN”, *Revista del IICE*, año IV, N° 10, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Chiodi, F. J. et. al. 2005. “La vinculación universidad-empresa en Olavarría: análisis de los factores claves y recomendaciones para su promoción y desarrollo”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Tesis de Maestría en economía y desarrollo industrial, Buenos Aires.
- Chiroleu, A. 2005. “La Educación Superior en la Agenda de Gobierno Argentina en veinte años de democracia (1983-2003)”, en *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en Argentina y Brasil*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Cox, C. 1993. “Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis”, en Courard, H. *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile.

- Krotsch, P. 2001. “Educación Superior y Reformas Comparadas”, Universidad Nacional de Quilmes, Colección Cuadernos Bs. As.

- Leyes analizadas:
 - Ley Federal de Educación: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/648.pdf>

 - Ley Nacional de Educación Superior: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/447.pdf>

 - Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica:
<http://www.agencia.mincyt.gov.ar/documentos/ley23877.pdf>

- Maués, O. 2008. “El productivismo académico y el trabajo docente”, en *Universidade e Sociedade*, Año XVII, N° 41, Andes-SN.

- Miranda, E. et. al. 2008. “El malestar de los académicos: los efectos de las nuevas regulaciones políticas en el trabajo y la identidad de los docentes-investigadores”, Ponencia presentada en Jornadas de Difusión e Intercambio de la Investigación sobre la Universidad Nacional de Córdoba, Secretaría Académica, UNC.

- Nairdof, J., et. al. 2003. “¿Qué motiva a la Universidad a vincularse con el Sector Productivo?”, Ponencia presentada en Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, San Luis, Argentina.

- Salto, D. 2006. “Notas para la lectura de la Ley de Educación Superior”, Documento de Cátedra.

- Sánchez, L. S. 2001. “Vínculo Universidad- Empresa: su perspectiva en el mundo globalizado y de extrema competencia”, Tesis Doctoral Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Barquisimeto, Venezuela.

- Tedesco, J. C., Fanfani, E. 2001. “La reforma educativa en Argentina. Semejanzas y particularidades”, Apuntes para discusión Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, IPE-UNESCO-Buenos Aires.



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY