

Políticas públicas y democratización universitaria

Anabella Lucardi
y Alejandro Piqué

UDAV
ediciones



Lucardi, Anabella

Políticas públicas y democratización universitaria / Anabella Lucardi ; Alejandro Piqué. - 1a ed. - Avellaneda : Undav Ediciones, 2019.

160 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-3896-54-5

1. Universidades Públicas. 2. Democratización de la Educación. 3. Derecho a la Educación. I. Piqué, Alejandro. II. Título.

CDD 379.2

© 2019, UNDAV Ediciones
Paso de la Patria 1921 - Piñeiro - Avellaneda
tel. 4228 1072
undavediciones@undav.edu.ar

Diseño de tapa y diagramación: Julia Aibar (UNDAV Ediciones)

ISBN 978-987-3896-54-5

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Todos los derechos reservados.

Este libro se imprimió en setiembre de 2019 en 2Bambu | Comunicación visual
www.2bambu.com - info@2bambu.com

Índice

Prólogo	7
Jorge Calzoni	
Presentación	11
CAPÍTULO I - Debates, consensos y controversias acerca de las políticas públicas universitarias y la democratización universitaria	13
El marco normativo y regulatorio de la educación superior	13
Las políticas públicas	20
Las políticas gubernamentales universitarias	27
La democratización universitaria	30
La política gubernamental universitaria y la democratización de la universidad	37
CAPÍTULO II - El Sistema Universitario Argentino, un recorrido a partir del marco normativo y de sus ciclos expansivos	43
Período inicial	43
Primer período expansivo	52

Segundo período expansivo	59
Tercer período expansivo	63
CAPÍTULO III - La creación de universidades nacionales en la Argentina reciente	75
La creación de universidades nacionales en el contexto de las políticas públicas sociales y educativas	75
La creación de Universidades Nacionales en el conurbano bonaerense	85
El caso de la Universidad Nacional de Avellaneda	122
Epílogo: Nuevo elogio de la locura Eduardo Rinesi	137
Bibliografía	153

Listado de abreviaturas

APN: Administración Pública Nacional
AUH: Asignación Universal por Hijo
AUE: Asignación Universal por Embarazo
BM: Banco Mundial
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación
CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas
CU: Consejo de Universidades
CIN: Consejo Interuniversitario Nacional
CPRES: Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior
CGN: Contaduría General de la Nación
DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación, Red Federal de Información Educativa
DNPeIU: Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria
EPH: Encuesta Permanente de Hogares
GBA: Gran Buenos Aires
IEU: Instituciones de Educación Universitaria
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
LES: Ley 24521 de Educación Superior
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OMC: Organización Mundial del Comercio
OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo
PEN: Poder Ejecutivo Nacional
PJN: Poder Judicial Nacional
PLN: Poder Legislativo Nacional
PIB: Producto Interno Bruto
PCI: Programa Conectar Igualdad
PROUN: Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas

PROG.R.ES.AR: Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos

PNBB: Programa Nacional de Becas Bicentenario

PNBU: Programa Nacional de Becas Universitarias

SPU: Secretaria de Política Universitaria de la Nación

UU NN: Universidades Nacionales

UU PP: Universidades Privadas

Prólogo

Jorge Calzoni

Es un gusto enorme prologar esta publicación de Anabella Lucardi y Alejandro Piqué, dos reconocidos docentes de nuestra querida Universidad de notable trayectoria —a pesar de la juventud de ambos— en el mundo universitario.

Siempre son desafiantes los debates sobre políticas públicas, democracia y universidad. Una inconmensurable riqueza del sistema universitario argentino es la pluralidad de dichos debates, la criticidad para abordarlos desde diferentes miradas, donde la tradición y lo innovativo se mixturán en marcos ideológicos, políticos e investigativos varios. Cuando los autores señalan:

La democratización universitaria no empieza con el co-gobierno de los reformistas ni acaba con la gratuidad del peronismo. Tampoco se alcanza con el tercer ciclo expansivo desde el punto de vista institucional que atravesó el sector durante los gobiernos kirchneristas. O, en todo caso, es todo lo anterior y necesariamente algo más.

Nos interpelan respecto de la actualidad del sistema universitario en su conjunto, y nos proponen una forma renovada de ese debate indispensable.

Con independencia del desarrollo de marcos normativos y de la historia del sistema universitario, es indudable que esta polémica acuciante es motivo de encuentros, congresos, tesis e investigaciones que exceden al ámbito educativo como disciplina y abarcan a la sociedad en su conjunto. Es verdad que esto suele repercutir de manera distorsionada en los medios de comunicación, y se estimulan discusiones no siempre rigurosas; con datos imprecisos, unas veces, y decididamente manipulados, otras. Es decir, cargados de subjetividades relativas respecto de lo que realmente sucede en el seno de nuestras instituciones.

Aun así, la opinión pública valora satisfactoriamente a la universidad pública como la institución más respetada en nuestro país y no hay allí ninguna casualidad. Tampoco podríamos mentar como casuales a esos artículos cargados de una intención difamatoria. No, al menos, si no queremos pecar de ingenuidad.

Las nuevas universidades heredan el prestigio acumulado de la educación superior argentina, su autonomía, la gratuidad y el co-gobierno, entre otros valores; y, al mismo tiempo, incorporan otros aspectos que la vinculan con este nuevo tiempo. Por ejemplo, el acceso no considerado como mera “oportunidad”, sino como derecho, tal cual lo señalan Anabella y Alejandro. Y ese derecho exige, para hacerse real, efectivo, para concretarse como tal, la puesta en obra de políticas públicas proactivas destinadas al acceso, a la permanencia y —lo que es una deuda pendiente— al egreso.

En el caso particular de la UNDAV, hemos incorporado un diseño curricular flexible que permite mayor interacción entre los estudiantes, en cuanto a orientaciones de carrera, posibilidades de cursada, y una mayor movilidad estudiantil con eje en la internacionalización. Del mismo modo hay una fuerte innovación en la adecuación del viejo concepto de extensión universitaria. Su curricularización en trayectos teórico-prácticos de potente vinculación con la comunidad, marca un desafío de resignificación que ya se nutre —además de la fuerza proyectiva de haberlo pensado desde el Proyecto Institucional Universitario— con elaboraciones teóricas y una práctica sostenida.

Nuestra Universidad tiene, además, en el desarrollo de sus investigaciones no menos que en su proyección estratégica, una pertinencia que nos enorgullece, mientras no dejamos de trabajar sobre un nuevo concepto de transferencia que conjuga a la enseñanza, a la extensión y a la propia investigación que —además de ser misiones sustantivas de la Universidad— las consideramos un derecho de nuestras comunidades.

La Universidad Nacional de Avellaneda se echó a andar en el marco de un ambicioso proyecto de democratización de la vida social, cultural, política, económica y educativa de nuestro país, y en la estela de una convicción que animó a las universidades de nuestro continente y se hizo letra y compromiso en la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008, celebrada en junio de aquel año en la ciudad de Cartagena de Indias: *la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado*.

Esa convicción la consideramos, sin formalismos de ninguna especie, la base para el papel estratégico que la Universidad debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región. Sé que el excelente trabajo de Lucardi y Piqué está animado por ese compromiso.

Pondremos lo mejor de nosotros para hacerlo cierto.

Presentación

El trabajo que aquí se publica toma como antecedentes a las respectivas tesis de maestría de Anabella y Alejandro, pero se centra en los hallazgos de los proyectos de investigación que tuvieron lugar en el marco del “Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones Científicas y Artísticas de la Universidad 2016” y del “Programa de Apoyo a la Investigación y Formación de Docentes Investigadores 2017”, ambos dependientes de la Secretaría de Investigación e Innovación Socio-Productiva de la Universidad Nacional de Avellaneda. Finalmente, el equipo de trabajo quedó conformado por Daniela Mónaco, Carolina Baldovino, Paula Fernández y Nadia Kucharski, estudiantes de la carrera de Abogacía. Asimismo, a esta publicación se destinó la totalidad del subsidio recibido correspondiente a la convocatoria “Ayuda para publicaciones científicas 2018” de la mencionada Secretaría.

Acerca de la escritura consideramos que el lenguaje en sí mismo no es masculino ni femenino. El lenguaje, a priori, no es sexista ni excluyente, pero sí el uso que hacemos las personas del mismo. En este trabajo se buscó la utilización de un lenguaje inclusivo en tanto no oculte, subordine, ni excluya a ninguno de los géneros y sea

responsable al considerar, respetar y hacer visible a todas las personas, reconociendo la diversidad sexual y de géneros.¹

Acerca de lxs autores

Anabella Lucardi es abogada (UBA), graduada con diploma de honor. En paralelo con su desempeño profesional como directora nacional, primero en el Ministerio de Educación de la Nación y luego en el de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Anabella continuó sus estudios de posgrado en la Universidad de San Andrés donde alcanzó el título de magíster en Administración y Políticas Públicas. Actualmente se desempeña como secretaria Departamental del Departamento de Ciencias Sociales de nuestra Universidad y es candidata a doctora en Ciencias Sociales (UBA). alucardi@undav.edu.ar

Alejandro Piqué es licenciado en sociología (UBA), profesor de enseñanza media, normal y especial (UBA), magíster en ciencias sociales con orientación en educación (FLACSO) y se encuentra cursando el doctorado en ciencias sociales (UBA). Se ha desempeñado como consejero directivo y director en proyectos de extensión universitaria. Es docente de las carreras de Sociología (UBA) y Abogacía (UNDAV), y actualmente se desempeña como coordinador técnico de la carrera de Sociología (UBA). alepique@undav.edu.ar

¹ HCDN (2015) Guía para el uso de un lenguaje no sexista e igualitario en la HCDN. Recuperado el 01/07/2019 de https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dprensa/guia_lenguaje_igualitario.pdf

CAPÍTULO I

Debates, consensos y controversias acerca de las políticas públicas universitarias y la democratización universitaria

En este primer capítulo presentaremos las principales nociones que conforman el marco conceptual de nuestro estudio. Se pretende dar cuenta de un conjunto de investigaciones que abordan la política pública universitaria en la Argentina durante las últimas décadas y su relación con la democratización universitaria. Para ello, en primer lugar, desarrollaremos el marco normativo que regula la educación superior en nuestro país y, en particular, la creación de instituciones universitarias. En segundo lugar, presentaremos un estado del arte que contribuye a dar cuenta del significado de las nociones de política pública y de política pública universitaria y de los elementos que las componen, y que conforman el enfoque que escogimos para abordar el tema propuesto. En tercer lugar, caracterizaremos el concepto de democratización universitaria.

1. El marco normativo y regulatorio de la educación superior

La creación de nuevas instituciones universitarias nacionales constituye un proceso complejo en el que intervienen principalmente, sucesiva y conjuntamente, dos poderes del Estado Nacional: el Poder

Legislativo (PLN) y el Poder Ejecutivo (PEN), a través de distintos órganos de la Administración Pública Nacional (APN). Pero por otro lado, lo hacen también, en forma complementaria, numerosos actores político institucionales y no institucionales, a saber: gobiernos provinciales y municipales, dentro del alcance de sus respectivas jurisdicciones, miembros de la dirección y coordinación del sistema universitario, entre ellos el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y expresiones de la sociedad civil: fracciones sociales, gremios, y agrupaciones profesionales, empresas y de diversa índole.

La Ley 24521 de Educación Superior (LES) regula las universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados, y los institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal y privada, que forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la Ley 26206 de Educación Nacional (LEN). De acuerdo con la LES, el nivel de Educación Superior (ES) se conforma de: a) Institutos de Educación Superior (IES) y b) Instituciones de Educación Universitaria (IEU), término que comprende a los institutos universitarios y las universidades. Se encuentran bajo la órbita de los IES las carreras de grado no universitarias (profesorados de formación docente y tecnicaturas superiores), las de posgrado no universitario (de actualización académica, especialización superior y diplomatura superior) mientras que corresponde a las IEU las carreras de pregrado universitario (tecnicaturas universitarias y diplomaturas o bachilleratos superiores), de grado universitario (licenciaturas o similares y profesorados universitarios), y de posgrado universitario (especializaciones, maestrías y doctorados).

La enseñanza superior universitaria está a cargo de las universidades nacionales, de las universidades provinciales y privadas reconocidas por el Estado Nacional; y de los institutos universitarios estatales o privados reconocidos. En este contexto, el término universidad alude

a aquellas instituciones que desarrollan su actividad en distintas áreas disciplinares no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes, mientras que las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria se denominan institutos universitarios.

A partir de la última reforma de la LES,¹ la educación superior se concibe como un bien público y un derecho humano personal y social. En su segundo artículo, la LES reconoce que el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y la fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. En particular, le corresponde: a) garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel, b) proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables, c) promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales, y d) establecer las medidas necesarias para equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias. Asimismo, la LES detalla en su artículo 29 los alcances del principio constitucional en materia de autonomía académica e institucional y, en su artículo 59, los alcances de la autarquía económico-financiera de las instituciones de educación universitaria.

La LES dispone también consideraciones acerca del gobierno y la coordinación del sistema universitario. En este orden de ideas, establece que corresponde al Ministerio de Cultura y Educación²

1 Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior (27204), sancionada en 2015.

2 Durante el período de análisis que contempla este trabajo la denominación de la cartera fue Ministerio de Educación.

la formulación de las políticas generales en materia universitaria, debiendo respetarse el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias y asegurarse la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la misma ley. Los órganos de coordinación y consulta del sistema son: a) el Consejo de Universidades (CU),³ b) el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN),⁴ c) el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)⁵ y d) los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).⁶

En cuanto a los órganos colegiados de gobierno, la LES marca que están integrados de acuerdo con lo que determinan los estatutos de cada universidad, los que deben asegurar: a) que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros; b) que los representantes de los estudiantes deben ser alumnos regulares y que tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30%) del total de asignaturas de la carrera que cursan; c) que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución; d) que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.

Por otro lado, corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magister y doctor. En tal sentido, el artículo 43, establece que los títulos con reconocimiento oficial certifican la formación académica recibida y

3 El CU es presidido por el ministro de Educación, o por quien éste designe con categoría no inferior a secretario, y está integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, por la Comisión Directiva del CRUP, por un representante de cada CPRES —que deberá ser rector de una institución universitaria— y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación

4 El CIN está integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación.

5 El CRUP está integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias privadas.

6 Los CPRES están integrados por representantes de las instituciones universitarias nacionales y privadas, y de los gobiernos nacional y provinciales.

habilitan para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Con respecto a los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado (esto es, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes), se requiere que se respete una serie de condiciones: por un lado, que los planes de estudio tengan en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio Educación, en acuerdo con el CU; y, por otro, que las carreras respectivas sean acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o por entidades privadas debidamente reconocidas y constituidas con ese fin.

Una de las novedades que introduce la LES radica en que las IEU deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional para analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, y sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se deben complementar con evaluaciones externas, que se realizan como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Para tal fin se creó la CONEAU, organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio Educación y que tiene cuatro funciones pautadas: a) coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista; b) acreditar las carreras de grado de interés público a que se refiere el artículo 43 de la LES, así como las carreras de posgrado; c) pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación; d) preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

La creación de cualquier IEU conlleva el desarrollo de un proceso específico, estipulado en los artículos 48 y 62. Concretamente, el artículo 48 establece que la creación de instituciones universitarias nacionales debe efectuarse por conducto de una ley del Congreso de la Nación. Asimismo, señala que constituye un requisito imprescindible para la apertura de nuevas universidades nacionales la previsión del crédito presupuestario correspondiente y la elaboración de un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del CIN.

Por su parte, la realización del estudio de factibilidad se ajusta a lo establecido en el artículo 18 del decreto 499/95 (reglamentario de la LES). Este dispone que a los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 48, los proyectos de leyes de creación de nuevas IEU deben contemplar, en el estudio de factibilidad que las fundamente, el conjunto de recursos que hagan viable la iniciativa, la necesidad de formar recursos calificados en el área que la nueva institución se propone cubrir y los lineamientos generales del proyecto institucional que resulten indispensables para evaluar su justificación. El estudio de factibilidad será sometido al examen de la CONEAU, tal como lo dispone el artículo 23 del otro decreto reglamentario de la LES (173/96), donde se señala que el Ministerio de Educación no podrá, sin el dictamen favorable de la CONEAU, autorizar la puesta en marcha de una nueva IEU. Sin embargo, el dictamen favorable de la Comisión no obliga al citado Ministerio a otorgar las autorizaciones aludidas cuando tuviera razones fundadas para apartarse de éste. De esta manera, el PEN, por medio de la cartera educativa, y previa intervención de la CONEAU, tiene la atribución de autorizar la puesta en marcha de una nueva IEU con posterioridad a su creación por ley del Congreso de la Nación.

En última instancia, una vez creada una IEU, el Ministerio de Educación designará a un rector organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al consejo superior. De acuerdo con el artículo 49 de la LES, el rector organi-

zador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la CONEAU, y en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la Comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro años a partir de su creación.

Para el caso de IEU privadas, en el artículo 62 se indica que éstas se autorizan provisoriamente mediante decreto del PEN por un lapso de seis años, previo informe favorable de la CONEAU. Una vez creada una IEU privada, durante el lapso de funcionamiento provisorio, el Ministerio de Educación hará un seguimiento de la nueva institución para evaluar su nivel académico y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción. En tal sentido, en todo documento oficial o publicidad que realicen, las instituciones deberán dejar constancia expresa del carácter precario de la autorización con que operan, condición cuyo incumplimiento es pasible de sanciones. Cumplido el lapso de funcionamiento provisorio, el establecimiento podrá solicitar el reconocimiento definitivo para operar, que le otorgará el PEN por decreto, siempre sobre informes favorables de la CONEAU.

Cabe señalar que, en virtud del enfoque de políticas públicas que posee nuestro trabajo, cobra una muy destacada importancia el rol que asumen cada uno de los actores que intervienen en este singular proceso de formulación e implementación de la política pública universitaria. Por ello resulta conveniente enfatizar que la creación de nuevas instituciones universitarias constituye un acto complejo del que participan distintos actores político-institucionales y resulta de la articulación en el ámbito de sus respectivas facultades, de la labor de dos poderes de gobierno. Pues la sanción de la ley de creación de una institución de educación universitaria es tan solo el primer paso para su puesta en marcha.

Resumiendo, en este proceso participa en primer lugar, el Poder Legislativo Nacional con la sanción de la ley de creación. En esta misma norma, el Congreso delega en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de designar al rector organizador por el período de organización de la nueva institución de acuerdo con lo dispuesto en la LES. Oportunamente, el Ministerio de Educación designará también un representante para la Comisión Asesora del proyecto institucional que se conformará a dichos efectos en el seno de la universidad de reciente creación.

Será el rector organizador, mientras dure el período de organización y durante la vigencia de su mandato, quien deberá promover y conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y el estatuto provisorio, el cual será elevado al Ministerio de Educación para su aprobación, previa intervención de la CONEAU. Con posterioridad a dicho acto, el rector organizador deberá convocar a la Asamblea que sancionará los estatutos definitivos, compuesta de acuerdo con lo establecido por el artículo 53 de la LES y sus decretos reglamentarios.

Dimos cuenta hasta aquí, entonces, del marco regulatorio de la ES en nuestro país. A continuación, trabajaremos con una serie de conceptos que integran el enfoque de políticas públicas que escogimos para analizar el tema propuesto, pues, caracterizamos la creación de instituciones educativas universitarias como una política pública que constituye un proceso complejo e involucra la sucesión de distintas etapas y la intervención de diversos actores.

2. Las políticas públicas

Aquí se abordarán una serie de conceptos que integran el enfoque de políticas públicas que escogimos para analizar el tema propuesto. Esbozaremos nuestra aproximación al estado del arte de las investigaciones sobre la materia, de modo de construir el marco teórico y conceptual que estará presente a lo largo de este trabajo.

Brindar una noción única acerca de qué debe entenderse por política pública reviste cierta dificultad y supone un gran riesgo. Además,

a menudo los autores han expresado la imposibilidad de concluir en una definición unívoca: por ello, trabajaremos con un conjunto amplio de textos de distintas tradiciones y latitudes, que dan cuenta del análisis de estos conceptos desde diversas perspectivas.

Las políticas públicas, *policies*, no eran consideradas en primer lugar por la ciencia política sino como variables dependientes de la política, pues el interés recaía fundamentalmente en el sistema político, la *politics* (Meny y Thoenig, 1992). En nuestra lengua, el vocablo “política” es polisémico, y comprende tanto el significado que los angloparlantes le otorgan a la *politics* como a las *policies*. Siendo este último, el sentido asociado a las políticas públicas, entendidas como los actos de la autoridad pública o los programas de acción gubernamental frente a problemas de su competencia o dirigidos a un sector de la sociedad determinado.

En este sentido, también es útil la noción de programa de gobierno (Lahera Parada, 2004), que constituye el resultado de la articulación e influencia recíproca entre la política y las políticas públicas. Al respecto, mientras que la primera refiere al poder en general, las segundas corresponden a soluciones específicas, definiciones en las cuales se incluye no solo al gobierno y al partido político gobernante, sino también a los partidos opositores. Las políticas públicas se organizan, a los fines analíticos, en distintas etapas, asociadas al origen, diseño, gestión o implementación y evaluación. A su vez, estas fases no necesariamente se presentan en etapas causales y consecutivas.

El trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1981) no ha perdido vigencia y, debido a la amplia mirada que desarrollan en la temática de las políticas públicas, cobra una singular importancia para el presente trabajo, pues la perspectiva conceptual que los autores desarrollan nos permite aprehender la complejidad y riqueza de nuestra problemática. Los autores definen a la política pública como una toma de posición por parte del Estado, que intenta la resolución de alguna problemática o cuestión.

En la misma línea, por política pública puede entenderse un campo de acción del Estado, una declaratoria de intención, un proceso de

conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos (Martínez Nogueira, 1995). Un campo de acción en tanto la actividad estatal incide, a través del desarrollo de las políticas en un ámbito determinado, en nuestro caso, el campo de las políticas educativas y universitarias. Una declaratoria de intención, que se expresa materialmente en la enunciación de la política. Un proceso de conversión, en la medida que el impulso de una política pública supone la movilización de recursos de diversa índole para el logro de objetivos políticos. Un ciclo de acción, pues —como hemos señalado— las políticas públicas comprenden, por un lado, sucesivas etapas que involucran actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación y, por el otro, participan en cada una de ellas diversos actores. Por último, un conjunto de impactos, entendidos como productos o resultados.

Sin perjuicio de la caracterización que practicamos en el párrafo anterior, y aportando otra perspectiva, se ha caracterizado a la formulación de políticas públicas como un proceso “no claro” (Lindblom, 1991), en el sentido que no se trata de un proceso ordenado y racional, fundamentalmente porque la adopción de una determinada política pública para un sector puede resultar en el emergente de un problema en un segundo sector, que motiva la formulación de una nueva política pública, y así sucesivamente, en forma cada vez más desagregada y compleja. En este sentido, la elaboración de políticas públicas recibe el efecto de la acción de una red de fuerzas y se torna un proceso complejo sin principio ni fin y límites muy inciertos.

Por último, las políticas públicas pueden concebirse como un proceso que se inicia con la detección por parte del gobierno de un determinado problema que merece la incorporación en la agenda pública y que se compone de diversas fases, la identificación y definición del problema, la formulación de las alternativas de solución, la adopción de una alternativa, la implantación de la alternativa seleccionada, y la evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo Saéz, 1997; Aguilar Villanueva, 1993).

Aun cuando las explicaciones brindadas por la bibliografía especializada acerca del ciclo de las políticas consideran diversos mati-

ces en la caracterización de sus fases y componentes, es dominante la postura según la cual las políticas públicas adoptan la forma de proceso, integrado por distintas etapas, interdependientes entre sí, que a menudo se superponen y repiten y que por dicho motivo, no deben considerarse, en absoluto, como compartimentos estancos.

En esta línea, la iniciación del ciclo de las políticas públicas se produce con el proceso de formación de la agenda de gobierno, que permitirá la posterior elaboración de la política e incidirá en su legitimación. Formarán parte de esta agenda los problemas o demandas, en tanto cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donell, 1981). Con posterioridad a la incorporación de la cuestión en la agenda de gobierno, se inicia el momento de la formulación de la política, es decir, ocurre la toma de posición por parte del Estado que supone la sumatoria de iniciativas y respuestas a la cuestión socialmente problematizada. Consecuentemente, ello implica que se presenten tensiones y conflictos entre las diversas instancias intervinientes en la definición del modo en que el Estado tomará posición.

Ahora bien, la toma de posición por parte del Estado no es exclusiva, pues, como ya se ha dicho, las cuestiones involucran a otros actores sociales y estos también toman posición. Esta consideración resulta útil en nuestro trabajo en virtud de las características de la política pública que analizamos, pues en su desarrollo participa principalmente el Estado, a través de la actuación del PLN, de la cabeza del PEN y de los órganos de la APN, en permanente interacción con otros actores, entre ellos los órganos de coordinación y control del sistema universitario, y la sociedad civil en su conjunto. En definitiva, la formulación de la política pública es un momento decisivo que asume la evaluación de diversas alternativas de acción y la distribución de capacidades y recursos para su implementación. Es decir, presupone el análisis del problema y el planteo de las alternativas de resolución y la selección de una de esas alternativas. En este contexto, la formulación integra el acto de decisión, que se completa con la fase de la legitimación.

Las consideraciones señaladas son especialmente aplicables al análisis de la política pública de creación de universidades. Esta decisión (formulación y sanción de la política) se materializa, en parte, por medio de leyes del Congreso de la Nación dotadas de fuerza normativa y legitimidad democrática que, en efecto, asignan los roles a los diferentes actores que intervienen en su implementación: el PEN, que designa a los rectores interventores, la APN a través del Ministerio de Educación que orienta las políticas para la educación superior y provee el sostenimiento de las nuevas instituciones, y posteriormente, las propias universidades que se crean, y que forman parte del sector público nacional. Asimismo, las citadas leyes de creación y algunas leyes que se dictan con posterioridad (la Ley Nacional de Presupuesto, por ejemplo), determinan los recursos que se destinarán a la implementación de la política.

Estas dos secciones nodales del ciclo de políticas públicas —la definición de la cuestión o problema y la decisión o toma de posición, a través de la formulación y sanción o legitimación de la política— se completan, en tercer lugar, con la etapa de la implementación. La implementación de políticas públicas es un procedimiento complejo de conversión que traduce objetivos políticos en cursos de acción. Este proceso es una cadena de sucesos no lineal cuyo inicio generalmente es concreto y ocurre con el momento de la sanción de la política, y cuyo fin está dado por el abandono o terminación de la política. Sin embargo, el fin a menudo puede ser difuso, producto de la transformación de la política, a través de su reformulación y revisión, circunstancia que se produce mediando una cuarta etapa, relacionada con las consecuencias de la política, y que incluye su evaluación.

En este sentido, formular e implementar políticas constituye esencialmente la actividad del Estado y la burocracia es el brazo ejecutor de las políticas públicas. En ese contexto, el Estado es un espacio de articulación y dominación de la sociedad, que refleja sus conflictos a través de las distintas tomas de posición que supone la implementación de las políticas públicas y que se practican en la dimensión institucional. Esta dimensión es entonces, una arena de conflicto político

en la que se dirimen las cuestiones socialmente problematizadas. Por dicho motivo la fisonomía y comportamiento de la burocracia y la naturaleza del aparato administrativo del Estado será moldeada por el proyecto político que orienta la direccionalidad de las políticas públicas (Oszlak, 1980).

La burocracia emplea recursos para el cumplimiento de sus fines. Estos recursos pueden ser materiales, financieros, tecnológicos, humanos, etc. Y su volumen, capacidad, adaptabilidad, pertinencia y posibilidades de articulación depende de los objetivos propuestos. La burocracia también depende de un marco normativo institucional que garantiza que se encuentre en consonancia con los principios políticos que ordenan su acción y rigen sus actividades. Las normas son mecanismos útiles pero a su vez muy poco dinámicos y frecuentemente poseen inercias. Su finalidad es asegurar que el producto de la burocracia se condiga con los fines de las instituciones cuyas reglas definen sus objetivos y principios. Por último, el proyecto político modifica cada uno de estos aspectos, y por ende influye en el comportamiento de la burocracia. Al respecto, y producto de las fuertes inercias que presenta, la burocracia se presenta incoherente y rígida si no comprende los valores, principios y objetivos del nuevo régimen (Oszlak, 2006).

A su vez, la implementación de políticas públicas forma parte de la esfera de la actividad propia de la Administración Pública. De tal modo, si consideramos que la implementación no es tan solo un momento, sino que constituye un proceso que excede ampliamente la simple puesta en marcha de las políticas, el rol de la Administración Pública resulta decisivo en el proceso de ensamblaje de los distintos elementos que se emplearán en ese proceso. La implementación de políticas públicas es la función más importante de la Administración o de la burocracia y, a su vez, la implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado, porque ningún decisor puede formular completamente la política. En nuestro caso, la formulación de la política pública de creación de instituciones educativas universitarias se materializa en la sanción de una ley del Congreso de la Nación, pero es en la etapa de la implementación en

la que la Administración Pública desarrolla numerosos aspectos de la política no abordados exhaustivamente por el decisor, aunque en la dirección que declaró el Poder Legislativo. Asimismo, los miembros de la administración asumen el rol de informantes clave que brindan información para los decisores de políticas.

En resumen, la Administración Pública puede ser caracterizada como una estructura organizativa burocrática organizada sobre la base de un sistema de normas que la regula. Mientras que la gestión pública alude a un concepto más general que da cuenta de la direccionalidad política que el proyecto político que gobierna las instituciones le imprime a la formulación e implementación de las políticas públicas. La gestión pública excede los límites de la división de poderes que tradicionalmente fundó la clásica dicotomía entre política y administración (Oszlak, 1980) y por dicho motivo administración pública y gestión pública son términos que aluden a conceptos distintos.

Para recapitular: sostenemos que la creación de universidades durante el período analizado constituyó una política pública planificada por el Estado, con la direccionalidad política que le imprimió la gestión pública asociada al proyecto político institucional que identifica al partido del gobierno a partir de 2003, formulada por los órganos legislativos e implementada por el PEN y la APN. A su vez, consideramos que en la etapa iniciadora del ciclo de políticas, en la que se produce la incorporación de la cuestión a la agenda de gobierno, intervinieron múltiples actores gubernamentales de distintos niveles y no gubernamentales con pesos específicos y relativos diversos.

Esta pluralidad de intervenciones también se observa en la instancia de toma de posición, a partir de la existencia de políticas privadas que se entrelazan con las estatales en un proceso social complejo. Pues, como señala Burton Clark, en el marco de las políticas públicas universitarias, las políticas estatales cumplen un rol central, como planificadoras y rectoras del sistema, sin perjuicio del rol que cumplen los demás actores, que son múltiples y variados (Clark, 1987).

Por lo tanto, resta introducir algunas consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas, pues parte de nuestro trabajo

consistirá en analizar los impactos que la implementación de la política pública de creación de universidades pudo haber tenido sobre el proceso de democratización universitaria.

En este sentido, la evaluación procura abrir juicios respecto de los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. En relación con ello, identificar y caracterizar los impactos no es tarea sencilla y menos aún lo es establecer relaciones causales que permitan atribuir una serie de impactos a un conjunto de políticas. Asimismo, aparecen los problemas asociados a la medición de los impactos, debido a que, entre otras razones, la investigación sobre políticas públicas trabaja con un nivel muy desagregado de datos con diversos grados de fiabilidad. Para el segundo caso, la mayor dificultad radica en establecer una relación causal entre una política y una serie de impactos.

Siguiendo con la argumentación, la bibliografía especializada señala, no obstante, la escasa utilidad de concentrar los esfuerzos en la medición cuantitativa y concreta de los impactos de las políticas, sin por ello desistir de la indagación acerca de las consecuencias sociales de las políticas estatales. Por ello, se inclinan por adoptar una estrategia de investigación inductiva con menores niveles de agregación. Pues los impactos de las políticas estatales son aportes estatales a complejos patrones de cambio social (Oszlak y O'Donnell 1981).

Las elaboraciones teóricas acerca del ciclo de políticas públicas, cuyos conceptos describimos brevemente en estas páginas y que se encuentran en los textos reseñados, y en profusa bibliografía sobre la materia, constituyen formalmente el enfoque general que utilizaremos para analizar la política pública de creación de universidades nacionales en la Argentina reciente y su relación con el proceso de democratización de la universidad.

3. Las políticas gubernamentales universitarias

El siguiente punto contribuye también a delinear el marco teórico que utilizamos en nuestra investigación, pero con un nivel más de

desagregación. Hasta aquí revisamos los conceptos que componen el enfoque de políticas públicas escogido, y, a lo largo de este apartado, intentaremos reseñar un conjunto de estudios sobre las políticas educativas y universitarias en particular.

En forma preliminar, corresponde señalar que la investigación en educación superior, considerada como de vaga definición dentro de la investigación educativa, durante muchos años no derivó en un proceso acumulativo de saberes sino que se expresó de manera esporádica (Krotsch, 2003). A su vez, Martín Unzué y Sergio Emiliozzi (2013) encuentran que el campo de estudios sobre la universidad se ha mostrado dinámico en las últimas décadas en la Argentina. Sin perjuicio de ello, tal como sugiere Eduardo Rinesi (2012), no resulta tan claro que la cuestión universitaria sea efectivamente una “cuestión” en sentido propio, sino que se trata más bien, de una cuestión en la medida que plantea un problema —al Estado y a la política— y obliga a formular preguntas acerca de su función y sentido.

Si se realiza un breve recorrido histórico, se podría indicar que las investigaciones sobre la ES en la Argentina se remontan a la transición democrática y en particular a 1985, cuando se publican los primeros trabajos académicos (Krotsch y Suasnábar, 2002). A su vez, Juan Carlos Pugliese (2015) destaca el desarrollo de diversas propuestas de formación de posgrado vinculadas con la cuestión universitaria. Un rápido mapeo actual arroja una gran diversificación de ofertas de posgrado (UNTREF, FyL-UBA, UNSAM, UdeSA, UTDT, UP, USAL) y espacios institucionales dedicados a la investigación (RIEPESAL y el IEC-CONADU).

En este punto, resulta fundamental considerar la autonomía universitaria, característica del sistema universitario argentino, para dimensionar la complejidad que supone el diseño e implementación de políticas públicas para el sector, pues esta recorta los márgenes a los decisores de políticas y las somete a una negociación con el conjunto de actores universitarios (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012). Sobre este aspecto también se destaca que la motivación político-partidaria tiene incidencias directas o indirectas sobre muchos

protagonistas, orienta sus opiniones y comportamientos, los guía tanto hacia ciertas convergencias como a algunas disgregaciones y, por lo tanto, permite explicar no pocos enfrentamientos y algunas coincidencias (Stubrin, 2015).

Retomando el tema principal de este apartado, en un análisis sobre la política universitaria Chiroleu (2012a) señala que las mismas se articulan alrededor de cinco ejes. En primer lugar, considera que la política universitaria oscila entre la no política, las políticas de Estado y las políticas de gobierno. Mientras que sobre la primera no es necesario brindar más precisiones conceptuales, sobre las dos restantes diremos que, las políticas de Estado tienden a desarrollarse con continuidad en el tiempo mientras que las políticas de gobierno se caracterizan por sufrir discontinuidades producto de alternancias institucionales en el plano histórico. En segundo lugar, señala que la política universitaria en la Argentina es permeable a la adopción de modelos exógenos de desarrollo del sector. En tercer término, considera que la lógica político-partidaria incide en la formulación de las políticas universitarias y asocia la expansión histórica del sistema universitario en nuestro país a esta característica. En penúltimo lugar, advierte sobre la implementación de cambios abruptos en lugar de incrementales. Por último, y como ya hemos señalado, considera crucial la negociación entre el Estado y los actores universitarios en el proceso de diseño de las políticas públicas.

Puede observarse en las distintas reflexiones comentadas que todas ellas encuentran un punto en común: la forma que adopta la articulación entre la sociedad, el Estado y la universidad es un hecho ineludible a la hora de practicar un análisis sobre las políticas universitarias que comprenda una mirada abarcadora de las políticas públicas y del sistema universitario. Dicho de otro modo, es necesario considerar, en el análisis de las políticas públicas de educación superior, las distintas configuraciones que presenta la relación entre la sociedad, el Estado y las instituciones educativas universitarias. Pues, en primer lugar, esta relación no es siempre uniforme dentro del sistema universitario. En segundo lugar, intervienen en ella una multiplicidad de actores, tanto

estatales como propios de la sociedad civil, motivados por diversos intereses que, en ocasiones, se vuelven antagónicos. Y, por último, se encuentra atravesada por la tensión entre la planificación y la regulación estatal y la autonomía universitaria.

4. La democratización universitaria

En primer lugar, conviene señalar que las y los investigadores en la temática utilizan principalmente los conceptos de democratización e inclusión para describir dos procesos singulares y no necesariamente unívocos ni coincidentes. Por ello nos resulta interesante resumir en las próximas páginas sus planteos, de modo de definir el sentido que, a los fines de este trabajo, adoptan dichos términos.

En relación con la caracterización de las políticas universitarias como parte de las políticas públicas educativas y, en definitiva, de las políticas sociales, para Carlos Tünnermann Bernheim (1979) el sistema educativo funciona como un todo y las exclusiones por causas de origen social y económico de los niveles anteriores al superior no pueden remediarse únicamente con políticas sectoriales para ese nivel. En su trabajo, que analiza las posibilidades de la democratización de la educación superior en América Latina, explicita que la democratización de la educación superior guarda relación, en primer lugar, con la democratización de las instituciones educativas universitarias y, en segundo lugar, con la apertura de las oportunidades a cualquier persona en cualquier lugar en que se encuentre. Por último, y teorizando sobre las posibilidades de la democratización de la educación superior en América Latina, el autor entiende que esta depende enteramente de las trabas que presentan las estructuras económicas prevalecientes en la región.

Desde otra óptica, Passeron (1979) considera que el término democratización tiene su origen en el lenguaje político —no en el sociológico— y que uno de sus sentidos —el de la democratización externa— alude a la acción que produce la escuela (que incluye globalmente a todas las instituciones educativas de un país) en relación

con el sistema de desigualdades entre individuos y grupos que compone el conjunto de la estructura social. Inmediatamente introduce algunos conceptos que, como se observará, resultan clásicos en la literatura ligada a la educación y a las ciencias sociales y que, al menos someramente, corresponde en esta oportunidad incluir en este trabajo. En primer lugar, Passeron señala que la sociología de la educación se vio obligada a entrelazarse en el análisis de estos fenómenos como la “herencia social” pues se comprueba una relación entre las posibilidades sociales y los resultados escolares. Sin embargo, considera —tomando el ejemplo de Francia— que la expansión de las tasas de escolarización correspondientes a la educación superior no implica de por sí la reducción de las desigualdades en virtud de las características sociales sino un traslado hacia el nivel superior de la estructura de las desigualdades sin que esta se modifique.

En nuestro país, Chiroleu (2012b) concibe a la democratización de la universidad como la representación plural de todos los sectores sociales en la universidad. Ello se asocia con la democratización externa y excluye la democratización interna, que se relaciona con la participación de los diversos claustros en el gobierno de la universidad. En este sentido, la democratización alude a una participación efectiva de todos los sectores sociales en la universidad y en la totalidad de las instancias de trayectoria universitaria: ingreso, permanencia y egreso. Por otra parte, distingue democratización de expansión de oportunidades. Así pues, considera que si bien nuevos grupos sociales acceden a la educación superior, ello no se traduce en una reducción de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo, Chiroleu (2013 y 2014) relaciona la idea de democratización con un proceso de reducción de desigualdades sociales, y afirma que la ampliación de oportunidades mejora las posibilidades de ingreso pero no garantiza la democratización del nivel universitario. Reconoce la existencia de una “exigencia democrática de segunda generación” que supera el estadio de universalidad e igualdad de la oferta universitaria —igualdad de acceso— y exige igualdad de resultados —igualdad en la permanencia y el egreso— y, adicionalmente,

introduce la idea de inclusión en el reconocimiento de una sociedad heterogénea cuyas diferencias deben ser revalorizadas. En términos de educación superior, la noción implica contener en el nivel la diversidad cultural, racial, de género, etc., semejante a la que existe en el seno de la sociedad, remediando discriminaciones históricas.

Por otro lado, Unzué (2016) reconoce tres sentidos de la idea de democratización, asociados ya no exclusivamente a un proceso de expansión de oportunidades que efectivamente redundaría en la disminución de desigualdades sociales, sino desde una perspectiva histórica que se remonta a los orígenes reformistas del término. Así, la democratización se asocia, en ese primer núcleo de sentidos, al gobierno universitario y a los sistemas de representación de los claustros en este. En segundo lugar, el sentido de democratización como intensificación de las relaciones con la sociedad se encuentra relacionado con la apertura de la universidad a la sociedad y particularmente a los trabajadores. Este último sentido, deriva en la apertura de la universidad a sectores tradicionalmente excluidos, a través de las políticas de expansión del sistema y de diversas acciones tendientes a facilitar y promover el acceso y la permanencia de nuevos estudiantes en las universidades.

En referencia al término inclusión, Ana María Ezcurra (2011) considera que opera en el sistema una “inclusión excluyente” entendida como inclusión condicionada socialmente entre clases sociales, principalmente debido a las diferencias en la preparación académica al momento de ingreso al nivel superior, que genera, a su vez, la reproducción de las desigualdades culturales socialmente condicionadas. No obstante, relaciona los efectos excluyentes con la concepción según la cual el ciclo superior es un bien privado y puntualiza que la noción de bien público global que utiliza la retórica mercantil cristalizada en las estrategias para la educación que encabeza el Banco Mundial encubre la noción de bien privado. En contraposición, plantea que en nuestra región se considera a la educación superior como un bien público social, un derecho humano universal, y por ende un deber del Estado.

Volveremos sobre este último punto más adelante, pues, como se observará, compartimos el supuesto que la educación superior en nuestro país es considerada normativamente como un bien público y, en las últimas décadas, también en el capítulo latinoamericano, es caracterizada conceptualmente como un derecho humano universal. Esta novedosa circunstancia, si bien no anula completamente los efectos históricamente reproductores de la desigualdad, permite al menos pensar en nuevos horizontes de igualdad.

Finalmente, nos interesa resaltar el planteo de Rinesi (2015), para quien la democratización supera la idea de democracia como punto de llegada —como utopía futura— y la concibe como un proceso de expansión de un conjunto de derechos. Esta superación genera un doble pasaje, o un desplazamiento, de la libertad a los derechos y de la idea de democracia a la democratización. En ese marco, si hiciéramos un recorte de la idea de democratización y ubicáramos el énfasis en qué significa, en el ámbito de la educación superior, la respuesta del autor es contundente: concebir a la universidad como un derecho humano universal que se encuentra asociado a una serie de condiciones que permiten representarlo en una existencia más que declarativa. Las condiciones explicitadas por Rinesi son tres: en primer lugar, la obligatoriedad de la escuela secundaria instituida en la Ley de Educación Nacional. En segundo lugar, la expansión del sistema universitario evidenciado doblemente, en el crecimiento significativo del número de instituciones que lo integran, y en la notable ampliación de su cobertura geográfica que generó una mayor cantidad de oportunidades de asistir a la universidad. Y por último, la existencia de un conjunto de políticas públicas activas de protección social o de corte social y educativo, que tienden a ubicar al Estado en su rol de garante del ejercicio de este y otros derechos, entre las que menciona las políticas de transferencia de ingreso (Asignación Universal por Hijo) y programas de diverso alcance, focalizados o universales, como el Programa Conectar Igualdad, los distintos Programas de Becas del Ministerio de Educación de la Nación y el plan PROG.R.ES.AR.

Por otra parte, y volviendo a un tema que fue introducido unos párrafos más arriba, la conceptualización de la educación superior como un derecho humano universal viene acompañada de una caracterización que, en el mismo sentido, se produjo en la región en 2008 con la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe). El mencionado documento, elaborado en la ciudad de Cartagena de Indias con el objeto de reunir la opinión de la comunidad académica regional con miras a la Conferencia Mundial de Educación Superior en París de 2009, definió a la educación superior como “un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado”. Puntualizando en el deber fundamental de los Estados de garantizar este derecho.

A modo de recapitulación, nos interesa plantear que concebir a la educación superior como un derecho humano y universal resulta inherente a la idea de democratización. Dicho de otro modo, un concepto es presupuesto del otro. La democratización universitaria supone la existencia de un derecho a la universidad. Ahora bien, ¿qué contornos adopta ese derecho? Rinesi (2016) considera que se trata de un derecho humano universal, individual y a la vez colectivo en dos sentidos. Derecho colectivo del pueblo a contar con profesionales formados en las universidades que permitan garantizar otros derechos reconocidos, y a poder percibir los beneficios del conocimiento que se construye en el interior de las universidades, a través de la atención de las necesidades de las organizaciones que componen el complejo entramado social.

Con relación a esto último, en otro trabajo Rinesi recupera a Jacques Rancière y fundamentalmente a sus críticas a la filosofía idealista y a la sociología de la reproducción en su obra *El filósofo y sus pobres*. Al compartir la “impugnación” de Rancière al método de la sociología reproductivista que no difiere, en lo esencial, de los resultados a los que arriba la filosofía de Platón, Rinesi plantea que, en efecto, la discusión es qué sitio se le otorga a la *verdad* según la cual los estudiantes

provenientes de orígenes sociales diferentes tendrán necesariamente rendimientos académicos distintos, aun en un contexto de formulación de políticas públicas de expansión de oportunidades en el nivel superior como el que nos interesa estudiar. Dicho en otras palabras, lo que problematiza Rinesi es la afirmación que postula que los jóvenes provenientes de los hogares de menores ingresos —incluso en un contexto de democratización de la educación universitaria— tendrán inexorablemente menos oportunidades de finalizar sus estudios que aquellos estudiantes provenientes de hogares que se ubican en los quintiles superiores de ingreso per cápita. Para ello, Rinesi rescata la demostración de Baudelot y Establet en *El elitismo republicano*, donde los dos sociólogos franceses sostienen que la medida en que el origen social determina el éxito escolar es tres veces mayor en los países que no implementan políticas públicas de corte educativo tendientes a garantizar de manera igualitaria el derecho a la educación que en los países que sí lo hacen.

Hasta aquí hemos reseñado diversos aportes que contribuyen a describir el contenido del concepto de democratización universitaria. Pues bien, a continuación incluiremos otras dos nociones clave para el desarrollo de la investigación, que son las ideas de igualdad y de derecho, aunque sobre esta última algo ya hemos adelantado.

Una lectura de Ranciè (2012) nos permite introducir, en primer lugar, el concepto de la igualdad radical: de la igualdad como punto de partida, en el sentido que todos los hombres son iguales porque las inteligencias son iguales. Esta igualdad, de tipo fundamental, funciona como una declaración. La igualdad radical de las inteligencias que postula el autor permite relacionar las ideas de igualdad y desigualdad ya que la desigualdad no funciona sola: la desigualdad no puede funcionar más que por la igualdad, pero eso no quiere decir que la igualdad funde la desigualdad en general. Así, la igualdad de derechos se funda en una igualdad de hecho: todos somos igual de inteligentes. Dicho de otro modo, todos somos iguales porque tenemos inteligencia, que es común a los seres que hablan. El hombre es una voluntad servida de una inteligencia;

luego, el orden explicativo introdujo el régimen de la desigualdad en el seno de la igualdad primera de las inteligencias.

Para François Dubet (2015), la igualdad fundamental (todos somos iguales por derecho) no permite por sí sola la realización de la igualdad real (igualdad social). Pues para ello resulta necesario un imaginario de la fraternidad. Este imaginario, que sirve a los ideales de igualdad y democracia, permite reconocer los lazos de interdependencia que nos ligan los unos a los otros e identificar los mecanismos de redistribución.

El siguiente punto propuesto por Dubet (2014) en su análisis sobre la igualdad de posiciones y de oportunidades sostiene que la igualdad de posiciones es la mejor manera de realizar la igualdad de oportunidades —por eso la elige sobre la igualdad de posiciones—. Si bien ambas concepciones de igualdad persiguen operar sobre la tensión entre la igualdad declamada y las inequidades sociales que la distorsionan, ambas difieren profundamente. La igualdad de posiciones busca aproximar las posiciones mientras que la igualdad de oportunidades, que es la visión de la justicia más extendida en la actualidad, se encuentra ligada al principio meritocrático. Ello sin poner en debate la brecha que existe entre las distintas posiciones y su impacto en las mentadas posibilidades de los individuos que integren las posiciones más desfavorecidas. Dubet considera que resulta imprescindible, en materia de políticas sociales, dar preferencia a una de las dos teorías de la justicia, y por ello practica un exhaustivo estudio de ambas en el marco de tres ámbitos determinados (la educación, el lugar de las mujeres y el de las minorías) y formula las críticas a cada una de ellas.

Nos interesa resaltar, entonces, algunas de sus consideraciones. Primero, Dubet considera que el principio de la igualdad de posiciones es más favorable a los más débiles. En segundo lugar, rechaza el otro principio de igualdad, pues incluso las desigualdades inaceptables son consideradas justas en el modelo de la igualdad de oportunidades, lo cual degrada paulatinamente a la sociedad en su conjunto. Finalmente, Dubet prioriza la igualdad de posiciones por

encima de la igualdad de oportunidades, pues la primera constituye la mejor manera de realizar la segunda.

Recogiendo los aspectos más importantes de los argumentos de Dubet, compartimos que la idea de privilegiar el modelo de la igualdad de posiciones por sobre el principio de igualdad de oportunidades posibilitará asistir, en mayor medida, a un escenario de garantía del ejercicio de los derechos de los que venimos hablando. Por consiguiente, y en el contexto que nos toca analizar, resulta decisivo el rol de las políticas públicas sociales que se agrupan tradicionalmente dentro del modelo de la igualdad de posiciones. Como ya hemos señalado, el despliegue de un conjunto de políticas públicas destinadas a formular medidas integrales de protección social (AUH, Programa Conectar Igualdad, Programa PROG.R.ES.AR, entre otras) probablemente posibilitarán un mayor éxito de las políticas públicas que se caracterizan como orientadas a promover la igualdad de oportunidades, concretamente, la creación de universidades.

5. La política gubernamental universitaria y la democratización de la universidad

Desde nuestra perspectiva no pretendemos elaborar una definición acabada acerca de las políticas públicas en materia universitaria y la democratización del sector. En todo caso, preferimos dejar planteadas preguntas significativas que ayuden a pensar y elaborar políticas públicas que eviten repetir desencuentros entre los diversos actores involucrados en su elaboración. Tampoco nos posicionamos desde el lugar del científico ascético en la torre de marfil, porque ni tal sujeto ni tal cosa existen. Nos parece que el primer paso para avanzar hacia la construcción de políticas universitarias democratizantes es reconocernos como actores, como sujetos activos en la construcción de nuestra realidad.

La democratización universitaria no empieza con el cogobierno de los reformistas ni acaba con la gratuidad del peronismo. Tampoco se alcanza con el tercer ciclo expansivo desde el punto de vista

institucional que atravesó el sector durante los gobiernos kirchneristas. O en todo caso, es todo lo anterior y necesariamente algo más.

Y ese algo más indefectiblemente debe consistir en una síntesis que conjugue por un lado el derecho que tienen todos, todas y todos de acceder a la educación universitaria, y también el derecho que tienen todas las sociedades a enriquecerse de las universidades y los universitarios. Es decir, se trata de un fenómeno multidimensional. Para referirnos a ese algo más necesario pero que dé cuenta de una verdadera democratización universitaria, a la cual sin dudas se llegará, entre otros factores, a través de políticas gubernamentales universitarias democratizantes, no solo se debiera considerar el aspecto de sus órganos de gobierno (composición y representación) o de su población integrante (tanto estudiantes, como docentes y no docentes) en tanto sectores o clases sociales a las que pertenecen.

Lo que aquí se propone es en todo caso una universidad que logre dar cumplimiento efectivo al derecho a la educación universitaria, en un plazo razonable y sin que esto implique desatender la calidad de la educación que brindan. Pero también donde la sociedad pueda apropiarse de los contenidos, saberes y conocimientos que allí circulan y se generan, a punto tal que sea la sociedad, y no solo la universidad, quienes en conjunto diseñen, planifiquen y participen en el proceso de generación y reproducción del conocimiento.

Sobre este aspecto, pareciera que “intensificar” la consigna de los reformistas cordobeses sobre la extensión universitaria al punto de curricularizarla dentro de los planes de estudio como una asignatura más del plan de estudios de cada carrera, constituye un aspecto novedoso y relevante para futuras investigaciones. En términos generales, creemos que una de las coordenadas para avanzar en la democratización del sector consiste en profundizar la extensión universitaria, una de las misiones de la universidad, de forma tal que participen todos los estudiantes universitarios.

Desde el punto de vista del financiamiento y la inversión presupuestaria, si observamos la experiencia histórica de otros países, encontraremos que en los países que ostentan indicadores razonables

de una mejor calidad de vida y bienestar, han sostenido a lo largo de decenas de años un incremento de la inversión en educación en general y en ciencia y técnica en particular.⁷ Precisamente, el verdadero camino al declamado desarrollo es a partir de más y mejor educación.⁸ En este sentido, no hay democratización verdadera sin los recursos adecuados.

Para el caso argentino esto reviste de una singularidad: la autonomía. Este atributo constitucional, y las controversias que lo rodean, acompañan al sistema universitario desde sus orígenes. Basta sino con revisar los debates parlamentarios en torno a la Ley Avellaneda y los límites fijados a la autonomía pretendida por la comunidad universitaria. Sin embargo, hoy, a más de ciento treinta años de aquella ley, podemos afirmar que, a pesar de los gobiernos de facto, estamos frente a una política de Estado. Este aspecto, para un país como el nuestro, reviste prácticamente de una excepcionalidad.

Esta excepcionalidad debe mantenerse y respetarse para cualquier futura política gubernamental. En este sentido, uno podría destacar el Programa Nacional de Becas Bicentenario como una programación de política gubernamental democratizante exitosa ya que logró dar respuesta a una demanda individual y a una necesidad de la sociedad sin que la comunidad universitaria considerase que fue vulnerada su autonomía. Desde ya que no escasean aquellos actores universitarios que frente a la posibilidad de perder sus privilegios se escudan detrás de este principio con el solo objeto de conservar su posición.

No hay discurso más conservador que el de aquellos que se escudan detrás de la reivindicación de la autonomía universitaria frente a cualquier tipo de relación con las políticas y programas de los po-

7 En nuestro país, alrededor del 90% de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico se desarrolla en las universidades nacionales y otros organismos estatales (CONICET, Agencia, INTI, INTA, CONEA).

8 No desconocemos el debate entorno acerca de qué tipo de educación, para qué o para quiénes. Como dijimos anteriormente, aquí solo dejamos planteados algunos aspectos e interrogantes que debieran ser considerados para la elaboración de políticas públicas.

deres ejecutivos provinciales o nacional, para que nada cambie. En todo caso, lo que hay que discutir son los alcances y contornos de la autonomía y qué tipo de relación desean las universidades construir con el Estado en pos de mejorar y democratizar el sistema. Se podría señalar apresuradamente (o no tanto) que fue el propio kirchnerismo quien garantizó la autonomía mediante la inversión sostenida en el sistema universitario, que se tradujo en la transferencia sistemática de suficientes recursos económicos y financieros para sus actividades universitarias (principalmente docencia, investigación y extensión). Lo anterior de ninguna forma invalida la complejidad que supone el PEN y que éste, asimismo, despliega otros mecanismos más sofisticados de regulación y una serie de condicionamientos más modestos en el conjunto del sistema (por ejemplo, la CONEAU o incluso la asignación y gestión operativa de algunos recursos, como en el caso de las planillas presupuestarias complementarias, el financiamiento de ciencia y tecnología o, más aún, los fondos para obras).

Sin embargo, creemos que a partir de un amplio debate a escala nacional, donde desde luego no se cercene la voz de ningún actor de la universidad ni de la sociedad, es posible lograr acuerdos que se sostengan en el tiempo y se consoliden en políticas de Estado. Desde luego que esta será una tarea muy dificultosa y no exenta de álgidos debates, pero no por eso imposible de que suceda, como ya hemos visto con la autonomía universitaria.

Por último, nos parece central desplazar el foco, históricamente ubicado en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, en el partido de gobierno o en los acuerdos parlamentarios y ubicarlo, a más de treinta y cinco años de restaurada la democracia, en el horizonte de los actores propiamente universitarios. No alcanzan las reformas legislativas, las programaciones de política pública educativa, los aumentos sostenidos de la inversión presupuestaria, la inusitada expansión institucional para la democratización universitaria si no hay actores universitarios democratizantes.

Lo anterior reseña un aspecto poco abordado por la bibliografía especializada y refiere a la subjetividad de los propios actores que

componen el sistema universitario: autoridades, docentes, personal administrativo, estudiantes y graduados. No hay verdadera democratización universitaria, aunque se implemente la mejor política universitaria democratizante posible, sin actores universitarios conscientes de que tienen una cuota fundamental que aportar. Vale la pena destacar que dicho aporte consiste, no solo en garantizar el derecho individual a la educación universitaria, sino también posibilitar el ejercicio del derecho colectivo a la educación superior, vinculado con la apropiación que hace la sociedad del conocimiento que en la universidad, y con la sociedad, se produce.

En tanto que la labor de asegurar la permanencia y alentar el egreso, debería estar a cargo del conjunto de la comunidad universitaria y no alegarse como una responsabilidad exclusiva de los estudiantes. Este trabajo dará cuenta de la formulación, durante las últimas décadas, de políticas públicas orientadas a fortalecer la democratización universitaria, y que creemos, generaron condiciones para garantizar o ampliar en mayor medida el derecho a la educación superior universitaria, entre ellas reformas legislativas, creación de nuevas IEU, programas de política pública (en particular el PNBB) y el aumento del financiamiento a las IEU nacionales, como se verá más adelante. No obstante, creemos que la implementación de políticas públicas democratizadoras debe ser necesariamente fortalecida con el desarrollo de nuevas políticas focalizadas en la trayectoria educativa de los jóvenes que asisten a las universidades y que estas políticas deben ser implementadas no solo por los órganos gubernamentales sino también por las propias instituciones educativas. La formulación de estrategias democratizadoras hacia el interior de cada una de las instituciones y en coordinación entre todas ellas, es un desafío que se presenta hacia el futuro.

CAPÍTULO II

El Sistema Universitario Argentino, un recorrido a partir del marco normativo y de sus ciclos expansivos

1. Período inicial

La génesis del actual Sistema Universitario Argentino¹ no difiere mayormente de la de sus pares latinoamericanos (Brunner, 1990; Krotsch, 2003) dado que las primeras instituciones, de lo que hoy llamamos nivel superior, pertenecieron a la Iglesia Católica. En ese sentido, si quisiéramos señalar cuál fue la primera institución universitaria en la región entraríamos en una controversia historiográfica, dado que la ex Universidad de Santo Tomás de Aquino (actual Universidad Autónoma de Santo Domingo) fue creada a través de la Bula *In Apostolatus Culmine* del 1538, mientras que la ex Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes de Lima (hoy

¹ El Sistema Universitario Argentino se puede desagregar en: 1) el Sistema Universitario Estatal (SUE) integrado por las universidades nacionales, los institutos universitarios nacionales y las universidades provinciales con reconocimiento del Ministerio de Educación de la Nación; y 2) el Sistema Universitario Privado (SUP) integrado por las universidades privadas, los institutos universitarios privados, las universidades extranjeras y las universidades internacionales. Asimismo, En este trabajo se excluyó del análisis a las universidades provinciales con reconocimiento del PEN.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos) impugna a la anterior por no haber recibido autorización real hasta 1558, en tanto que su par peruana fue creada por Real Cédula en 1551 y obtuvo el carácter de Pontificia en 1571.

Aun cuando aquella disputa se encuentra lejos de estar zanjada, no hay controversia alguna en afirmar que el antecedente de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) fue la primera institución del nivel superior creada dentro de los límites del actual territorio nacional argentino. Mientras que sus pares dominicana y peruana se vinculan con la Orden de Predicadores (Dominicos), la UNC se remonta al Colegio Máximo dirigido por la Compañía de Jesús (Jesuitas). En dicho establecimiento a partir de 1613, aunque sin autorización oficial, se dictaban estudios superiores y se otorgaban títulos de grado. Finalmente, en 1621 el Vaticano le otorgó al Colegio la facultad de conferir grados y, al año siguiente, la Corona española hizo lo propio.

Más de doscientos años después, en 1821, tuvo lugar la fundación de la actual Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA),² cuyo origen también se vincula, aunque en menor medida que su par cordobesa, con la Iglesia Católica (Buchbinder, 2014; Halperín Donghi, 1962; Unzué, 2012). Por caso, el acto fundacional de la UBA tuvo lugar en la porteña iglesia de San Ignacio y sus primeros rectores fueron sacerdotes católicos. Por otro lado, su organización en departamentos ya vislumbraba un perfil más utilitarista y principalmente profesionalista que el antiguo modelo escolástico propio de la universidad cordobesa organizada en facultades.

Ambas instituciones universitarias se rigieron normativamente por sus propios estatutos hasta la sanción de la Ley de Estatutos de las Universidades Nacionales (Ley 1597 Avellaneda) en 1885. La

2 A pesar de no utilizar el término "Nacional" la UBA es una Universidad Nacional al igual que la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de La Plata o cualquiera de las otras cincuenta y cuatro restantes universidades nacionales que componen el Sistema Universitario Nacional.

Ley Avellaneda³ obligó a las instituciones a adaptar sus estatutos vigentes a los contenidos de la primera legislación universitaria de orden nacional. En aquel momento la discusión central giró alrededor del significado y alcances que tendría la autonomía de las universidades nacionales. Finalmente quedó establecido que sería el Poder Ejecutivo Nacional quien aprobara los estatutos de cada universidad nacional y designara los profesores universitarios.⁴

El período que transcurrió desde allí hasta la sanción de una nueva legislación, lo cual sucedió durante los primeros gobiernos peronistas, se destaca por la creación de las universidades provinciales de La Plata (1889), de Santa Fe (a posteriori del Litoral, 1989) y de Tucumán (1912), las cuales serían nacionalizadas en 1905, 1919 y 1921, respectivamente. El caso de la creación de la Universidad Nacional de Cuyo en 1939, se diferencia de las anteriores, ya que no se cimentó sobre una universidad provincial previa de ninguna de las tres provincias de la región (Mendoza, San Juan y San Luis) donde se instaló.

Si bien los acontecimientos protagonizados principalmente por estudiantes cordobeses durante 1918 no cristalizaron en una nueva legislación de orden nacional, sus alcances sí se observan en la reforma del estatuto cordobés. Éste incorporó modificaciones que, por caso, la UBA ya había normado en años previos, en sintonía con un proceso de escala nacional que propiciaba una ampliación democrática y el ascenso de las clases medias. Desde luego, el análisis del Movimiento Reformista reviste de numerosas aristas, las cuales escapan a los objetivos de este trabajo. Pero es pertinente destacar aquí que para 1918 “la docta” era un sitio controlado por una oligarquía compuesta por sectores conservadores y religiosos. Estos

3 La denominación se debe al proyecto de ley presentado por el senador nacional Nicolás Avellaneda.

4 Este claustro podría tener una representación de hasta de un tercio en los órganos de gobierno, dejando el porcentaje restante a disposición de miembros “destacados” de la sociedad (integrantes de las élites políticas y profesionales) quienes no necesariamente eran profesores titulares (Buchbinder, 2014).

sectores se diferenciaban a partir de sus prácticas y concepciones de tinte elitista, jerárquico, escolástico y antidemocrático. Por su parte, los reclamos de los reformistas cordobeses eran variados, pero sobresalen la docencia libre y la libre asistencia a las clases teóricas, la actualización de los programas, mayores prácticas experimentales ante la escasa importancia otorgada a la experimentación (hoy entendida como investigación), la eliminación de trabas económicas, mayor oferta horaria y, desde luego, el ejercicio de plena autonomía y el cogobierno entre docentes, estudiantes y graduados. También fue significativo el énfasis puesto por los reformistas en materia de extensión universitaria.

En el contexto de la Reforma, la democratización se asoció al gobierno universitario y, concretamente, a la representación —o a la ampliación de la representación— de los claustros en los órganos de gobierno de las universidades. La consagración del voto universal, obligatorio y secreto en 1912, la llegada al gobierno de la Unión Cívica Radical en 1916 y la disputa por la reconfiguración de la elite dirigente, que enfrentaba a una clase media en ascenso y a los sectores populares, con los grupos dominantes tradicionales formaban parte del mismo clima de época. Como señala Buchbinder (2014), la reforma universitaria se inscribe en este registro, por ello, sus orígenes no se hallan ligados tanto a la crítica sobre el espíritu clerical conservador y la tradición católica de la UNC sobre el que puntualizara Juan B. Justo en su célebre discurso ante la Cámara de Diputados, cuyo contenido, no obstante, hegemonizó frecuentemente las lecturas sobre los sucesos de Córdoba.

En este sentido, el origen de la reforma universitaria en Córdoba da cuenta de la emergencia de nuevos actores políticos que pugnan por renovar la elite política dirigente. Esta caracterización coincide con la postura de Rinesi (2017) quien considera que la Reforma Universitaria de 1918, aun constituyendo uno de los grandes movimientos de renovación universitaria, no cuestionó la misión histórica que la universidad mantuvo durante siglos desde su fundación en Europa como formadora de elites.

Según Chiroleu (2009) el reclamo por la democratización presente en la Reforma, puede observarse en dos aspectos: la democratización interna, que contemplaba la demanda de autonomía y la constitución del cogobierno con participación de graduados y estudiantes, y la democratización externa, que incluía la docencia y asistencia libre, la publicidad de los actos universitarios, una mejor inserción en el medio local y el desarrollo de la extensión universitaria, planteos que, para la autora tendían a ampliar las bases sociales de la universidad pero en manera muy restringida a los sectores medios en ascenso, grupo social al que pertenecían los actores reformistas.

Ahora bien, tal como se anticipó, el siguiente instrumento legislativo para la educación superior fue sancionado en 1947. Se trata de la Ley Régimen de Universidades Nacionales (Ley 13031 Guardo). En relación con la autonomía universitaria, esta ley establece que le corresponde al PEN designar a los rectores y que éstos designan a los decanos. También se formalizó la participación estudiantil en el gobierno universitario sin derecho a voto. Vale reseñar que a partir de 1922 cobró mayor relevancia un proceso de contrarreforma universitaria que, en lo fundamental, reducía la participación estudiantil y fortalecía la de los profesores. Al respecto también se refieren Buchbinder (2010) y Recalde y Recalde (2007), aunque señalan el punto de quiebre en el derrocamiento del entonces presidente de la Unión Cívica Radical Hipólito Yrigoyen en 1930.

Durante la presidencia de Juan Domingo Perón se destaca la creación de un programa de becas dirigido a los sectores más desfavorecidos y la declaración de gratuidad de los estudios universitarios. La gratuidad universitaria se instauró mediante el decreto 29337/49 que luego se incorporó en la Ley 14297 Régimen Universitario sancionada en 1954. Esta segunda ley sancionada durante el peronismo modificó la restricción de la participación estudiantil estableciendo, en su artículo 59, que los estudiantes tendrían un representante en los consejos directivos con voto. Por último, sobresale la creación de la Universidad Obrera Nacional (1948) destinada a formar profesionales de origen laboral; es decir, los estudiantes

debían desarrollar simultáneamente una actividad fabril y por tal motivo, se implementarían horarios de clase compatibles con los itinerarios laborales (Recalde y Recalde, 2007).

El golpe de estado del 16 de septiembre de 1955, autodenominado como “Revolución Libertadora”,⁵ derogó la ley universitaria vigente y dispuso, a través del decreto ley 477/55, el restablecimiento de la Ley Avellaneda. Luego de unos pocos meses, permitió que las autoridades interventoras de las universidades nacionales removiesen o designasen a sus profesores atendiendo severas restricciones ideológicas y políticas⁶ y también que administrasen su presupuesto. Además, mediante el artículo 28 del decreto ley 6403/55 sentó las bases para la llegada (¿o el retorno?) del sector privado al ámbito de la ES.

Sin embargo, la reglamentación del emblemático artículo 28 se produjo durante la presidencia de Arturo Frondizi. Fue en 1958 bajo un gobierno semidemocrático,⁷ cuando se reglamentó dicho artículo mediante la Ley 14557 Régimen de Universidades Privadas (Ley Domingorena) y se habilitó oficialmente a las universidades de régimen privado. El debate público acerca de la reglamentación (denominado popularmente “laica o libre”), que comprendió masivas movilizaciones en el espacio público durante el mes de septiembre principalmente, giró principalmente alrededor de si el Estado debía financiar a las UU PP y si éstas podían expedir títulos habilitantes.

5 Algunos investigadores (F. Pigna, R. Baschetti, N. Galasso, R. Walsh y otros) dan lugar a la denominación “Revolución Fusiladora”, con motivo de los fusilamientos a militantes políticos que se levantaron en armas contra la dictadura cívico-militar, ocurridos en José León Suárez. Tres días después también tuvo lugar el fusilamiento del líder de los sublevados: el general Juan José Valle.

6 El artículo 32 del Decreto Ley N° 6403/55 fijaba en el punto (b) que: “no serán admitidos tampoco al concurso, quienes en el desempeño de un cargo universitario, de funciones públicas o de cualquier otra actividad, hayan realizado actos positivos y ostensibles de solidaridad con la dictadura”. Por “dictadura” alude al gobierno constitucional de Perón.

7 El término corresponde a Marcelo Cavarozzi (1983) y refiere a la etapa (1955-1966) donde predominaron gobiernos débiles, tanto militares como civiles, que intentaron imponer un régimen en un sistema político caracterizado por una clara disyunción producto de la proscripción política del peronismo.

La votación en el Congreso de la Nación arrojó como resultado que el Estado no debía financiar a las UU PP y que la expedición de títulos habilitantes estaría supeditada a la aprobación de un examen elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación.

En este contexto, hasta la llegada del sector privado existían en nuestro sistema universitario nueve UU NN; luego del peronismo se crearon las del Nordeste (1956), del Sur (1956) y de Rosario (1968), y se rebautizó la Universidad Obrera Nacional como Universidad Tecnológica Nacional (1959). En tanto, con la posibilidad de fundar universidades de gestión privada que habilitaba el artículo 28 y la Ley Domingorena comenzaron a desarrollarse iniciativas institucionales ligadas con el culto católico y, en consecuencia, entre 1958 y 1969 se fundaron cuatro universidades, la Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Católica Argentina (con sedes en Buenos Aires y Rosario), la Universidad del Salvador y la Universidad Católica de Santa Fe (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

Como balance de este extenso período al que denominaremos inicial y que se prolonga desde 1856, con la nacionalización de la Universidad de Córdoba, hasta 1970, se observa que el Sistema Universitario Estatal estaba compuesto por diez UU NN. Por su parte, el Sistema Universitario Privado presenta otras características históricas que no se asemejan a la dinámica del sector estatal y escapan a los objetivos de este trabajo. Sin embargo, cabe señalar, que a partir del decreto ley 6403/55 se observa rápidamente la creación de un conjunto de universidades ligadas a la Iglesia Católica y luego, se produce la fundación de otras tantas laicas, en tanto que para 1966 se desacelera la creación de instituciones universitarias de gestión privada, hasta unos años previos a la sanción de la LES y la creación de la CONEAU, en 1995. Las diversas fuentes relevadas no coinciden con exactitud en cuanto a las fechas de creación, pero para 1970 existían en el país alrededor de una veintena de universidades privadas con reconocimiento estatal.

Tabla 1. Listado de Universidades Nacionales durante el período inicial.

	Año	Universidades Nacionales
1	1613	Universidad Nacional de Córdoba
2	1821	Universidad de Buenos Aires
3	1890	Universidad Nacional de La Plata
4	1912	Universidad Nacional de Tucumán
5	1919	Universidad Nacional del Litoral
6	1939	Universidad Nacional de Cuyo
-	1948	Universidad Obrera Nacional (renombrada Universidad Tecnológica Nacional)
7	1956	Universidad Nacional del Nordeste
8	1956	Universidad Nacional del Sur
9	1959	Universidad Tecnológica Nacional
10	1968	Universidad Nacional de Rosario

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 1. Distribución de las Universidades Nacionales en el territorio nacional durante el período inicial.



2. Primer período expansivo

En el marco de un proceso de masivas renunciadas docentes y medidas de protesta en las universidades nacionales, tuvo lugar el lamentable episodio conocido como “La Noche de los Bastones Largos”.⁸ Durante el gobierno de facto que se extendió desde 1966 hasta 1973, auto denominado “Revolución Argentina”, tuvo lugar la implementación del Decreto Ley 17245 Orgánica de las Universidades Nacionales. Con este nuevo marco normativo las UU NN perdieron su autonomía y, por otro lado, la proscripción política se extendió a todos los partidos políticos e incluso al interior de los claustros. Durante este período se destaca también la sanción del Decreto Ley 17064 de Universidades Privadas siendo este el segundo instrumento normativo que reguló la creación y el funcionamiento de las instituciones del sector privado. Esta norma establecía: 1) que las universidades privadas debían tener una personería jurídica sin fines de lucro y 2) que el proceso de puesta en marcha y desarrollo institucional debía darse en dos etapas, una primera provisional y una segunda de reconocimiento definitivo, a partir de la cual se consolidaba la habilitación para el ejercicio profesional sin exámenes de habilitación para los egresados (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

Desde un enfoque geopolítico, se podría señalar que tanto el gobierno de Frondizi (1958-1962) como el de la Revolución Argentina se sitúan dentro del contexto de la Guerra Fría, y que ambas experiencias comparten el ideario del desarrollo y la modernización, aunque el primero aboga por una vía semidemocrática y el segundo por una vía autoritaria. Un reciente trabajo establece sustanciosas vinculaciones entre la teoría del desarrollo y la teoría de la modernización, en tanto la primera aborda la cuestión económica del proceso de transformación, la segunda se enfoca en la faceta socio-cultu-

8 El 29 de julio de 1966 se produjo un violento desalojo por parte de efectivos de la Policía Federal Argentina, de cinco facultades de la UBA que se encontraban “tomadas” por los universitarios en rechazo al nuevo gobierno de facto.

ral y política. Se puede establecer una convergencia entre las teorías del desarrollo y de la modernización en tanto que ambas plantean cambios incrementales antes que revolucionarios (Blanco, 2006).

En este contexto, tuvo lugar la implementación de un plan de creación de universidades del régimen autoritario conocido como Plan de Nuevas Universidades o “Plan Taquini”⁹ que se extendió entre 1971 y 1973. Durante esos años se crearon 13 UU NN (Río Cuarto, Lomas de Zamora, Luján, Santiago del Estero, Catamarca, Salta, San Juan, San Luis, Entre Ríos, Misiones, Comahue, La Pampa y Jujuy), mientras que hasta 1980 se nacionalizaron dos universidades más (la del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la de Mar del Plata, en 1974 y 1975 respectivamente) y se creó una tercera (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, en 1980).

Con fundamento en la Doctrina de la Seguridad Nacional presente en las altas esferas gubernamentales y de las Fuerzas Armadas (Duhalde, 2013) el Plan Taquini no solo se vincula con el desarrollo y la modernización del SU, sino también con la creciente radicalización política de la sociedad argentina en general y la comunidad universitaria en particular. Sobre este aspecto se debe considerar, además del Cordobazo, el vertiginoso auge de las organizaciones político-militares que desplegaron su accionar tanto en zonas rurales como urbanas. Fue durante la presidencia de facto del general Alejandro Lanusse cuando comenzó a implementarse la creación de nuevas UU NN como una estrategia de planificación estatal.

Esta planificación, conocida como la primera oleada o el primer ciclo expansivo del sistema universitario en nuestro país, buscó cumplir múltiples roles. En lo que atañe al desarrollo económico, se propuso como dinamizador de éste, mientras que, en términos de la seguridad nacional, la creación de nuevos establecimientos buscaba descomprimir y fragmentar la politización de la comunidad

9 Esta denominación se debe a que su ideólogo fue el Dr. Alberto Taquini (h), junto con sus colaboradores: los doctores Enrique Urgoiti y Sadi Rifé.

académica. Para Unzué (2013), a diferencia de la experiencia brasileña donde los regímenes autoritarios desarrollaron un sistemático achicamiento del sistema universitario, la implementación del Plan Taquini constituyó una excepción para las dictaduras argentinas que han tenido por regla la aplicación de políticas que restringieron o empantanaron el proceso de expansión universitario, entre las que sobresale el cierre de la Universidad Nacional de Luján en 1979.

Como ya se señaló, el primer ciclo expansivo se inauguró con la creación de la Universidad Nacional de Río Cuarto (1971) y continuó, atravesando un breve período democrático, hasta la creación de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (1980), acontecida durante el gobierno de la última dictadura cívico-militar. Cabe señalar que el espíritu original del mencionado plan buscaba atender el sistemático crecimiento que se produjo en la matrícula universitaria desde la década del cincuenta y localizar nuevas instituciones en regiones vacantes contribuyendo también a la descentralización de la oferta radicada en la Capital Federal (hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el Gran Buenos Aires. Estas nuevas “universidades para el desarrollo” (Rovelli, 2006) se inspiraban en el modelo norteamericano de las *research universities*, caracterizado por su organización en departamentos (en lugar del modelo clásico de organización en facultades y cátedras), la oferta de carreras no tradicionales, la creación de un campus universitario para su emplazamiento y su vinculación con el sistema productivo de la comunidad local. Su área de cobertura estaba pensada en términos regionales para atender a una población de entre 15 o 25 mil estudiantes. Del Bello, Barsky y Giménez (2007) reconocen que el propio Alberto Taquini (h), décadas más tarde, se transformó en el principal promotor de nuevas instituciones de educación superior del tipo de los *community college* estadounidense dado que, según éste, la falta de diversificación del sistema de ES conspira contra las actividades de investigación universitaria, al ser las universidades las únicas instituciones orientadas en satisfacer esa demanda. Buchbinder (2010) señala que inicialmente el mecanismo aplicado por la

“Revolución Argentina” para despolitizar las instituciones universitarias fue redimensionarlas (como el caso de la Universidad Nacional de Rosario, una fractura de la Universidad Nacional del Litoral) e incentivar mecanismos selectivos de admisión. Pero luego de los conflictos sociales y políticos de gran envergadura (principalmente, el Cordobazo) se dio por finalizada esa estrategia y se comenzó a implementar el Plan Taquini.

El 23 de septiembre de 1973 finalizó por completo la proscripción del peronismo y fue electo como presidente, por tercera vez, Juan Domingo Perón.¹⁰ Durante su breve gobierno se sancionó una nueva ley universitaria que alcanzó solo a las universidades estatales.¹¹ La Ley 20654 Orgánica de las Universidades Nacionales (Ley Taiana) contó con un amplio nivel de consenso en el Congreso de la Nación. Los debates se dieron principalmente en torno: 1) al mecanismo para la designación del rector, quedando estipulado que esto no sería una atribución del PEN sino de la propia comunidad universitaria y 2) la composición de los claustros de los órganos de gobierno, resultando conformados por profesores, estudiantes y no docentes. Al respecto, en su articulado se plasma el contexto de época sintetizado en la consigna de la liberación nacional.¹²

El alto nivel de consenso que alcanzó la Ley Taiana se debió a que el peronismo incluía la figura del cogobierno y el principio de la autonomía universitaria. No ajena de arduas polémicas, la ley también fija la prohibición del proselitismo político partidario o de ideas contrarias al sistema democrático y la participación del claustro de tra-

10 Perón se encontraba proscripto para ser candidato dada una cláusula legal (impuesta por la “Revolución Argentina”) que inhabilitaba a ser candidatos presidenciales a quienes no residieran en país desde el 25 de agosto de 1972 hasta el 11 de marzo de 1973.

11 Perón falleció el 1 de julio de 1974 a los 78 años de edad sin llegar a diez meses de gobierno.

12 El primer artículo de la ley enunciaba: “las universidades nacionales son comunidades de trabajo que integran el sistema nacional de educación en el nivel superior con el fin de impartir enseñanza, realizar investigación, promover la cultura nacional, producir bienes y prestar servicios con proyección social y, haciendo los aportes necesarios y útiles al proceso de liberación nacional”. Ley 20654. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 25 de marzo de 1974.

bajadores no-docentes, como sustitución del claustro de graduados. A pesar del alto nivel de legitimidad con el que contó la ley, nunca llegó a implementarse producto de la interrupción democrática provocada por el nuevo golpe de Estado ocurrido el 24 marzo de 1976.

Durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), las UU NN volvieron a perder su autonomía y atravesaron la etapa más represiva que se recuerde en toda su historia. El Terrorismo de Estado aplicado por las Fuerzas Armadas fue justificado como parte de un “Proceso de Reorganización Nacional”, con el que la dictadura se proponía “refundar” la Argentina en todos los planos de la vida social. La educación en general y las universidades en particular, fueron un objetivo estratégico para sus objetivos refundacionales, volviéndose a implementar los cupos, los aranceles, las tasas, los exámenes de ingreso y el cierre de inscripciones en algunas carreras. Además de estas normas formales, el gobierno de la Junta Militar apeló a todo tipo de actos ilegales y clandestinos para combatir lo que denominaba en sus propias publicaciones oficiales la “subversión en el ámbito educativo” (Ministerio de Educación, 1977): la infiltración de falsos estudiantes para cumplir tareas de inteligencia, el secuestro y la tortura como método para extraer información, y la desaparición forzada de miembros de la comunidad universitaria. Una de las consecuencias de este accionar fue que la matrícula universitaria, por primera vez en su historia, decreció.¹³

Como balance de este primer ciclo expansivo que comprende desde 1971, con la creación de la Universidad Nacional de Río Cuarto, hasta la creación de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco en 1980, fueron creadas dieciséis UU NN. Es decir, en un lapso de nueve años el promedio de creación fue de 1,77 por año. En consecuencia, si para 1970 el Sistema Universitario Estatal (SUE) estaba compuesto por tan solo diez UU NN, en 1980, existían veintiséis UU NN. A continuación, se listan las instituciones

13 La matrícula universitaria para 1976 era de 513.116, en 1977 de 453.472, en 1978 de 402.646, en 1979 de 410.782, en 1980 de 393.828, en 1981 de 402.070, en 1982 de 411.113 y en 1983 de 416.571 (Bertoni y Cano, 1990).

universitarias según su año de creación durante este período y, más adelante, se grafica su distribución en el territorio nacional.

Tabla 2. Listado de Universidades Nacionales correspondientes al primer ciclo expansivo.

	Año	Universidades Nacionales
1	1971	Universidad Nacional de Río Cuarto
2	1971	Universidad Nacional de Comahue
3	1972	Universidad Nacional de Catamarca
4	1972	Universidad Nacional de Lomas de Zamora
5	1972	Universidad Nacional de Luján
6	1972	Universidad Nacional de Salta
7	1972	Universidad Nacional de Jujuy
8	1973	Universidad Nacional de Entre Ríos
9	1973	Universidad Nacional de La Pampa
10	1973	Universidad Nacional de Misiones
11	1973	Universidad Nacional de San Juan
12	1973	Universidad Nacional de San Luis
13	1973	Universidad Nacional de Santiago del Estero
14	1974	Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires
15	1975	Universidad Nacional de Mar del Plata
16	1980	Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 2. Distribución de las Universidades Nacionales en el territorio nacional, según período histórico.



Fuente: Elaboración propia.

3. Segundo período expansivo

Con la retirada de los militares del Estado nacional y la llegada de un nuevo gobierno democrático en 1983 —algunos de cuyos dirigentes provenían de la militancia universitaria—, las UU NN fueron intervenidas para ser normalizadas y volver a ejercer su autonomía. El gobierno del entonces presidente Raúl Alfonsín no sancionó leyes para su regulación sino que volvió a implantar la legislación vigente hasta antes del golpe de Estado de la “Revolución Argentina”, provocando el alzamiento de voces críticas que cuestionaban la no aplicación de la última ley de la democracia (*Ley Taiana*). También se le objetaba la aplicación de una suerte de “punto final” para los concursos docentes realizados durante la dictadura (Recalde y Recalde, 2007 y Schuster, 2011). A su vez, en el contexto de la transición democrática, comenzaron a regresar al país los exiliados políticos y se inició un proceso de designaciones docentes mediante la realización de concursos abiertos de oposición y antecedentes.

Cabe señalar aquí que desde la finalización del primer ciclo expansivo hasta el comienzo del siguiente, solo tuvo lugar la creación de la Universidad Nacional de Formosa en 1988. Ahora bien, a partir de 1989 el sistema universitario argentino asistió a un nuevo período de expansión, emparentado con el inicio de un ciclo de políticas públicas para la educación superior orientado por los lineamientos económicos de los organismos multilaterales de crédito y los organismos financieros internacionales para la región. Los principales ejes de la reforma de la educación superior en nuestro país, en consonancia con la reforma del Estado, fueron la descentralización, la desregulación y la privatización (con el incremento de la autorización para el funcionamiento de la oferta educativa superior del sector privado). Y, como ejes específicos de la reforma de la educación superior, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la diferenciación de las instituciones de educación superior, la diversificación de la oferta académica y una redefinición del rol del gobierno en relación con la educación superior (Chiroleu y Iazzetta, 2005).

En este contexto, entre 1989 y 1995 se crearon nueve universidades y cinco institutos universitarios, todos de gestión estatal. Por su parte, hasta la finalización del gobierno radical de Raúl Alfonsín, el Sistema Universitario Privado (SUP) estaba compuesto por 23 instituciones, mientras que 22 instituciones de gestión privada se crearon durante la primera presidencia de Carlos Menem. A su vez, con posterioridad a la sanción de la LES y hasta la finalización del segundo mandato de Menem se crearon otras cuatro IEU de gestión privada. Por último, para finales de 2003 se registraba la existencia de cincuenta y cuatro IEU de gestión privada.

Durante este período se destaca la creación de la Secretaría de Políticas Universitaria (SPU) en julio de 1993 y la sanción de la LES en 1995. Esta última se dio en el marco de movilizaciones callejeras de rechazo por parte de un extenso sector de la comunidad universitaria. La oposición a la ley llegó incluso a la instancia judicial, pues algunas universidades promovieron sendas acciones de amparo ya que consideraban que la nueva legislación violaba la autonomía universitaria consagrada en la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, solo la presentación judicial de la UBA obtuvo un fallo favorable. Hasta el momento en el cual se escriben estas páginas, la UBA continúa rigiéndose por los estatutos de 1960 mientras que el resto de las IEU que componen el SU han adecuado sus estatutos a la legislación vigente.

Con relación a las razones que comparten ambos períodos expansivos, Buchbinder (2010) detecta que los argumentos relacionados con la descentralización del sistema universitario estuvieron presentes tanto en la década de los setenta como en la de los noventa. A su vez, señala que las universidades creadas en los setenta reprodujeron las estructuras institucionales clásicas (organización por facultades, carreras profesionales de larga duración) mientras que las surgidas en los noventa adoptaron nuevos modelos organizacionales.

Como balance de este segundo ciclo expansivo del sector estatal iniciado en 1989 con la creación Universidad Nacional de La Matanza, hasta 1996 con la creación del Instituto Universitario de las Artes, podemos señalar que en siete años fueron creadas 14 IEU es-

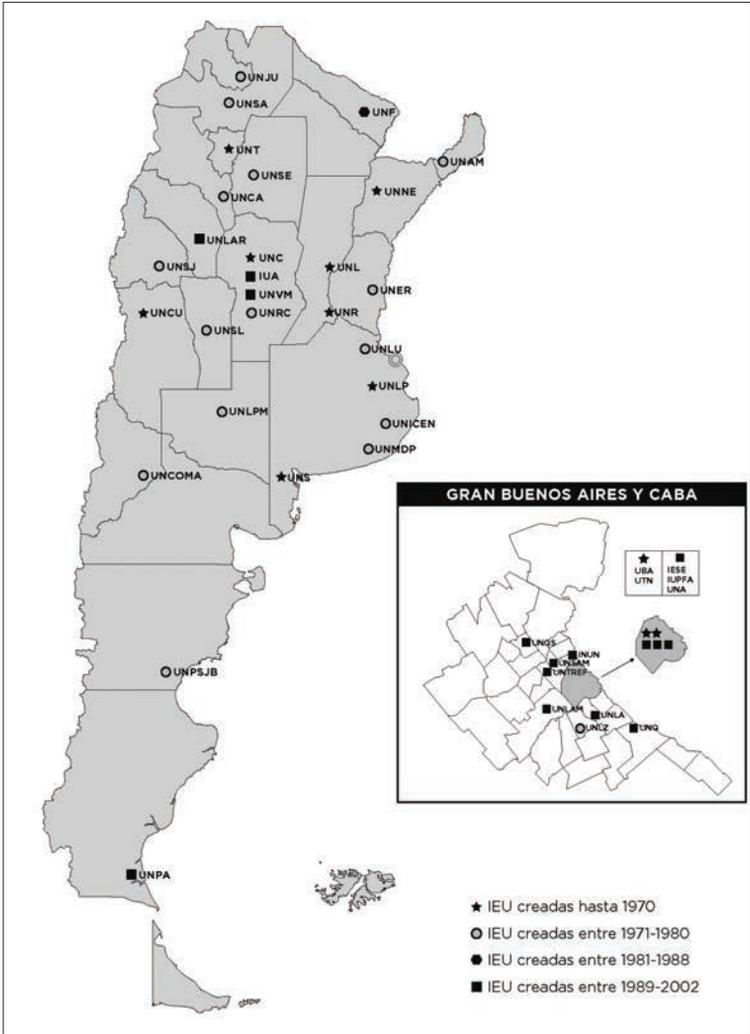
tatales, lo cual arroja un promedio de creación de dos instituciones estatales por año. Para 1988, el SUE estaba compuesto por 27 UU NN, mientras que en 1996 ya se registraban 41 IEU estatales. A continuación, se listan las instituciones universitarias según su año de creación durante este período y, más adelante, su distribución en el territorio nacional.

Tabla 3. Listado de Instituciones de Educación Universitaria estatales correspondientes al segundo ciclo expansivo.

	Año	Universidades Nacionales
1	1989	Universidad Nacional de La Matanza
2	1989	Universidad Nacional de Quilmes
3	1990	Instituto Universitario del Ejército
4	1991	Instituto Universitario Naval
5	1992	Universidad Nacional de San Martín
6	1992	Universidad Nacional de General Sarmiento
7	1992	Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina
8	1993	Instituto Universitario Aeronáutico
9	1994	Universidad Nacional de la Patagonia Austral
10	1994	Universidad Nacional de La Rioja
11	1995	Universidad Nacional de Lanús
12	1995	Universidad Nacional de Tres de Febrero
13	1995	Universidad Nacional de Villa María
14	1996	Instituto Universitario de las Artes

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 3. Distribución de las Instituciones de Educación Universitarias estatales en el territorio nacional, por período histórico.



Fuente: Elaboración propia.

4. Tercer período expansivo

Para lograr una acertada comprensión del último ciclo de expansión de UU NN se deben señalar algunos aspectos centrales de la etapa previa. Se considera que la crisis económica, política y social —o crisis del Estado en términos de Ricardo Sidicaro (2002)— que eclosiona en diciembre de 2001 puede entenderse como el fin de una etapa histórica y el comienzo de otra. Por un lado, la década del noventa, marcada en el plano político por las políticas neoliberales que, en el aspecto simbólico contribuyeron a la exacerbación de la individuación presentada como una forma de expansión de la esfera de la libertad individual y que implicaron el achicamiento del Estado, la privatización de lo público (Schvarzer, 1998), la extranjerización de la economía nacional (Azpiazu, Manzanelli y Schorr; 2011), la convertibilidad (Aronskind, 2007 y Basualdo, 2003) y la transformación educativa (Feldfeber y Glutz, 2011). Es decir, configuraron durante el período un Estado neoliberal y un patrón de acumulación vinculado a la valorización financiera, en un contexto de reforma del Estado coincidente también con los procesos de reforma estructural que se implementaron contemporáneamente en otros países de la región. Y por otro lado, un nuevo modelo de Estado que comienza a vislumbrarse a partir de 2002 y se intensifica en 2003 abandonando el modelo de acumulación asociado a la convertibilidad y perfilando uno nuevo que, aun con los debates propios de una caracterización en ciernes, la bibliografía especializada señala como de tipo neo desarrollista (Vanesi, 2010; Basualdo, 2011) y que se extiende hasta 2015, con los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner.

Así, entonces, a partir de 2003, la Argentina se plantea un nuevo modelo societal basado en el desarrollo productivo con inclusión social, tributario políticamente de las tradiciones nacionales y populares que, a través del despliegue de políticas estatales activas, orientadas en una perspectiva neo desarrollista (Peralta Ramos, 2007; CENDA, 2010; Vanesi, 2011; Robba y Fraschina, 2011), puede

caracterizarse como un proceso populista de democratización, con influencias democráticas y republicanas, inserto en la línea de experiencias del mismo tipo en la región.

El mentado desarrollo productivo con inclusión social busca incluir (además de las poblaciones ligadas a las ciudades-puertos) nuevas oportunidades para las personas que habitan en regiones históricamente rezagadas. Este modelo societal, de acumulación y reproducción del capital, de Estado o de proyecto de país, además de pretender mejorar y ampliar las oportunidades de los habitantes (en el tema que nos compete, a través de la educación superior universitaria), busca agregar valor a los bienes y servicios que se producen localmente y tienen como destino el mercado internacional. Uno de los instrumentos que permiten esta conversión es el aprovechamiento del conocimiento que las UU NN producen y la vinculación-transferecia-extensión de este conocimiento hacia la comunidad local y el sector productivo en particular, y la sociedad en general.

En este marco, a partir de 2003, asistimos a una nueva ola expansiva del sistema universitario estatal que se manifestó con la creación, durante los tres períodos de gobierno del kirchnerismo, de 23 IEU de gestión estatal a lo largo y a lo ancho del país. En 2003 se crearon la Universidad Nacional de Chilecito y la Universidad Nacional del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires. En 2007, la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional del Chaco Austral y los Institutos Universitarios Nacionales de Gendarmería Nacional y de Seguridad Marítima. En 2009, la Universidad Nacional de Villa Mercedes, la Universidad Nacional de Avellaneda, la Universidad Nacional del Oeste, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de José Clemente Paz. Finalmente, entre 2014 y 2015 se fundaron 10 nuevas instituciones educativas universitarias —entre Universidades e Institutos Universitarios Nacionales— tres de ellas producto de la reconversión de un Instituto Universitario en Universidad, de la nacionalización de un instituto

universitario de gestión privada y de la nacionalización de una universidad provincial.

Uno de los rasgos principales de esta expansión es que se llevó adelante de la mano de un discurso sobre la “democratización” de la universidad presente, fundamentalmente, en las razones declaradas por los actores políticos que impulsaron la creación de las nuevas universidades en todo el país y que se plasmó también en los diversos documentos fundacionales de estas instituciones, tal como veremos en el capítulo siguiente. Este discurso motivó también la formulación de otras políticas en el contexto universitario, y por dicho motivo creemos que caracterizó en general a las políticas públicas de los gobiernos kirchneristas relacionadas con la educación universitaria.

Con relación al SUP, durante el período 2003-2015 se crearon 11 IEU de gestión privada. El análisis comparativo por sector de gestión con respecto al período gubernamental anterior —coincidente con el segundo ciclo expansivo— indica que a partir del período kirchnerista se modifica el sector de gestión privilegiado, y es el sector estatal el de mayor crecimiento hasta 2009 (García de Fanelli, 2011), tendencia que se mantiene hasta la finalización del período gubernamental en 2015. Si se agrupa por períodos gubernamentales, se encontrará que durante el período 1989-1999 tuvo lugar la creación de 40 IEU (14 estatales y 26 privadas) mientras que durante el período 2003-2015 se crearon 34 IEU (23 estatales y 11 privadas), como reflejan los cuadros a continuación:

Tabla 4. Evolución institucional del sector de gestión estatal, según períodos gubernamentales.

S/ estatal (nacional)	2003-2015	2002	2000-2001	1989-1999	1984-1988	Hasta 1983
TOTAL IEU	23	0	0	14	1	26

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU.

Tabla 5. Evolución institucional del sector de gestión privado, según períodos gubernamentales.

S/ privado	2003-2015	2002	2000-2001	1989-1999	1984-1988	Hasta 1983
TOTAL IEU	11	1	4	26	0	23

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU.

Tabla 6. Comparación de creación de IEU según sector de gestión, por períodos gubernamentales.

S/ sector de gestión	IEU creadas (1989-1999)		IEU creadas (2003-2015)	
Estatal (nacionales)	14	35%	23	68%
Privado	26	65%	11	32%
TOTAL	40	100%	34	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU.

A diferencia del período anterior, desde el PEN no se ha privilegiado al sector privado para la creación de nuevas instituciones, aunque hay que destacar que en términos de matrícula ha crecido más que la del sector estatal como se verá en el próximo capítulo. Se ha corroborado que a partir del período kirchnerista se modifica el sector de gestión privilegiado, siendo el estatal el de mayor crecimiento (68%).

En lo que respecta a las IEU del sector privado, se dificulta encontrar un criterio que privilegie la distribución federal. A priori, parecería ser que la apertura de nuevas instituciones responde, en ambos períodos, a otro tipo de intereses, quizá ligados a una oportunidad de negocios, o a múltiples razones si tomamos el citado trabajo de Del Bello, Barsky y Giménez (2007). En este sentido, sí es posible observar ciertos rasgos de continuidad durante el período kirchnerista con respecto al anterior en cuanto a que el 63%

(siete IEU) de la totalidad de las instituciones se distribuyen entre CABA y la PBA, mientras que durante el menemismo la distribución en dichas regiones alcanzó el 70% (28 IEU). Sin embargo, un dato para destacar es que durante el menemismo se crean las primeras IEU de gestión privada en las provincias de Corrientes y Misiones, fenómeno que en el kirchnerismo no se registra en ninguna provincia.

Durante el período 2003-2015, una novedad consiste en haber alcanzado un nivel de cobertura total en las provincias, que ahora cuentan con al menos una universidad nacional. También se observa cierta continuidad en cuanto al elevado porcentaje de concentración en CABA y PBA que durante el período 1989-1999 es del 72% (10 IEU) y durante el período 2003-2015 es del 63% (15 IEU). Si se sigue con el análisis comparativo, se encuentra que durante el período anterior se crean las primeras universidades nacionales en La Rioja y Santa Cruz, mientras que entre 2003-2015 tuvo lugar la creación de las primeras universidades nacionales en las provincias de Tierra del Fuego, Río Negro y Chaco¹⁴ llegando de esta forma al nivel de cobertura total, como se observa en los mapas a continuación. Cabe destacar la creación de la Universidad Nacional de Formosa (primera y hasta el momento única IEU estatal en dicha provincia) en 1988, la cual se ubica por fuera de ambos períodos.

14 En el primer caso se trata de un desprendimiento de una universidad preexistente. La Universidad Nacional de Tierra del Fuego toma las sedes que tenía en esa provincia la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. En los dos restantes, se trata de creaciones nuevas, aunque en territorios en los que ya había universidades. La Universidad Nacional del Comahue fue creada en su momento para abarcar las provincias de Neuquén y Río Negro, aunque su Rectorado siempre estuvo en Neuquén. De hecho, esta universidad sigue funcionando en varias ciudades de Río Negro actualmente, sin retracción alguna. Un caso similar es el de la Universidad Nacional del Nordeste, con sedes en Chaco y Corrientes, aunque su Rectorado está en esta última (provincia y ciudad).

Mapa 4. Cobertura del sistema universitario, según provincia. Año 1989.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 5. Cobertura del sistema universitario, según provincia. Año 1999.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 6. Cobertura del sistema universitario, según provincia. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la formulación de líneas de acción programáticas para la expansión del sistema de educación superior, en 2009 la SPU creó el Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior (Resolución SPU 299/2009) y posteriormente, su continuación: el Programa de Expansión de la Educación Superior (Resolución SPU 1368/2012). El primer programa tenía, entre otros objetivos, el de atender la demanda de ampliar la cobertura geográfica de la educación superior extendiendo los niveles de democratización y logrando la obtención de más y mejores graduados, mientras que el segundo impulsaba la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES).

En relación con ello, Pérez Rasetti (2012) señala que hasta 2011 el programa de diagnóstico y evaluación para la expansión de la educación superior tuvo magros resultados. Para el autor, la creación de nuevas universidades careció entonces de un marco de planificación general por parte de la SPU que no logró, en ese aspecto, implementar

el plan de ampliación de cobertura geográfica de la educación superior del cual daba cuenta el programa referido, pues la creación de varias de las IEU atravesó otros andariveles de la política y fue en efecto concomitante a la creación misma del programa. Asimismo, considera que la lógica de la expansión en el período puede ser caracterizada en función de ciertos rasgos, que son incluso comunes a la lógica de expansión en la etapa previa, entre los cuales a nosotros nos interesa resaltar: a) el impulso por parte de promotores locales con incidencia nacional; b) el peso específico de los patrocinadores de los proyectos dentro de su espacio político de pertenencia y c) la confluencia de intereses entre sectores políticos diferenciados. Pese a ello, Pérez Rasetti considera que la expansión del sistema en los dos gobiernos kirchneristas adquirió un sentido distinto del de la etapa anterior, producto, fundamentalmente, del cambio de sentido de las grandes líneas de política.

También acerca de las razones que en forma articulada incidieron en la creación de estas nuevas instituciones, Rinesi (2012) reconoce el interés de los gobiernos locales de poder contar con una universidad nacional en sus partidos o municipios, y, en esta línea, señala el posible asidero de las críticas formuladas principalmente por actores universitarios, a la instalación de estas universidades. Sin perjuicio de ello, considera que más allá de los propósitos particulares que hayan podido motivar, en cada caso, la creación de un conjunto de universidades en el conurbano bonaerense, el resultado de ello es una ampliación significativa de las posibilidades de ejercer de manera cierta el derecho a la educación universitaria por parte de un conjunto mayor de personas. Adicionalmente, señala que esta ampliación de derechos se encuentra en consonancia con la ampliación de un gran conjunto de otros derechos que el Estado impulsó, también a través de la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, durante el período que aquí estamos estudiando.

Para concluir, coincidimos en que la formulación de la política pública de creación de IEU de gestión estatal durante este tercer período expansivo careció del previo análisis y consulta a los orga-

nismos de la administración pública nacional involucrados en la planificación de sistema (Ministerio de Educación y SPU) y que intervinieron en la decisión factores exógenos. No obstante, consideramos también que la planificación de la política universitaria en general estuvo orientada fuertemente por la direccionalidad política que ya se observaba en las políticas públicas sociales de alcance general y sectoriales para el sistema educativo que se impulsaron desde el PEN. En ese contexto, la orientación de la política gubernamental universitaria durante el período fue promovida políticamente por la cabeza del PEN, con una fuerte referencia al aliento de la democratización universitaria, que se evidencia cuando se recorren las muy diversas piezas discursivas producidas sobre este asunto, en particular por la ex jefa de Estado Cristina Fernández de Kirchner.¹⁵ En segundo lugar, intervino en su formulación el PLN, a través del impulso parlamentario de los instrumentos correspondientes, principalmente, por parte de los representantes del partido de gobierno y concretamente mediante la sanción de las leyes de creación de universidades (con consensos alcanzados con otros sectores políticos o sin ellos) y el PEN, no solo a través de la promulgación de las leyes correspondientes, sino por medio de la acción de los distintos órganos de la APN encargados de la ejecución e implementación de las políticas públicas universitarias.

Como balance de este tercer ciclo expansivo, que va desde 2003 con la creación de la Universidad Nacional de Chilecito hasta 2015 con la creación de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco, se observa que en doce años fueron creadas 23 IEU nacionales.¹⁶

15 Véanse los discursos de Cristina Fernández de Kirchner en ocasión de la inauguración de la Universidad Nacional del Oeste, del 16/09/2011; de la inauguración de la sede Piñeyro de la Universidad Nacional de Avellaneda del 13/03/2013 y de la inauguración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche del 17/11/2010.

16 Algunas precisiones: 1) Las Universidades Nacionales de Chilecito y del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires fueron “creadas” por decreto del PEN en 2002, en contradicción con lo que prescribe la LES sancionada en 1995. Al respecto, aquí se considera como fechas de creación el 5 y el 19 de noviembre de 2003, respectivamente, ya que fue cuando se sancionaron las leyes correspondientes; 2) Se crea la Universidad Nacional de las Artes con el cierre del

Por tanto, si para 2002 el SUE estaba compuesto por 41 IEU nacionales, al finalizar nuestro período se contabilizan 64 IEU nacionales, lo cual arroja un promedio de creación de casi dos IEU nacionales por año.

Tabla 7. Listado de Instituciones de Educación Universitaria estatales correspondientes al tercer ciclo expansivo.

	Año	Universidades Nacionales
1	2003	Universidad Nacional de Chilecito
2	2003	Universidad Nacional del Nordeste de la Prov. de Buenos Aires
3	2007	Universidad Nacional de Río Negro
4	2007	Universidad Nacional del Chaco Austral
5	2007	Instituto Universitario Nacional de Gendarmería Nacional
6	2007	Instituto Universitario Nacional de Seguridad Marítima
7	2009	Universidad Nacional de Villa Mercedes
8	2009	Universidad Nacional de Avellaneda
9	2009	Universidad Nacional del Oeste
10	2009	Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Instituto Nacional de las Artes (IUNA), 3) Se convierte la Universidad Popular “Madres de Plaza de Mayo” de gestión privada en el Instituto Universitario de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo” de gestión estatal; y 4) La creación de la Universidad Nacional de la Defensa supone el cese de los Institutos Universitarios del Ejército, Armada y Aeronáutica.

11	2009	Universidad Nacional de Moreno
12	2009	Universidad Nacional Arturo Jauretche
13	2009	Universidad Nacional José Clemente Paz
-	2014	Universidad Nacional de las Artes (ex IUNA)
14	2014	Universidad Nacional de los Comechingones
15	2014	Universidad Nacional de la Defensa Nacional
16	2014	Universidad de Hurlingham
17	2014	Universidad Nacional de Rafaela
18	2014	Universidad Nacional del Alto Uruguay
19	2014	Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos "Madres de Plaza de Mayo"
20	2015	Universidad Nacional de Guillermo Brown
21	2015	Universidad Pedagógica Nacional
22	2015	Universidad Nacional de Scalabrini Ortíz
23	2015	Universidad Nacional de San Antonio de Areco

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 7. Distribución de Instituciones de Educación Universitaria nacionales en el territorio nacional, por período histórico (hasta 2015).



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO III

La creación de universidades nacionales en la Argentina reciente

1. La creación de universidades nacionales en el contexto de las políticas públicas sociales y educativas

La reforma educativa impulsada durante el período anterior (1989-2003), hizo uso del marco normativo como uno de sus instrumentos fundamentales. Entre las principales bases legales que orientaron la transformación del sistema educativo encontramos la Ley 24049 de Transferencia de Servicios Educativos de Nivel Medio y Superior No Universitario a través de la cual se transfirieron las instituciones de dependencia nacional a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Ley 24195 Federal de Educación (LFE) que fue la primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo y el Pacto Federal educativo (suscripto en 1994 y convertido en ley 24856 en 1997) que funcionó como herramienta para concertar federalmente las acciones y los recursos para la implementación de la LFE. También se sancionó la Ley 24521 de Educación Superior (LES) que cristalizó la orientación hacia el mercado, el incentivo a la obtención de recursos propios, la instalación de la evaluación vinculada al financiamiento y la diversificación del sistema a través

del desarrollo de universidades privadas. Por último, la Reforma Constitucional de 1994, incorporó una extensa alusión a la responsabilidad del Congreso de sancionar las leyes de organización y de base de la educación que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75, inc. 19, CN). Con relación al marco normativo para el sistema educativo en general, los diversos autores que hemos consultado (Chiroleu y Iazzetta, 2009 y Feldfeber y Gluz, 2011) reconocen en la etapa anterior a la que estamos estudiando una fragmentación y desarticulación de las políticas educativas, producto de la mercantilización de la educación superior y de la transferencia de la educación básica a las provincias.

Ahora bien, al igual que durante el período anterior, la legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas públicas sociales y educativas durante los gobiernos kirchneristas. Entre 2003-2006, se sancionaron un conjunto de leyes de las cuales daremos cuenta a continuación. La primera de ellas es la Ley 25864 de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase; sobresale su carácter reparador ya que contempla la posibilidad de que el PEN asista económicamente a aquellas jurisdicciones que no estén en condiciones de saldar deudas salariales con los trabajadores de la educación.

Luego se sancionó la Ley 25919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente, que prorrogó por cinco años el Fondo Nacional de Incentivo Docente próximo a vencerse, destinado al pago de salarios de los trabajadores de la educación. Más adelante, la Ley 26058 de Educación Técnico Profesional recuperó la educación técnica olvidada en la Ley Federal de Educación de los noventa, producto del contexto de desindustrialización y de achicamiento del sistema de ciencia y técnica durante el período.

La Ley 26075 de Financiamiento Educativo marcó un punto de inflexión en la direccionalidad de las políticas educativas, pues

si durante la década del noventa, como ya se señaló, las políticas educativas oscilaron entre la des-responsabilidad del Estado Nacional y el des-financiamiento, la sanción de esta ley introdujo una lógica diametralmente opuesta, fijando la responsabilidad del Estado sobre el planeamiento y financiamiento de la educación. En la mencionada ley, el Estado Nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asumieron un conjunto de compromisos que, de acuerdo con los postulados legales, se encuentran orientados a garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica. La Ley de Financiamiento Educativo dispuso también un progresivo incremento de la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología, hasta alcanzar el seis por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010. Asimismo, se propuso el cumplimiento de una serie de metas educativas asociadas con la ampliación del acceso al nivel inicial, la promoción de estrategias compensatorias que aseguren la inclusión y permanencia escolar de niños y jóvenes de hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza, la universalización del nivel medio, la erradicación del analfabetismo, la mejora de la calidad del sistema educativo nacional, la expansión del uso de las TICs, el fortalecimiento de la educación técnica y la formación profesional, la mejora de las condiciones laborales y salariales de los docentes y la jerarquización de la investigación científico-tecnológica.

La Ley 26150 de Educación Sexual Integrada estableció que todos los estudiantes tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.

Por último, la Ley 26206 de Educación Nacional que rechazó conceptualmente la concepción mercantilista de la OMC sobre la educación y el conocimiento, propuso, además, la homogeneización de todo el sistema educativo nacional y estableció la obligatoriedad de la educación secundaria, elevando a trece los años de escolaridad

obligatoria (un año de educación inicial, siete de primaria y cinco de secundaria).¹ También estableció, en consonancia con la Ley de Financiamiento Educativo, que el presupuesto consolidado que el Estado Nacional, las provincias y la CABA destinaran exclusivamente a educación no debía ser inferior al seis por ciento del PIB.

Por su parte, en 2015 tuvo lugar la significativa, aunque parcial, reforma de la LES² a partir de la sanción de la Ley 27204 de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior que estableció que todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Este ingreso debía ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional propios de cada institución, pero que en ningún caso debían tener un carácter selectivo excluyente o discriminador. Otra de las reformas introducidas consistió en eliminar la denominación peyorativa “educación no universitaria” con la que se aludía a los ahora Institutos de Educación Superior que brindan formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística, cualquiera fuera su jurisdicción y su tipo de gestión.

Además, se introdujo una nueva concepción sobre la ES y el conocimiento, caracterizándolos como un bien público y un derecho humano personal y social, en sintonía con la Declaración Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO (2009). La denominación de la citada ley “de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior”, alude a que el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas, fija que

1 Luego, en 2014 se sancionó la Ley 27045 de la Educación Inicial que amplió la obligatoriedad de la misma a partir de los cuatro años de edad, elevando a catorce los años de escolaridad obligatoria.

2 Cabe mencionar que en años anteriores también sufrió otras modificaciones vinculadas a servicios y apoyo para el acceso de personas con discapacidad, al régimen de títulos y a estudios de posgrado: 25573, 25754 y 26002, respectivamente.

los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos y establece la prohibición de implementar sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos. Además, prohíbe a las instituciones de gestión estatal de este nivel, suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización.

Por tanto, en un contexto económico que permitió gradualmente la recuperación del empleo y la recomposición de los niveles de pobreza, la batería de políticas públicas desplegadas desde el conjunto del PEN, cuyo objetivo general fue mejorar los niveles de inclusión social, redundó progresivamente en una ampliación de derechos para los sectores sociales más postergados.

Consideraremos a continuación tres programaciones de política social de amplio alcance: la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa “Conectar Igualdad” (PCI) y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR); y otros dos programas dirigidos específicamente a la población estudiantil universitaria: el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB). Se trata en todos los casos de programaciones que integran el escenario de la democratización y constituyen políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la educación.

En primer lugar, la AUH fue creada por medio del decreto 1602/2009 (y completado su alcance con la creación de la Asignación Universal por Embarazo —AUE— en abril de 2011). Se trata de una incorporación al régimen de asignaciones familiares que alcanza a desocupados, trabajadores en negro y empleadas domésticas, ampliando el alcance de los derechos derivados de las contribuciones sociales a los sectores más postergados. Así, la AUH y la AUE constituyen un subsistema no contributivo destinado respectivamente a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la Argentina, que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la

economía informal. La AUH es una política pública destinada a distribuir el ingreso, financiada con fondos públicos provenientes de la ANSES, al igual que el régimen contributivo de asignaciones familiares. Es decir que el subsistema no contributivo de la AUH y AUE se financia con las mismas fuentes de recursos que el régimen general de asignaciones familiares, y, adicionalmente, con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07. Estos recursos, son en parte contributivos (los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público, las contribuciones a cargo de los empleadores y los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos), y en parte no contributivos, es decir, son recursos provenientes de la renta general por el cobro de impuestos nacionales. Con ello concluimos que la AUH y AUE son financiadas por el conjunto de los argentinos, quienes contribuyen al sostenimiento del sistema y lo transforman en una herramienta redistributiva de ingreso. La percepción del beneficio se encuentra condicionada al cumplimiento de una serie de metas educativas y sanitarias. Los diversos informes consultados que analizan la política descrita concluyen que tuvo impactos positivos en el plano del desempeño educativo.³

3 Véase Universidad Nacional de General Sarmiento, Gluz, N. (coordinadora). "Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Provincia de Buenos Aires". Diciembre 2010-julio 2011, disponible en http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf, accedido en mayo de 2019; "Incremento de la matrícula 2009-2010", elaborado por la DINIECE del Ministerio de Educación: *Relevamiento Anual 2010*, Dirección Nacional de Información y Evaluación, Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación, disponible en <https://es.scribd.com/doc/103051171/DINIECE-Incremento-de-matricula-2009-2010>, accedido en mayo de 2019; Informe de Resultados: Módulo del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), Observatorio de la Educación Básica Argentina, Marzo de 2012, disponible en <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/Presentacion-AUH.pdf>, accedido en marzo de 2017 y Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo, Ministerio de Educación de la Nación, 2011, disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%20000174%20-%20An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20aspectos%20educativos%20de%20la%20AUH.pdf>, accedido en marzo de 2017

En segundo lugar, nos referiremos al PCI. Creado por medio del decreto 459/2010, el Programa tiene como objetivos: a) proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, b) capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, y c) elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Anclado originalmente en la órbita de la ANSES,⁴ y de acuerdo con la declaración oficial de sus misiones, el PCI se propone reducir la brecha digital y mejorar la calidad de la educación pública en la escuela secundaria, al promover valores como la integración y la inclusión social. En un estudio publicado en noviembre de 2011 por el Ministerio de Educación y realizado por once universidades nacionales que procuraba evaluar el primer año de implementación del PCI, se señala que hasta octubre de 2011 habían sido entregadas 1.826.617 computadoras portátiles en todo el país.⁵

En tercer lugar, contemplamos el PROG.R.ES.AR. El objetivo del programa, de acuerdo con su decreto de creación (decreto 84/2014) es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años de edad inclusive, con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de

4 Por medio del decreto 1239/2016 el Programa se transfirió a la órbita del Ministerio de Educación y Deportes, asignando a Educ.Ar Sociedad del Estado las responsabilidades, obligaciones y facultades vinculadas a la ejecución del Programa que se encuentran a cargo del Comité Ejecutivo.

5 “Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad”, Ministerio de Educación de la Nación, noviembre de 2011, disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/item/96909/Investigacion%20PCI.pdf?sequence=1>, accedido en mayo de 2019. Al respecto, también consultar “Cambios y continuidades en la escuela secundaria: la universidad pública conectando miradas. Estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad. Segunda Etapa”. Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en <https://www.educ.ar/recursos/126462/cambios-y-continuidades-en-la-escuela-secundaria-la-universidad-publica-conectando-miradasnbsp>, accedido en mayo de 2019.

formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Además, estipula la asignación de una suma de dinero no contributiva, cuya percepción queda sujeta en un 80% a la acreditación de la inscripción a una institución educativa y el 20% restante, a la efectiva asistencia a la entidad educativa. Los destinatarios del beneficio son todos aquellos jóvenes cuyos ingresos o los de su grupo familiar sean inferiores a tres Salarios Mínimos Vitales y Móviles. Por último, el PROG.R.ES.AR se articula con los programas nacionales de becas del Ministerio de Educación que trataremos a continuación.

Este programa constituye una política de expansión de los derechos que forma parte del sistema de seguridad social no contributivo que integra también la AUH y su formulación se entiende complementaria de esta. Por su parte, su implementación alcanza al universo poblacional de estudiantes que asiste a las instituciones educativas que fueron creadas en 2009 y puestas en funcionamiento entre 2011 y 2012. Para evaluar su alcance, consultamos un estudio cuyas conclusiones exponen los resultados de la primera simulación de impacto distributivo del PROG.R.ES.AR., condicionados por el nivel de adhesión final al programa, con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el segundo trimestre de 2013, y que arrojan: 1) un total de 1 millón y medio de potencia les beneficiarios, que comprenden el 51,1% de las personas en el rango etario de la población urbana examinada, 2) un adecuado nivel de focalización sobre los sectores más vulnerables, ya que: a) el 40% más pobre de la población concentra cerca del 70% de quienes califican para el programa y b) las regiones con mayor representación relativa en el universo de titulares de derecho son también las de menores ingresos medios per cápita, 3) la inyección de \$ 10.600 millones anuales para impulsar la demanda agregada, 4) la reducción de la desigualdad en un 6,9% en términos promedios para el conjunto de la población (total país), 5) la disminución de la inequidad distributiva entre los jóvenes en el orden del 19,75% promedio (entre los distintos indicadores de desigualdad examinados) y 6) un impacto más intenso sobre la distribución del ingreso en las regiones más pobres del país, especialmente entre los

jóvenes del NEA y del NOA argentino, respectivamente (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014).⁶

Por último, desde la cartera educativa de la nación, se fortaleció el Programa Nacional de Becas, dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias. Este Programa incluye dos líneas de trabajo: Becas Universitarias (PNBU) y Becas Bicentenario (PNBB).⁷ El PNBU fue creado en 1996 y está dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior. El objetivo de este sistema de becas es facilitar el acceso y la permanencia de alumnos de bajos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en las universidades nacionales o institutos universitarios. El PNBU está orientado a los estudiantes que opten por carreras relacionadas con las ciencias de la salud, ciencias humanas y ciencias sociales.

Por su parte, el PNBB fue creado en 2009 y tiene como misión otorgar becas de estudio a alumnos de bajos recursos que ingresen al sistema de Educación Superior en la rama de las carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas, sean ellas carreras de grado, tecnicaturas universitarias y no universitarias y profesorado terciarios, en universidades nacionales e institutos universitarios nacionales, así como también en establecimientos dependientes del Instituto Nacional de Formación Tecnológica (INET) o del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). El objetivo de este último es incrementar el ingreso de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos a carreras universitarias, profesorado o tecnicaturas consideradas estratégicas para el

6 También consultar el trabajo de D'Alessandre y Duer (2015) donde se analiza la implementación de políticas de transferencias condicionadas a jóvenes en América Latina. "Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR". *Cuadernos 22, SITEAL*, recuperado de http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2015/12/PTC-orientados-a-jovenes_siteal_cuaderno_22_progresar.pdf, accedido en mayo de 2019.

7 El Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs), creado en 2009, por su parte, está dirigido a los alumnos de aquellas carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Se realizó una única convocatoria abierta en 2009 y luego se renovó el beneficio; no hubo nuevos inscriptos.

desarrollo económico y productivo de nuestro país, así como también, incentivar su permanencia en las carreras y alentar su egreso en áreas claves para el desarrollo económico. Para el cumplimiento de este objetivo general, el PNBB determinó cuatro objetivos específicos: a) incrementar el número de ingresantes de hogares vulnerables a las carreras científicas y técnicas, b) mejorar la retención de los estudiantes y garantizar su permanencia, c) lograr una mejora en el rendimiento académico de los estudiantes y d) incrementar las tasas de graduación en las carreras prioritarias.

Ambos programas poseen una serie de requisitos de inscripción vinculados fundamentalmente con un límite máximo de ingresos percibidos por los aspirantes y su grupo familiar. Por su parte, es un requisito de ambos programas ser argentino nativo o por opción. Asimismo, en ambos programas se exige el cumplimiento de determinadas pautas de desempeño académico (aprobar determinada cantidad de materias año a año) y fijan un límite máximo de edad al momento de la inscripción (27 años para el PNBB y 35 para el PNBU). Finalmente, las Becas Bicentenario exigen haber finalizado los estudios secundarios en establecimientos estatales o con un setenta y cinco por ciento de subvención estatal. En ambos programas se exige no adeudar materias del secundario.

El PNBU y PNBB son una política pública que financia la demanda de educación superior y puede caracterizarse como de tipo “compensatorio”, pues tiene como objetivo compensar una serie de inequidades, originadas en distintas razones de índole económica y social, que genera desiguales posibilidades de acceso a la educación universitaria de los jóvenes provenientes de hogares con bajos recursos, en relación con los estudiantes de clases medias, o medias altas, para quienes el acceso a la educación superior, no solo no presenta un obstáculo económico, sino que se encuentra plasmado fuertemente como parte del plan de vida de dichos jóvenes.

Consideramos que el conjunto de programas de políticas públicas que desarrollamos en este apartado y que se implementaron a partir de 2003, constituyen elementos significativos que dan cuenta

de una direccionalidad política opuesta, en particular en materia de política universitaria a la que signó la etapa anterior, pues parte de considerar a la educación universitaria como un bien público y un derecho humano y universal, cuyo aporte resulta fundamental en un contexto de recuperación del sistema productivo y de desarrollo con inclusión social. Hasta aquí se podría afirmar que, junto con las últimas reformas legislativas, los programas de becas para estudiantes universitarios (PNBU y PNBB), el PROG.R.ES.AR., y como veremos más adelante, la apertura de nuevas instituciones universitarias y el aumento del financiamiento a las IEU estatales, constituyen los pilares en los cuales se apoyó la política universitaria de los gobiernos kirchneristas. Lo anterior permite concluir que se trató de políticas públicas tendientes a fortalecer y garantizar el ejercicio de diversos derechos que, a su vez, contribuyen a posibilitar el ejercicio del derecho a la universidad, lo cual resulta, en nuestra tesis, antesala de la posibilidad de pensar la democratización de la educación universitaria.

2. La creación de Universidades Nacionales en el conurbano bonaerense

2.1. Un análisis sobre las razones

De acuerdo con lo planteado en el capítulo anterior, el fenómeno expansivo en términos institucionales de la educación superior universitaria se comprobó particularmente en tres momentos determinados. La primera ola expansiva data de la década de los setenta, con la creación de más de una quincena de instituciones universitarias que se radicaron en casi la totalidad de las provincias argentinas que aún no contaban con una universidad, y en algunas de alta densidad demográfica y gran extensión (Córdoba y Buenos Aires). La segunda sobrevino durante los años noventa, con la creación de nueve universidades, seis de ellas ubicadas en distintos distritos del Gran Buenos Aires. Por último, la tercera ola de expansión del sistema se produjo entre 2003 y 2015 y consistió en la creación de

universidades, en parte, asentadas en distritos altamente poblados del conurbano bonaerense, y, en su mayoría, alejados de la Ciudad de Buenos Aires.⁸

En este sentido, se analizarán a continuación las razones que declara la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense, a partir de la revisión de las leyes de creación de las instituciones educativas, de sus proyectos institucionales, de los dictámenes de la CONEAU previos a la puesta en funcionamiento de las nuevas instituciones universitarias y de los estatutos de las propias universidades, con el objetivo de dar cuenta de las motivaciones que orientaron la formulación de la política. En relación con ello corresponde señalar que, en el proceso de formulación de la política pública que permitió la expansión geográfica del sistema universitario, participaron diversos actores y ello naturalmente implica que las razones declaradas por la política sean múltiples.

La creación de universidades constituye un acto complejo en el cual intervienen, en primer lugar, sucesiva y complementariamente, dos poderes de gobierno (Ejecutivo y Legislativo). De modo tal que las razones que declara en primer lugar la política pública y que observamos en las leyes de creación expresan los consensos a los que pudieron arribar los impulsores de los distintos proyectos de ley en cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación.

Ahora bien, en forma preliminar, cabe señalar que la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), la Universidad Nacional del Oeste (UNO), la Universidad Nacional de Moreno (UNM), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ) fueron creadas por leyes del Congreso de la Nación, sancionadas, dos el 11 de noviembre

8 Si bien este libro aborda el período 2003-2015, para el caso del conurbano bonaerense nuestro análisis se circunscribirá al período comprendido entre 2003 y 2011. El estudio de este último conjunto de nuevas universidades nacionales, cuya creación se produjo en 2014 (de Hurlingham) y en 2015 (Guillermo Brown y Scalabrini Ortiz) no será abordado, pues practicar un análisis sobre estas instituciones sería muy prematuro, atento, principalmente, al escaso tiempo transcurrido desde su creación.

y tres el 2 de diciembre de 2009, que llevan los números 26543, 26544, 26575, 26576 y 26577, respectivamente. Con posterioridad a su creación legal, se designaron en cada una de ellas, a instancias del Ministerio de Educación, rectores organizadores para promover y conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y el estatuto provisorio. Los proyectos institucionales fueron puestos a consideración de la CONEAU que emitió sendos dictámenes favorables en respuesta a la solicitud de puesta en marcha de las mencionadas instituciones universitarias. Asimismo, a la fecha de escritura de estas páginas, los estatutos académicos de dos de las cinco instituciones (UNDAV y UNM) contaban con la aprobación definitiva por parte del Ministerio de Educación de la Nación y habían sido publicados en el Boletín Oficial, mientras que las restantes universidades funcionaban con estatutos provisorios.

A continuación, trabajaremos en torno a una sistematización de los documentos señalados, de modo de resaltar sus matices comunes y sintetizar sus aportes más relevantes.

En primer lugar, las leyes de creación de las distintas universidades que estamos considerando utilizan similares estructuras y su articulado es más bien sintético. Las leyes de creación de la UNDAV y de la UNO contienen alusiones semejantes en relación con los objetivos de la institución que se crea, y resaltan que la oferta académica no se superpondrá con la de otras instituciones educativas de la región donde se emplazan. Asimismo, plantean la adecuación de los programas y las currículas de estudio a un perfil específico vinculado con las características socioeconómicas y culturales del distrito en particular y de la región en general. En el caso de la UNDAV, la ley incluye una enumeración no taxativa de las áreas en torno a las cuales se orientará la oferta académica, siendo estas las Artes, el Medio Ambiente, el Deporte, la Producción y el Trabajo. En el caso de la UNO, señala que se promoverán “carreras orientadas al desarrollo económico y social, con acento en aquellas vinculadas con la producción de bienes y servicios, como así también de las ciencias ambientales”. Por su parte, las leyes de creación de la UNAJ

y la UNPAZ prescinden de la referencia a los objetivos generales de la creación de la universidad y no aluden a las características de su oferta académica. Por último, la ley de creación de la UNM plantea la necesidad de promover social, económica y culturalmente la zona de asiento y el área de influencia de la universidad, y dispone que la institución surgida de la presente ley privilegiará la implementación de carreras cortas con capacitación práctica y altas probabilidades de inserción en el mercado laboral.

En segundo lugar, los proyectos institucionales constituyen documentos que abordan de manera integral la justificación institucional y académica de las nuevas instituciones educativas para su evaluación por parte de la CONEAU y el Ministerio de Educación. Por otro lado, los estatutos —además de contener principalmente precisiones de carácter organizativo— cristalizan la visión, misión y valores en los que se funda la institución y describen sus fines y objetivos. En este sentido, nos interesa considerar los proyectos institucionales y los estatutos de las universidades en la medida en que estos arrojan información acerca de las motivaciones que rodearon la puesta en marcha de estas instituciones. Desde la perspectiva de políticas públicas que adoptamos, se procura analizar si el conjunto de los conceptos que conforman nuestro marco teórico se encuentran presentes en los idearios institucionales que las universidades plasmaron en sus respectivos proyectos institucionales y normas estatutarias. Y adicionalmente, considerar cuál es la valoración de la CONEAU en relación con dichos planteos, a través del análisis de los dictámenes correspondientes.

El estatuto académico de la UNDAV reconoce a la educación como un derecho humano universal, y como un bien público social, como un deber y política prioritaria del Estado para construir una sociedad justa, y para fortalecer el desarrollo social y económico de la nación. Y asume los principios de equidad e igualdad de oportunidades de la educación pública. Asimismo, de su proyecto institucional se extrae que entre sus objetivos se encuentra el de propender a la formación conforme a criterios de equidad, excelen-

cia, compromiso social y desarrollo ciudadano y el de propiciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la comunidad en la que se inserta. En este sentido, el dictamen de la CONEAU consideró que el compromiso de articulación de la institución universitaria con su distrito, la región y el contexto productivo y sociocultural previsto en la ley de creación se expresa de modo pertinente en los fines establecidos en el Estatuto así como en la creación del Consejo Social, como instancia integrada por representantes de diferentes áreas de la comunidad de Avellaneda.

El estatuto provisorio de la UNO, por su parte, concibe a la educación superior como un derecho humano y un bien público de decisiva transcendencia social. En ese contexto, señala también como misión la de adecuarse a las necesidades locales y regionales. En este caso, no obstante pronunciarse en forma favorable a la solicitud de puesta en marcha de la UNO, el informe de la CONEAU realiza un conjunto de recomendaciones dirigidas al rector organizador orientadas a resolver las debilidades institucionales que plantea el proyecto, en el entendimiento que de acuerdo con las condiciones de la UNO, se corre el riesgo de desdibujar la acción universitaria en función de un nivel medio deficiente, de no contar con infraestructura adecuada, de la falta de dedicaciones exclusivas y de una individualidad funcional, que se percibe al no mencionar ni presentar formas de trabajo de articulación y cooperación con las universidades de la región, pese a la formulación de intenciones en este sentido.

Por su parte, el proyecto institucional de la UNM considera que el crecimiento de la demanda de educación superior debe ser atendido por el Estado y que esta intervención persigue la democratización de las oportunidades de acceso y permanencia a estudios de nivel superior. Concretamente, considera que en el conurbano bonaerense existen dificultades de acceso a la educación superior y que, por esta razón, la oferta de estudios universitarios de gestión estatal debe concentrarse en la región, con miras a obtener un impacto positivo sobre las desigualdades en el ingreso. Asimismo, hace referencia a las características económicas del segundo cordón del

conurbano bonaerense donde se inserta, en particular a las limitaciones del progreso de las fuerzas productivas, y afirma que modificar la distribución de los saberes en la sociedad y elevar el nivel educativo del conjunto de la población hace posible que un proceso de crecimiento económico sea endógeno y sostenido, es decir, hecho posible a partir de capacidades locales.

A su turno, el proyecto institucional de la UNAJ ubica el acento en la cuestión del territorio y la valorización de la cuestión local y practica también una caracterización de la región comprendida por el segundo cordón del conurbano. En este contexto, afirma que, respecto de su área de influencia, la Universidad puede y debe ejercer de motor dinamizador. Como agente de desarrollo de políticas, como instrumento de creación de capital y como centro de formación permanente. Asimismo, señala que la creación de universidades en el conurbano bonaerense contribuye con el logro de los compromisos de la nación respecto del desarrollo humano en un área de profunda vulnerabilidad social y, en ese sentido, se propone asumir el desafío de elevar las condiciones de calidad de vida y de desarrollo de una de las regiones más rezagadas del conurbano bonaerense. Por su parte, el estatuto provisorio da cuenta de la vocación por contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la región, mejorar la calidad de vida y fortalecer los valores democráticos de la sociedad, a través de la producción y distribución de conocimiento y de innovaciones científico-tecnológicas.

Por último, el proyecto institucional de la UNPAZ identifica la creación de nuevas instituciones universitarias como parte de un proceso general de cambios en el sistema de educación superior y, en este contexto, reconoce la responsabilidad del Estado en la promoción de la universalización del acceso a la educación superior. Asimismo, señala a la propia institución como favorecedora de la democratización del sistema universitario a través de tres instancias: a) por la incorporación de los sectores sociales tradicionalmente más desfavorecidos en términos socioeconómicos, b) por medio del incremento de las capacidades de la economía por el valor agregado

del uso intensivo de conocimiento científico-tecnológico, y c) mediante la mejora de las condiciones sociales e institucionales para el pleno ejercicio de una ciudadanía fundada democráticamente. Por último, promueve la educación superior como un derecho de todos los argentinos. En cuanto al dictamen de la CONEAU, no obstante ser favorable en relación con la solicitud de puesta en marcha de la UNPAZ, presenta observaciones dirigidas a que el Ministerio de Educación instruya al rector organizador a cumplir una serie de compromisos. Entre ellos, el de disponer de los recursos asignados para procurar los más altos niveles de calidad académica con el fin de dar satisfactoria respuesta a los requerimientos de educación universitaria de su zona de influencia.

El estudio descriptivo de los documentos reseñados nos permite presentar los siguientes hallazgos. En primer lugar, los instrumentos reconocen el derecho a la educación superior como un derecho humano universal y un bien público social. Por otra parte, reconocen la responsabilidad del Estado como garante del ejercicio del derecho a la universidad y consideran que el impulso de creación de universidades en el conurbano bonaerense constituye una política orientada a la democratización de las oportunidades de acceso y permanencia en el nivel superior. En tercer lugar, todos los documentos reconocen entre los objetivos de las instituciones educativas el de propiciar el desarrollo de la región donde se insertan y contribuir a la mejora de la calidad de vida de las comunidades que las circundan, orientando el desarrollo de estrategias vinculadas con el conocimiento científico y tecnológico a la resolución de las problemáticas locales. Por último, reconocen el principio de igualdad de oportunidades. A modo de conclusión parcial, resulta claro que la aspiración a la democratización de la universidad se encuentra presente en los idearios institucionales de las nuevas universidades. Así como la intención democratizadora de la política pública de creación de instituciones educativas universitarias en el conurbano bonaerense y la concepción que reconoce a la educación superior como un derecho universal tienen reflejo en las normas estatutarias.

2.2. El comportamiento de la matrícula universitaria

El objetivo del presente apartado es analizar la evolución de la matrícula universitaria en el período propuesto, a fin de evaluar en qué medida se percibe una ampliación del acceso a la educación universitaria en el conurbano bonaerense, y, en tal caso, tratar de determinar si es posible asociarlo con la creación de universidades en la región. Este aspecto contribuye a nuestro análisis sobre el impacto de la implementación de la política de creación de instituciones universitarias en el conurbano bonaerense en la democratización de la educación universitaria.

En primer lugar, corresponde contextualizar el estado de situación respecto de los niveles de acceso y cobertura de la educación superior en nuestro país. Para ello utilizaremos un indicador que a nivel global permite analizar la escolarización del sistema de educación superior en un determinado país. La tasa bruta de educación superior es el cociente entre la cantidad de estudiantes en el nivel — independientemente de su edad— y la población total entre 18 y 24 años. Por su parte, la tasa neta universitaria da cuenta de la relación entre la cantidad de estudiantes entre 18 y 24 años y la población total en esa franja etaria.

Tabla 8. Tasa de escolarización del sistema de educación superior argentino, según población de entre 18 y 24 años de edad. Años 2001, 2005, 2010 y 2015.

Población entre 18 y 24 años de edad	2001	2005	2010	2015
Tasa Neta Universitaria	16%	18%	19%	19%
Tasa Bruta Universitaria	25%	34%	36%	38%
Tasa Bruta de Educación Superior	36%	45%	51%	56%

Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias.

El último censo informa que la Argentina cuenta con 26.461.006 habitantes que completaron la enseñanza primaria. Esto suma unas 4.282.558 personas respecto de 2001, lo que representa una variación de 19,3%. También el nivel secundario, históricamente de mayor deserción, ve incrementado significativamente los porcentajes de asistencia con respecto a 2001: se registran 12.159.417 habitantes que habían completado este nivel, lo cual comprende 3.517.859 personas más que en 2001, y representa una variación de más el 40%.

En el nivel superior se contabilizan 3.478.286 habitantes que tenían estudios completos en la Argentina en 2010; de ese total, casi dos millones (1.929.813) corresponden a la categoría de egresados universitarios, lo cual significa 787.662 graduados universitarios más que en 2001: esto implica una variación porcentual de casi un 69% con respecto al censo anterior. Dicho porcentaje aún cobra mayor relevancia teniendo en cuenta que el crecimiento de la población fue de 10,6% en el período intercensal. Por último, es relevante detenerse en la población que declara asistir a un establecimiento de nivel superior por provincia en 2001 y 2010, como refleja el cuadro a continuación.

Tabla 9. Población de 18 años y más que asiste a un establecimiento de nivel terciario, universitario o post-universitario. Total del país. Años 2001 y 2010.

Provincia	Población de 18 años y más que asiste a un establecimiento de nivel terciario, universitario o post-universitario		
	2001	2010	Variación absoluta, 2001-2010
Total del país	1.617.311	1.804.369	187.058
Buenos Aires	252.990	267.873	14.883
24 partidos del Gran Buenos Aires	576.425	625.584	49.159
Interior de la PBA	357.550	380.872	23.322
Catamarca	13.606	17.247	3.641
Chaco	30.496	40.118	9.622

Chubut	12.987	16.075	3.088
Córdoba	177.463	178.023	560
Corrientes	34.336	40.022	5.686
Entre Ríos	39.248	45.120	5.872
Formosa	11.888	16.770	4.882
Jujuy	25.155	31.477	6.322
La Pampa	8.611	10.734	2.123
La Rioja	14.300	20.301	6.001
Mendoza	62.050	82.387	20.337
Misiones	22.585	30.554	7.969
Neuquén	15.732	21.506	5.774
Río Negro	15.499	22.199	6.700
Salta	33.428	45.982	12.554
San Juan	24.476	25.423	947
San Luis	13.291	15.204	1.913
Santa Cruz	5.639	6.758	1.119
Santa Fe	139.411	144.038	4.627
Santiago del Estero	21.488	25.021	3.533
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	3.064	4.347	1.283
Tucumán	63.143	71.606	8.463

Fuente: Censo Nacional de Población 2010.

Por su parte, los datos relevados para los 24 partidos del GBA por el Observatorio del Conurbano Bonaerense⁹ de la UNGS con base en datos del INDEC, muestran que en 2010 había 354.600 personas de 20 años o más que habían completado el nivel universitario (incluidas aquellas que cursaban o habían completado el nivel post-universitario), lo que representa un 5,4% del total de la población residente en la región de su grupo de edad y el 21% del total de graduados universitarios del país. Comparativamente, se observa que en 2010 el

9 <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>, accedido en mayo de 2019.

porcentaje de personas de 20 años o más con título universitario es sensiblemente menor para el conurbano bonaerense que para el total del país, y se ubica quince puntos porcentuales por debajo del 20,6% que se verifica para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, los datos permiten identificar que en el conurbano bonaerense —estudiado por el INDEC como el conjunto de 24 partidos del GBA— se concentran más del 20% de los graduados universitarios del país.

Por otra parte, según datos proporcionados por la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la SPU, la población estudiantil total del sistema universitario de ambos sectores de gestión (estatal y privado) era de 1.489.243 estudiantes en 2003 y alcanzó la cifra de 1.902.935 estudiantes en 2015, lo que refleja un incremento del 27,78%. Es cierto que una primera lectura indica que la matrícula del conjunto del sistema se expande, como así también que una segunda lectura más pormenorizada indica que la matrícula del sector privado crece sustancialmente más que la del sector estatal. La tasa de crecimiento anual del período 2003-2015 del sector privado fue del 91,02% mientras que la del sector estatal fue del 17,08%, lo que implica una tasa promedio de crecimiento anual para el mismo período en el sector privado del 5,54% mientras en el sector estatal fue del 1,32%. Cabe agregar que durante el período 2003-2015 la tasa promedio de crecimiento anual del conjunto de la matrícula del sistema (2,06%) superó a la tasa promedio de crecimiento de la población 2001-2010 (1,2%).¹⁰

Tabla 10. Estudiantes de títulos de pregrado y grado, según sector de gestión, período 2003-2015.

Año / Sector	2003	2004	2005	2006
Total Estatal	1.273.832	1.299.564	1.295.989	1.306.548
Total Privado	215.411	237.089	257.711	279.972
Total SU	1.489.243	1.536.653	1.553.700	1.586.520



¹⁰ INDEC (2012) Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Año / Sector	2007	2008	2009	2010
Total Estatal	1.270.295	1.283.482	1.312.579	1.366.237
Total Privado	298.770	317.040	337.601	352.501
Total SU	1.569.065	1.600.522	1.650.180	1.718.738

Año / Sector	2011	2012	2013	2014
Total Estatal	1.441.845	1.442.286	1.437.611	1.468.072
Total Privado	366.570	382.618	393.132	403.373
Total SU	1.808.415	1.824.904	1.830.743	1.871.445

Año / Sector	2015	Tasa de crecimiento 2003-2015	Tasa promedio de crecimiento anual
Total Estatal	1.491.452	17,08%	1,32%
Total Privado	411.483	91,02%	5,54%
Total SU	1.902.935	27,78%	2,06%

Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios de Estadísticas Universitarias.

Teniendo en cuenta la población estudiantil de las universidades del sector estatal situadas en el conurbano bonaerense, las cifras eran de 90.662 estudiantes en 2003 y 184.870 estudiantes en 2015,¹¹ lo que refleja un incremento del 103,91% en la población estudiantil durante el período contra el 17,08% de incremento para el total del sistema universitario de gestión estatal. Cabe señalar, asimismo, que, conforme a estos datos, en la región del conurbano se concentraban, en 2003, el 7,11% de los estudiantes universitarios del país, y que doce años después esta proporción alcanzó el 9,71%. Ambas relaciones dan cuenta del impacto positivo de la creación de nuevas universidades en la región en la ampliación de las oportunidades de

11 Las universidades nacionales situadas en el conurbano bonaerense y contempladas en estas estadísticas son: Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional del Oeste, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional Arturo Jauretche y Universidad Nacional de José C. Paz.

acceso al nivel universitario de los habitantes de la zona urbana más poblada del país.

A continuación, presentaremos el comportamiento anual de la variable “nuevos inscriptos” y “egresados” de ambos sectores de gestión durante el período 2003-2015.

Tabla 11. Nuevos inscriptos de títulos de pregrado y grado, según sector de gestión, período 2003-2015.

Año / Sector	2003	2004	2005	2006
Total Estatal	302.226	299.008	283.866	272.617
Total Privado	63.666	73.484	77.782	86.146
Total SU	365.892	372.492	361.648	358.763

Año / Sector	2007	2008	2009	2010
Total Estatal	272.608	271.428	290.137	314.614
Total Privado	90.082	93.799	97.466	100.687
Total SU	362.690	365.227	387.603	415.301

Año / Sector	2011	2012	2013	2014
Total Estatal	307.894	315.138	315.593	331.208
Total Privado	105.022	108.782	110.057	114.555
Total SU	412.916	423.920	425.650	445.763

Año / Sector	2015	Tasa de crecimiento 2003-2015	Tasa promedio de crecimiento anual
Total Estatal	343.171	13,55%	1,06%
Total Privado	115.394	81,25%	5,08%
Total SU	458.565	25,33%	1,90%

Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios de Estadísticas Universitarias.

Acerca de la variable nuevos inscriptos, la tasa promedio de crecimiento anual del conjunto del SU fue del 1,90%. Sin embargo, el sector privado alcanzó un 5,08% frente al 1,06% del sector estatal.

Tabla 12. Egresados de títulos de pregrado y grado, según sector de gestión, período 2003-2015.

Año / Sector	2003	2004	2005	2006
Total Estatal	59.592	63.381	64.215	62.636
Total Privado	18.508	20.246	22.664	22.149
Total SU	78.429	83.890	86.879	84.785

Año / Sector	2007	2008	2009	2010
Total Estatal	62.388	65.581	69.452	70.857
Total Privado	24.140	29.328	28.677	28.574
Total SU	86.528	94.909	98.129	99.431

Año / Sector	2011	2012	2013	2014
Total Estatal	73.442	73.483	80.343	81.552
Total Privado	35.918	36.877	37.376	39.070
Total SU	109.360	110.310	117.719	120.631

Año / Sector	2015	Tasa de crecimiento 2003-2015	Tasa promedio de crecimiento anual
Total Estatal	83.042	39,35%	2,80%
Total Privado	41.918	126,49%	7,05%
Total SU	124.960	59,33%	3,96%

Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios de Estadísticas Universitarias.

Por su parte, con relación a la variable egresados, la tasa promedio de crecimiento anual del conjunto del SU fue del 3,96%. Sin embargo, nuevamente, y como hemos venido observando en “estudiantes” y “nuevos inscriptos” el sector privado superó al estatal.

Seguidamente, presentaremos la evolución de la matrícula de estudiantes y nuevos inscriptos de las universidades analizadas, y la tasa promedio de crecimiento anual entre 2011 y 2015 de las universidades consideradas.

Tabla 13. Estudiantes de títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual, según institución. Período 2011-2015.

Univers.	2011	2012	2013	2014	2015	Tasa promedio de crecimiento anual	Promedio de crecimiento anual
UNDAV	641	3.807	4.523	5.617	8.090	88,48%	56,42%
UNO		1.433	1.657	1.687	2.069	13,02%	
UNM	1.007	2.212	3.668	5.389	7.660	66,07%	
UNAJ	3.049	5.392	7.824	10.825	18.192	56,29%	
UNPAZ		3.090	3.090	3.163	12.237	58,21%	

Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios de Estadísticas Universitarias.

Tabla 14. Nuevos inscriptos de títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual, según institución. Período 2011-2015.

Univers.	2011	2012	2013	2014	2015	Tasa promedio de crecimiento anual	Promedio de crecimiento anual
UNDAV	641	3.367	1.957	3.180	4.602	63,69%	19,08%
UNO		1.078	738	580	791	-9,80%	
UNM	1.007	1.206	1.474	1.840	2.284	22,72%	
UNAJ	3.049	3.882	3.982	5.190	4.702	11,44%	
UNPAZ		3.090	3.090	1.219	3.822	7,34%	

Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios de Estadísticas Universitarias.

La tasa promedio de crecimiento de la población estudiantil del conjunto de las nuevas universidades nacionales del conurbano bonaerense se sitúa en el 52,31%. Por su parte, la tasa de crecimiento de los nuevos inscriptos es del 19,17%. Desde luego que tasas de crecimiento semejantes son un resultado esperable, por tratarse de universidades que reciben en 2011 sus primeros inscriptos, y cuyas

primeras cohortes han completado o están completando —a la fecha de escritura de estas páginas— los primeros ciclos completos de sus carreras de grado. Sin perjuicio de ello, a los fines de analizar la evolución de la matrícula resultan datos objetivos que dan cuenta de la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación universitaria en la región.

Citaremos a continuación los hallazgos del Observatorio Educativo de la UNIPE (Universidad Pedagógica) que, en un informe publicado en agosto de 2016,¹² evidenció el significativo incremento de la cantidad de estudiantes que asisten a universidades públicas que residen en los partidos del Gran Buenos Aires y que pertenecen a los dos quintiles de menores ingresos. Utilizando como fuente la Encuesta Permanente de Hogares, y tomando como caso el área conformada por los 24 partidos del Gran Buenos Aires, el estudio estimó que en 2015 asistían a una universidad pública un total de 315.826 personas, mientras que en 2008 lo hacían 226.551, lo que da cuenta de una variación porcentual, entre esos años, del 39% (89.275 estudiantes más). Al desagregar los datos por niveles de ingreso, se puede observar que la variación porcentual 2008-2015 para los quintiles 1 y 2 de menores ingresos es del orden del 47% y del 95% respectivamente. Con base en los datos expuestos, el informe arriba a tres conclusiones: a) considerando el período durante el que se pusieron en marcha las nuevas universidades en el conurbano bonaerense, la cantidad de personas que residen en el Gran Buenos Aires y asisten a universidades públicas se incrementó, en valores absolutos, en 89 mil, lo que se traduce en un 39% de incremento en la cantidad de personas que asiste al nivel universitario en la región. En este sentido, los autores señalan que, aun cuando es imposible determinar si esas personas asisten a una universidad situada en alguno de los partidos del Gran Buenos Aires, o de la Ciudad de

12 UNIPE. Observatorio Educativo (2016). Nuevos estudiantes, más graduados, desarrollo de la investigación, alto prestigio social... ¿porqué están cuestionadas las universidades públicas? en *El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE*. Año 3, N°6. Agosto de 2016.

Buenos Aires, La Plata o Luján, es razonable inferir que una gran mayoría asiste a instituciones educativas situadas en el conurbano bonaerense; b) dicho incremento fue más intenso en los dos quintiles de menores ingresos (quintiles 1 y 2), con un incremento, en valores absolutos, de 12.181 y 29.733 personas respectivamente, lo que refleja que hay “41 mil nuevos estudiantes universitarios en el conurbano bonaerense que provienen de hogares de sectores populares”, y c) esta variación positiva también impactó en los quintiles superiores, con un incremento del orden del 39% para el quintil 3, 28% para el quintil 4 y 21% para el quintil 5 de mayores ingresos, lo que, para el Observatorio Educativo de la UNIFE,

expresa cómo la nueva oferta académica del territorio se transformó, no solo en una puerta de ingreso para nuevos sectores a la universidad, sino también en una oportunidad transversal para los distintos grupos sociales que eligen asistir a las universidades públicas.

Personas que residen en los partidos del GBA y que asisten a universidades públicas, según quintiles de ingreso. Período 2008 a 2015 (primeros semestres).

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
2008	25.659	31.287	41.995	58.855	68.755	226.551
2009	26.149	34.372	43.583	64.163	63.008	231.275
2010	32.827	41.381	54.467	67.214	62.730	258.619
2011	33.759	39.678	53.221	66.828	67.647	261.133
2012	32.031	41.223	56.174	67.433	63.850	260.711
2013	41.451	53.978	49.800	67.661	69.828	282.718
2014	39.744	62.596	49.917	65.236	77.702	295.195
2015	37.840	61.020	58.404	75.590	82.973	315.827

Variación absoluta 2008-2015	12.181	29.733	16.408	16.735	14.218	89.275
Variación porcentual 2008-2015	47%	95%	39%	28%	21%	39%

Fuente: El Observador, Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE, Año 3, N°6, Agosto de 2016, con base en microdatos de la EPH-INDEC.

Por su parte, los investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas (2016) destacan un trabajo de Leonardo Gasparini, “La distribución del ingreso en Argentina”, realizado con datos de 1992 y publicado por FIEL en 1999, donde se muestra que el quintil más pobre participaba en un 8,5 por ciento del gasto en educación superior, y el más rico en un 38,4. Posteriormente, con datos de 2010, Jorge Gaggero y Darío Rossignolo mostraron que el primer quintil participó en el 13 por ciento y el quinto en el 25,1. Por último, López Acotto, Martínez y Mangas muestran, con datos de la EPH para 2014, que un 15,1% del gasto en educación superior corresponde a los hogares de los dos deciles más bajos (primer quintil) y un 21,1% a los dos deciles más altos (quinto quintil). Los citados investigadores concluyen señalando que

el cambio en la participación del quintil más pobre en este período es notorio, con un crecimiento de más del 50 por ciento. Si bien algunos economistas consideran el gasto en educación superior como “pro-rico”, porque se distribuye de modo creciente a lo largo de los quintiles de renta, y como el de menor impacto redistributivo dentro del Gasto Público Social, en este período el cambio distributivo es evidente: se pasa de una relación entre el 20 por ciento más rico y el 20 más pobre de 4,5/1 a una de menos de 2/1, lo que se explica en parte por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. Son cientos de miles de personas las que han podido acceder al sistema

de educación superior, y que seguramente no lo habrían hecho de no existir estas universidades.

Precisamente, el artículo refiere a la universidad como derecho a partir de la creación de nuevas IEU nacionales durante el período kirchnerista.

Para finalizar, las estimaciones que practicaron tanto el Observatorio de la UNIFE como investigadores de la UNGS, se encuentran en sintonía con los hallazgos de García de Fanelli, quien afirma que la brecha en el acceso a la educación superior para distintos estratos socioeconómicos de ingreso se ha reducido en el período 2005-2010. Para ello, la autora analiza la cobertura del nivel superior según la tasa neta de escolarización para los distintos quintiles de ingreso y aprecia que

si bien continúa existiendo una brecha importante entre los jóvenes de los hogares de mayor nivel de ingreso (quintil 5) y los de menor nivel de ingreso (quintil 1), la misma se ha ido reduciendo a lo largo de este período. El cociente entre la tasa neta de escolarización de educación superior del más alto quintil respecto del más bajo se ha reducido de 4,2 en 2005 a 3,1 en 2010 (García de Fanelli, 2011: 13).

2.3. La evaluación de la inversión presupuestaria

La inversión que realiza el Estado Nacional en el sistema universitario se materializa a través de diversos canales de financiamiento. Principalmente, por medio de la asignación de recursos del Tesoro Nacional, cuyos créditos distribuye anualmente la Ley Nacional de Presupuesto¹³ a cada una de las instituciones universitarias de acuerdo con la planilla anexa correspondiente. Esta

13 Esta ley es anual y consiste en una planificación de los ingresos que recibirá el Gobierno Nacional y cómo se aplicarán para satisfacer las necesidades de la población: salud, seguridad, justicia y educación, entre otras. El organismo encargado de formular el presupuesto es el Ministerio de Economía de la Nación.

contiene también créditos para diversos proyectos especiales que se ejecutan en el marco del sistema universitario y para distintos programas que implementa la SPU.

Adicionalmente, las universidades reciben transferencias financiadas por el Tesoro Nacional de acuerdo con la asignación presupuestaria correspondiente al Programa 26 para el Desarrollo de la Educación Superior, que ejecuta la SPU. También perciben recursos financiados por otras jurisdicciones de la APN (distintas del Ministerio de Educación). Finalmente, la inversión universitaria contempla los créditos por la generación de recursos propios por aranceles de estudios de posgrado, venta de servicios técnicos y de consultoría, entre otros.

Sin perjuicio de la utilidad de ambas clasificaciones, la creciente complejidad de los canales de financiamiento que sostienen la actividad universitaria y el notable incremento y diversificación de las políticas que impulsa la SPU y que suponen la distribución de recursos económicos para el sistema universitario hacen necesario adoptar un esquema particular para estudiar la evolución de la inversión en educación superior universitaria para el caso de las nuevas universidades que constituyen nuestro objeto de estudio. En este sentido, utilizaremos dos enfoques. En primer lugar, bajo una mirada abarcativa de todo el sistema universitario y a fin de evaluar la inversión total en educación universitaria, trabajaremos con la ejecución presupuestaria del conjunto de las instituciones universitarias de acuerdo con la Cuenta Nacional de Inversión y analizaremos la inversión en educación universitaria con relación al PIB y a la inversión total del sector público nacional no financiero. En segundo lugar, y con el objetivo de analizar la inversión en las universidades del conurbano que analizamos, trabajaremos con: a) la distribución de créditos que practica el Tesoro Nacional en la Ley Nacional de Presupuesto a cada una de las instituciones universitarias; b) la ejecución presupuestaria total de estas universidades, que contempla la totalidad de las fuentes de financiamiento de acuerdo con la Cuenta Nacional de Inversión; c) las transferencias por recursos adicionales, financiados por el Tesoro Nacional a través del Pro-

grama para el Desarrollo de la Educación Superior, que distribuye la SPU en el marco de la ejecución de diversos programas; y d) la ejecución presupuestaria correspondiente al PNBu y PNBB. Con relación a las becas universitarias, también brindaremos un análisis desde el punto de vista del financiamiento para el conjunto del sistema universitario.

Respecto de las nuevas universidades nacionales del conurbano bonaerense, consideraremos dichos componentes presupuestarios desde el momento en que las instituciones comienzan a ser contempladas en la distribución de recursos, lo que ocurre en 2010 con relación a la asignación presupuestaria que contempla la totalidad de las fuentes de financiamiento, observado en la Cuenta Nacional de Inversión, y en 2012, año en que las universidades ingresan nominalmente en la planilla anexa a la Ley Nacional de Presupuesto. Nuestro recorte alude a las universidades nacionales creadas en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 (las leyes de creación datan de 2009), que se pusieron en marcha durante 2010 y comenzaron a recibir sus primeros estudiantes en 2011.

A continuación, analizaremos la evolución de la inversión universitaria, la participación de la inversión total en educación universitaria en el PIB y el porcentaje de variación presupuestaria anual de la inversión universitaria para el período 2003-2015. Para ello, consideramos la Cuenta de Inversión elaborada por la Contaduría General de la Nación (CGN), que reúne los datos de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social, Universidades Nacionales, Sociedades y Empresas del Estado, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos. La mencionada Cuenta de Inversión, a su vez, es elevada por el Poder Ejecutivo a consideración del Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Es decir, la Cuenta de Inversión no solo contiene la información financiera más consolidada del sector público nacional, sino que se trata de un instrumento de análisis de la gestión presupuestaria, contable y financiera del sector público, que

se somete a la evaluación y control por parte del Poder Legislativo. Como resultado de dicho tratamiento parlamentario, la Cuenta de Inversión del ejercicio anterior es aprobada al año siguiente por el Congreso de la Nación. En ese contexto, la estimación del presupuesto universitario está compuesta por la suma de los créditos del total de las fuentes de financiamiento: Tesoro Nacional, recursos propios, recursos con afectación específica, transferencias internas y externas, crédito interno y crédito externo y economía de ejercicios anteriores. Es decir, se contemplan la totalidad de las transferencias del conjunto de las jurisdicciones de la APN, las transferencias de personas y/o instituciones que desarrollan sus actividades en el territorio nacional no incluidas en el presupuesto de la APN y de los gobiernos y organismos internacionales o instituciones privadas en el exterior, los recursos producidos por las operaciones de crédito interno o externo y el remanente presupuestario del año anterior.

Las tablas que se presentan a continuación muestran la evolución de la inversión universitaria y la participación de ésta como porcentaje del PIB para los períodos 1994-2003 y 2004-2015, a fin de analizar comparativamente la inversión universitaria como porcentaje del PIB en ambos períodos. Practicamos la separación de la serie en dos agrupamientos de años porque trabajamos con la medición del PIB que practica el INDEC y dicho organismo efectuó un cambio en la metodología de la estimación del indicador en 2004. Por este motivo, en las tablas que se exhiben a continuación el PIB para el período 1994-2003 se encuentra expresado en base 1993, mientras que a partir de 2004 y hasta 2015 se encuentra expresado en base 2004. A fin de no generar distorsión en los datos en virtud del cambio de metodología, escogimos en primer lugar no empalmar las series en las tablas y presentar la información en dos gráficos separados.

Los datos relativos la inversión total en educación universitaria son tomados de la Cuenta Nacional de Inversión, que contiene la información individualizada de cada institución universitaria, y complementados, para aquellos años no informados por las universidades a la CGN, con el monto correspondiente a la ejecución presupuestaria total de

acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las universidades a la SPU, que incluyen todas las fuentes de financiamiento, cuyos datos se consignan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias.¹⁴

Tabla 15. Participación porcentual del gasto de las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos corrientes. Período 1994-2003.

Año	Gasto total del sistema universitario de gestión estatal (1)	P.I.B. (2)	Participación Porcentual
	en millones de \$ corrientes	en millones de \$ corrientes	%
1994	1.495	257.440	0,58
1995	1.586	258.032	0,61
1996	1.560	272.150	0,57
1997	1.745	292.859	0,60
1998	1.646	298.948	0,55
1999	1.998	283.523	0,70
2000	2.010	284.204	0,71
2001	1.934	268.697	0,72
2002	1.825	312.580	0,58
2003	2.202	375.909	0,59

(1) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU.

(2) Fuente: Producto Interno bruto en base 1993, obtenido de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

¹⁴ Para algunos años, algunas instituciones universitarias no informaron datos ni a la CGN ni a la SPU y por dicho motivo la ejecución presupuestaria correspondiente a ese ejercicio no es contemplada por la Cuenta Nacional de Inversión ni por el cálculo para la ejecución presupuestaria total que practica la SPU con los datos de las Cuentas de Cierre denunciadas por las universidades. En esos casos, que se señalan a continuación, se tomó el dato correspondiente a la inversión del Estado Nacional, que surge de las transferencias devengadas a las universidades por la totalidad de las jurisdicciones de la APN. 2003: UNCO y UNSJ; 2005: UNSL; 2006: UNCO, UTN, UNSL; 2007: UNCO y UTN; 2008: UTN; 2009: UTN; 2010: UNRN. Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias-SPU.

Entre 1994 y 2002 la participación del presupuesto universitario en el PIB osciló entre el 0,55 y el 0,72 por ciento, sobresaliendo un carácter oscilante y sin una tendencia clara. Por otro lado, se observa un marcado descenso coincidente con la crisis en 2002, que se prolonga hasta 2004-2005.

Tabla 16. Participación porcentual del gasto de las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos corrientes. Período 2004-2015.

Año	Gasto total del sistema universitario de gestión estatal (1)	P.I.B. (2)	Participación Porcentual	Variación presupuestaria
	en millones de \$ corrientes	en millones de \$ corrientes	%	
2004	2.601	485.115	0,54	18%
2005	3.065	582.538	0,53	18%
2006	3.959	715.904	0,55	29%
2007	5.814	896.980	0,65	47%
2008	7.721	1.149.646	0,67	33%
2009	10.568	1.247.929	0,85	37%
2010	13.940	1.661.721	0,84	32%
2011	19.638	2.179.024	0,90	41%
2012	25.055	2.637.914	0,95	28%
2013	30.663	3.348.308	0,92	22%
2014	41.742	4.579.086	0,91	36%
2015	58.356	5.854.014	1,00	40%

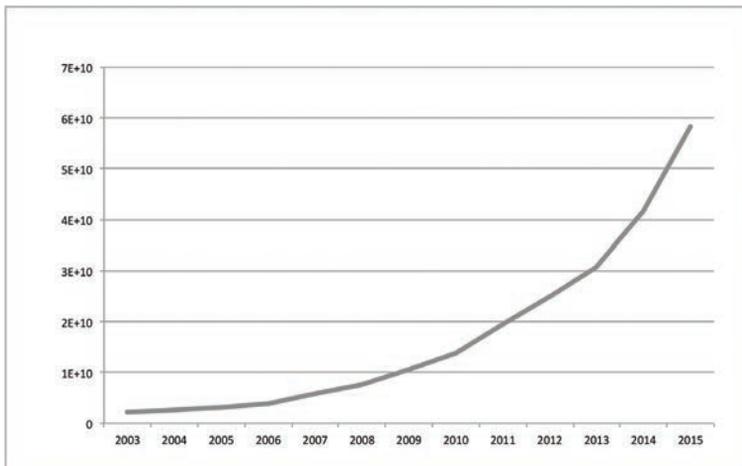
(1) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU.

(2) Fuente: Producto Interno bruto en base 2004, obtenido de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

Como puede observarse, a pesar de algunos años donde la baja nunca superó el 0,03%, el presupuesto universitario muestra un sostenido

crecimiento en cuanto a la participación sobre el PIB hasta alcanzar la histórica cifra del 1%. Esto significó llegar a duplicar el nivel en el que permaneció históricamente antes de los gobiernos kirchneristas. El crecimiento anual promedio fue superior al 30%, tal como refleja la variación presupuestaria interanual. Por otra parte, el total de la inversión efectuada por las universidades nacionales en 2015 representa 26 veces el importe de los gastos totales en 2003. El incremento porcentual acumulado 2003-2015 se ubica en torno al 2500%.

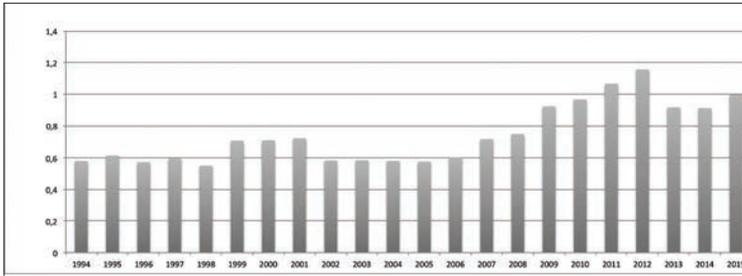
Gráfico 1. Evolución del gasto de las universidades nacionales.
Período 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU.

La evolución creciente de la participación en el PIB de la inversión en educación universitaria coincide con la voluntad política del kirchnerismo por la expansión del sistema universitario, la ampliación de su cobertura territorial y de las oportunidades de acceso y el sostenimiento del sistema universitario, definiciones políticas que orientaron la direccionalidad de las políticas públicas para el sector durante el período.

Gráfico 2. Gasto universitario como porcentaje del PIB (en base 1993 para el período 1994/2012 y en base 2004 para el período 2013-2015).



Elaboración propia con base en datos de la CGN, SPU, e INDEC. (1) La ejecución presupuestaria de las universidades surge de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU. (2) El Producto Interno bruto se encuentra estimado en base 1993 para el período 1994/2012 y en base 2004 para el período 2013/2015. Los datos fueron obtenidos de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC. Recuérdese que en este gráfico se empalman dos series que utilizan metodologías diferentes para la estimación del PIB, por ello, la caída que se observa en el porcentaje de participación del gasto universitario en el PIB en el gráfico en el 2013 debe interpretarse exclusivamente a la luz del cambio de metodología.

El notable incremento de la participación de la inversión en educación universitaria en el PIB refleja principalmente la mejora en el salario real de los docentes universitarios y de los trabajadores administrativos de las universidades. Estos rubros absorben el 75% en promedio del total de los recursos presupuestarios de las universidades nacionales, y —junto con el financiamiento de los gastos corrientes— representan el 95% en promedio de las partidas que se asignan directamente a cada institución por medio de la Ley de Presupuesto, y que hasta 2004 se encontraban prácticamente congelados. En relación con ello, hasta 2004 los salarios docentes se habían mantenido constantes en términos nominales desde la década anterior (la última negociación salarial paritaria para el sector se produjo en 1998) y no alcanzó a todas las categorías docentes. Por dicho motivo, entre 1993 y 2001 los salarios docentes se habían deprimido a la mitad de los valores de 1987. A partir de la recuperación de las negociaciones sala-

riales en 2004, se observan aumentos escalonados que implicaron un incremento acumulado cercano al 400% en 2009. Finalmente, en los últimos años —y a pesar de la inflación— los salarios reales siguieron creciendo, hasta encontrarse 56% por encima de los niveles de los noventa en junio de 2009 de acuerdo con un informe de la CONADU (IEC-CONADU, 2010).

Sin embargo, algunos autores muestran reparos y matizan el considerable incremento del presupuesto universitario a partir de su interacción con índices que miden precios, dada su ligazón con el fenómeno inflacionario. A raíz de severos cuestionamientos al organismo estatal encargado de medir variaciones del índice de precios (IPC), Marquina realiza un análisis comparativo tomando un índice de precios alternativo elaborado por una consultora del sector privado, para poder llegar a evaluar la magnitud del incremento presupuestario. Aun así, los resultados que muestra son alentadores: deflactando el presupuesto según índices del INDEC el presupuesto para las universidades se ha más que cuadruplicado entre 2003 y 2010, y se ha casi duplicado según el índice alternativo (Marquina, 2012).

A continuación presentaremos el análisis particular de los indicadores presupuestarios correspondientes a las nuevas universidades nacionales del conurbano bonaerense. Cabe recordar que el presupuesto de estas instituciones se compone principalmente por los créditos que distribuye el Tesoro Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior (Programa 26, que ejecuta la SPU) y las transferencias que practican el resto de las jurisdicciones de la APN y por créditos provenientes de otras fuentes de financiamiento (recursos propios, recursos con afectación específica, transferencias internas y externas, crédito interno y externo). En este sentido, cuatro de las cinco las universidades nacionales creadas en el conurbano bonaerense en 2009 (UNDAV, UNO, UNM y UNAJ) se incorporaron nominalmente por primera vez al presupuesto nacional en el marco de Ley de Presupuesto en 2012, con la estimación presupuestaria que se expresa en la tabla siguiente,

transferida directamente a las instituciones. Por su parte, la UNPAZ se integraría recién en 2013.¹⁵

Tabla 17. Distribución de créditos Ley Nacional de Presupuesto según institución. Período 2012-2015.

Universidad	2012	2013	2014	2015
UNDAV	50.000.000	57.182.952	78.374.298	106.502.285
UNO	31.000.000	47.236.521	57.574.816	80.176.556
UNM	50.000.000	58.406.808	81.818.703	110.681.547
UNAJ	50.000.000	56.233.840	95.434.625	161.489.564
UNPAZ		18.000.000	50.380.927	68.064.981

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ley Nacional de Presupuesto.

La tabla y el gráfico que se exhiben a continuación reflejan la ejecución presupuestaria de nuestro grupo de universidades del conurbano bonaerense durante el período 2010-2015, para el total de las fuentes de financiamiento, de acuerdo con la información que brinda la Cuenta de Inversión de la CGN y, para los casos señalados, las Cuentas de Cierre informadas por las universidades a la SPU.

Tabla 18. Gasto universitario total, total fuentes de financiamiento, según institución. Período 2010-2015.

Universidad	2010	2011	2012	2013
UNDAV	1.121.301	20.360.138	54.421.529	143.069.833
UNO	750.223	5.630.634 ⁽¹⁾	26.403.028	45.855.857
UNM	1.529.199	19.362.702	37.907.624	75.421.470

¹⁵ Cabe aquí señalar que en 2010 el Parlamento no aprobó el proyecto de Ley de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Nacional.

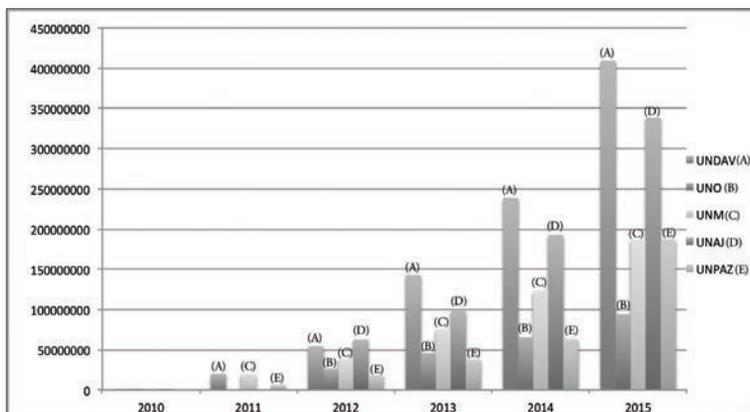
UNAJ	1.515.617	33.129.752 ⁽¹⁾	62.868.654	98.410.269
UNPAZ		6.234.279	17.988.572	37.671.016

Universidad	2014	2015
UNDAV	238.794.054	409.791.809
UNO	65.682.275	94.343.988
UNM	123.290.693	186.147.526
UNAJ	192.613.751	338.537.411
UNPAZ	63.009.084	186.979.489

Nota: (1) Información correspondiente a la ejecución presupuestaria total de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN. Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2011. DNPelU-SPU.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Nacional de Inversión de la CGN y del Departamento de Información Universitaria - SPU.

Gráfico 3. Gasto universitario total para el total de las fuentes de financiamiento, según institución. Período 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Nacional de Inversión de la CGN y del Departamento de Información Universitaria - SPU.

Asimismo, en el marco de la distribución de recursos adicionales que practica la SPU, financiados por el Programa 26, UNDAV, UNO, UNM y UNAJ recibieron transferencias desde 2010

mientras que la UNPAZ lo hizo a partir de 2012. Por su parte, la UNO no recibió transferencias por recursos adicionales en 2011 dado ciertas irregularidades detectadas por la SPU en el proceso de normalización de dicha institución.

La tabla a continuación expresa los montos totales de dichos fondos de acuerdo con la información brindada por la SPU en los Anuarios de Estadísticas Universitarias.

Tabla 19. Distribución de recursos adicionales según institución. Período 2010-2015.

Universidad	2010	2011	2012	2013
UNDAV	2.781.488	3.862.370	18.303.553	10.205.888
UNO	1.412.805	*	5.069.048	5.183.661
UNM	3.012.488	1.645.075	11.607.760	9.918.195
UNAJ	3.039.598	5.534.063	17.383.517	14.829.792
UNPAZ	*	*	27.403	9.176.665

Universidad	2014	2015
UNDAV	36.455.829	25.057.476
UNO	708.954	13.475
UNM	39.493.611	6.338.386
UNAJ	21.683.500	16.767.835
UNPAZ	18.519.527	9.481.144

* Nota: la fuente consultada no brinda datos para el año.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Información Universitaria SPU.

Corresponde en este punto caracterizar la integración de los recursos adicionales que distribuyó la SPU a las universidades que analizamos durante el período considerado. Para 2010, cuando las instituciones recientemente creadas se encontraban en proceso de organización, los fondos que recibieron tres de ellas (UNDAV, UNM y UNAJ) fueron exclusivamente transferidos por la SPU, en

concepto de asignaciones del Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR, Resolución ME 260/05). El FUNDAR fue creado en 2005 y tenía como objetivo promover y fomentar acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional tendientes a la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. Para ello, preveía la asignación de fondos a las universidades como resultado de los proyectos que éstas presentaran a las diversas convocatorias formuladas por la SPU y propiciaba la celebración de contratos-programa plurianuales orientados al financiamiento de proyectos de mejora de acuerdo con las prioridades nacionales, las necesidades regionales prioritarias y las mejoras recomendadas en los procesos de evaluación externa y acreditación de carreras. Si bien la norma que lo creó fue abrogada dos años después, se dispuso la continuidad de las acciones que estipulaba en cabeza de la SPU. Es decir, se sostuvo la asignación presupuestaria bajo la denominación “Acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional” correspondiente al FUNDAR entre las actividades específicas de la SPU (Actividad 11 del Programa 26 del Ministerio de Educación correspondiente al Desarrollo de la Educación Superior), pero se prescindió de su estructura de funcionamiento. En los hechos, este concepto contempla recursos de libre disposición por parte de la SPU que se utilizan para financiar transferencias en el marco del Programa de Calidad mediante la celebración de convenios y programas específicos entre la SPU y las universidades.

Por último, analizaremos la inversión presupuestaria destinada a los planes nacionales de becas para la población estudiantil. La tabla que se presenta a continuación muestra la evolución de la cantidad de becas otorgadas en el marco del PNBU y el PNBB y la inversión presupuestaria correspondiente, para el período 2003-2015.

Tabla 20. Cantidad de becas PNBU y PNBB otorgadas e inversión presupuestaria en millones de pesos. Período 2003-2015.

Año	Becas		
	PNBU	PNBB	TOTAL
2003	2.726		2.726
2004	3.485		3.485
2005	4.799		4.799
2006	6.259		6.259
2007	10.077		10.077
2008	11.498		11.498
2009	10.960	34.370	40.124
2010	15.021	29.224	449.391
2011	18.712	28.956	47.936
2012	15.899	28.644	44.855
2013	16.669	31.865	45.313
2014	19.286	29.164	51.151
2015	20.987	30.387	51.374

Año	Inversión		
	Inversión PNBU	Inversión PNBB	TOTAL
2003	\$ 6.815.000		\$ 6.815.000
2004	\$ 8.712.500		\$ 8.712.500
2005	\$ 11.997.500		\$ 11.997.500
2006	\$ 15.647.500		\$ 15.647.500
2007	\$ 25.192.500		\$ 25.192.500
2008	\$ 28.745.000		\$ 28.745.000
2009	\$ 32.880.000	\$ 135.430.250	\$ 168.310.250
2010	\$ 45.063.000	\$ 157.705.000	\$ 202.768.000

2011	\$ 56.136.000	\$ 158.919.663	\$ 215.055.663
2012	\$ 47.697.000	\$ 137.021.169	\$ 184.718.169
2013	\$ 60.008.400	\$ 213.854.400	\$ 273.862.800
2014	\$ 139.420.800	\$ 415.750.156	\$ 555.170.956
2015	\$ 226.659.600	\$ 599.224.398	\$ 825.883.998

* En 2014 se otorgaron 15.313 becas estímulo (compensación entre PNBB y PROGRESAR) lo que representó una inversión de \$39.330.144 (no sumado al total).

** En 2015 se otorgaron 10.935 becas estímulo lo que representó una inversión de \$65.749.752 (no sumado al total).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado - SPU.

Los datos examinados nos permiten asegurar que en 2015 se otorgaron más de 51 mil becas entre el PNBU y el PNBB con una inversión superior a los ochocientos millones de pesos, lo que representa dieciocho veces más cantidad de becas otorgadas que en 2003 y un incremento sideral de la inversión, que al inicio del período analizado rondaba los seis millones de pesos. Por otro lado, la cantidad de becarios en 2014 alcanza una cobertura del 3,5% de los estudiantes del sistema universitario, mientras que en 2003 esa relación era inferior al 0,5%. Durante la década se produjeron importantes cambios con la incorporación de políticas de financiamiento estudiantil destinadas a la inclusión de grupos socioeconómicos desfavorecidos y a la orientación de la matrícula hacia carreras prioritarias.

El PNBB expresa una novedad dentro de los distintos mecanismos de asignación de los recursos públicos, pues financia la demanda en lugar de la oferta. En este sentido, una característica de las políticas que propician la asignación de recursos dirigidos a la demanda es que permiten mayores niveles de planificación estatal, orientados, en este caso y en primer lugar, a la reducción de las desigualdades de acceso y permanencia en el nivel universitario, y, en segundo lugar, a impulsar el estudio de carreras de interés prioritario para el desarrollo nacional. Por su parte, este abordaje que es percibido por los actores universitarios como no violatorio de su autonomía. Por último, es importante

destacar que los primeros balances indican una mejora en la cantidad de inscriptos y en la tasa de graduados de carreras de Ingeniería, que forman parte de las carreras de interés prioritario para el desarrollo nacional, contempladas en dicho programa. Lo cual es posible de ser cotejado en la tabla a continuación.

Tabla 21. Estudiantes, nuevos inscriptos y egresos de títulos de grado de Ingeniería según sector de gestión. Año 2003 y 2009-2015.

	Total estudiantes	Total nuevos inscriptos	Total graduados
2003	165047	39261	6122
2009	188525	40096	7237
2010	195392	39072	7445
2011	199378	38997	7988
2012	203051	40547	7945
2013	201098	38447	7932
2014	206960	40995	8542
2015	212398	42378	8523

	Estatal		
	Estudiantes	Nuevos inscriptos	Graduados
2003	149884	34882	5068
2009	168146	35477	6067
2010	175366	35074	6162
2011	179612	34942	6808
2012	183694	36662	6600
2013	182185	34732	6641
2014	188030	37205	7143
2015	193762	38748	7051

	Privada		
	Estudiantes	Nuevos inscriptos	Graduados
2003	15163	4379	1054
2009	20379	4619	1170
2010	20026	3998	1283
2011	19766	4055	1180
2012	19357	3885	1345
2013	18913	3715	1291
2014	18930	3790	1399
2015	18636	3630	1472

Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios de Estadísticas Universitarias.

Se observa que la participación del sector estatal ronda el 91% en cuanto a cantidad de estudiantes, porcentaje que coincide con el de los nuevos inscriptos del mismo sector. Si se realiza un análisis del comportamiento en términos del promedio de la tasa de graduados, corresponde al sector estatal un 41% y al sector privado un 33%. La tasa de egreso de la totalidad del SU es del 39,2%, la del sector estatal es del 39,1% mientras que la del sector privado es del 39,7%. Si se toma en cuenta que la tasa de egreso del sector estatal es similar a la de su par privada, se podría pensar en términos de una oportunidad de mejora de cara a la agenda del desarrollo y en cuanto a un aporte sustancial del sistema universitario en la democratización del conocimiento y por ende, de la sociedad. Es dable considerar, a priori, que estos indicadores (estudiantes, nuevos inscriptos y egreso) se vinculan en particular con la implementación del PNBB.

Ahora bien, en relación con las nuevas universidades nacionales del conurbano bonaerense, la tabla que se presenta a continuación muestra la cantidad de becas otorgadas durante el período 2011-2015 y la correspondiente inversión presupuestaria.

Tabla 22. Inversión presupuestaria PNBu y PNBB en millones de pesos según institución. Período 2011-2015.

Institución	2011	2012	2013	2014	2015
UNAJ (*)	\$1.085.000	\$2.975.000	\$5.985.000	\$16.243.200	\$32.462.316
UNDAV (*)	\$112.000	\$308.000	\$487.200	\$1.592.928	\$3.894.588
UNPAZ(***)			\$420.600	\$1.546.560	\$2.435.724
UNM (*)	\$606.000	\$556.000	\$807.600	\$1.526.688	\$3.625.560
UNO(**)		\$375.000	\$414.000	\$913.536	\$1.194.912
TOTAL	\$1.803.000	\$4.214.000	\$8.114.400	\$21.822.912	\$43.613.100

(*) Inició actividades en 2011.

(**) Inició actividades en 2012.

(***) Inició actividades en 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado - SPU.

Tabla 23. Cantidad de becas PNBu y PNBB otorgadas según institución. Período 2011-2015.

Institución	2011	2012	2013	2014	2015
UNAJ (*)	300	784	993	1.762	2.149
UNDAV (*)	31	76	87	175	269
UNPAZ(***)			116	201	191
UNM (*)	175	154	143	118	277
UNO(**)	0	81	54	93	74
TOTAL	506	1.095	1.393	2.349	2.960

*) Inició actividades en 2011.

(**) Inició actividades en 2012.

(***) Inició actividades en 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado - SPU.

Del análisis de la información presentada pueden extraerse las siguientes conclusiones: El 4% de la inversión total en becas universitarias en el período 2011-2015 se destinó al financiamiento de 8303 becas para estudiantes que asisten a alguna de las cinco universidades nuevas del conurbano, con una inversión de casi ochenta millones de pesos. Por otra parte, la variación porcentual interanual muestra que se produjo un 23% de incremento de la inversión presupuestaria en becas para las universidades del conurbano creadas en 2009, lo que representa casi 2500 becas más en 2015 con respecto a 2011. Y por último, la cantidad de estudiantes beneficiarios de las becas universitarias en 2014 alcanza el 9% del total de los estudiantes que asisten al conjunto de las nuevas universidades del conurbano.

Este último guarismo, y su comparación con la relación entre la cantidad de estudiantes becados y el total de la población estudiantil a nivel nacional, que se ubica en torno al 3,5%, muestra que el impacto de la política de transferencia directa de recursos a estudiantes es mayor en las universidades del conurbano bonaerense que en el resto de las universidades que componen el sistema universitario. Ello nos permite inferir, a la vez, que el impacto democratizador de la política de creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense, se ve reforzado en estas universidades, más que en otras, con la política de becas universitarias que persigue la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior y la reducción de la incidencia de las desigualdades derivadas del componente socioeconómico en las trayectorias educativas de los estudiantes.

En relación con el análisis comparativo entre la fase anterior de desarrollo de las políticas públicas para la educación superior y con la direccionalidad de las mismas durante el período que analizamos, consideramos que estas estrategias de financiamiento sí suponen un nuevo direccionamiento de políticas para el sector universitario. Así pues, independientemente de la participación relativa de la inversión que suponen los programas especiales de la SPU con relación a la inversión universitaria total, su formulación implica la adopción de una serie de decisiones en materia de política pública que cons-

tituyen una toma de posición por parte del Estado, que privilegia el desarrollo de políticas orientadas al fortalecimiento institucional del sistema y de iniciativas vinculadas con la pertinencia social de la universidad y, entre otras cosas, promueve el financiamiento de los planes de mejora de las carreras declaradas como de interés público, la formación de posgrado de los docentes universitarios en áreas prioritarias, y el mejoramiento de la infraestructura universitaria.

La implementación de estas políticas públicas refleja empíricamente que la impronta democratizante del kirchnerismo no se limitó al sostenimiento del sistema a través del financiamiento destinado a solventar los gastos de funcionamiento que, desde luego, insumen una proporción mayoritaria de la inversión universitaria total y que, por otra parte, también revelan, durante el período analizado, un compromiso con la recomposición de los niveles salariales de los trabajadores docentes y no docentes universitarios. Dado que las políticas impulsadas para el sector universitario, además de contemplar la creación de nuevas universidades conformando un nuevo ciclo expansivo del SU, implicaron también el otorgamiento de recursos económico-financieros a las nuevas instituciones con el objeto de ampliar efectivamente los márgenes de la democratización universitaria.

La implementación de una política pública universitaria de estas características supone la conjunción entre las necesidades del Estado como representante del interés público, la satisfacción de las demandas del conjunto de la sociedad y el rol fundamental de las universidades como promotoras de la generación del conocimiento científico y tecnológico y de las capacidades formativas que requiere la construcción de un proyecto nacional.

3. El caso de la Universidad Nacional de Avellaneda

En primer lugar queremos agradecer al rector Jorge Calzoni, a la secretaria de Extensión Universitaria, Liliana Elsegood y a la secretaria de Investigación y Vinculación Tecnológica e Institucional, Patricia Domench, por abrirnos las puertas, recibirnos y compar-

tir sus valiosas experiencias con nosotros. También queremos dejar aquí nuestro agradecimiento a las y los trabajadores del Programa de Ingreso y su secretaria Académica, Julia Denazis. Por último, pero no menos importante, a todos aquellos y aquellas estudiantes, docentes y no docentes con quienes hemos podido intercambiar diagnósticos, miradas y análisis durante los últimos cuatro años que han transcurrido desde que iniciamos nuestro trabajo de investigación.

La Universidad Nacional de Avellaneda se localiza en el partido de Avellaneda de la provincia de Buenos Aires. Avellaneda es uno de los 135 partidos de la provincia y forma parte del aglomerado urbano conocido como Gran Buenos Aires (GBA), ubicándose en la zona sur del mismo. Esta zona abarca los Municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (2012), los nueve municipios de la región sur contaban con una población de 3.768.994 habitantes (de los cuales 342.677 habitantes corresponden al Municipio de Avellaneda) y el porcentaje de población urbana era del 100%. Con una superficie de 1157 km², la región sur contaba con una densidad poblacional de 3258 habitantes por km² mientras que el distrito de mayor densidad en el país era la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con 14.450,8 hab/km².

Según indica el documento fundacional Proyecto Institucional Universitario de la UNDAV,¹⁶

en el Censo 2001, 426.120 habitantes de los municipios del sur del conurbano integraban el sector de pobladores entre 18 y 24 años. De esta zona etaria, más de 180.000 demandan estudios universitarios: 55.272 efectivamente (asisten al nivel universitario) y 127.432 no lo hacen efectivamente (son aquellos que tienen de 18 a 24 años, que poseen

¹⁶ Recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9046.pdf> el 22/05/2019.

educación secundaria completa que no asisten y aquella población de 18 y 19 años que asiste al nivel medio) (s/f: 26).

Según el Censo (2012), en cuanto a la distribución por grupos de edad, de los 3.768.994 habitantes de los municipios de la zona sur, 450.135 habitantes tienen entre 18 y 24 años de edad. Asimismo, de los 450.135 habitantes de los municipios del sur del conurbano que integraban el sector de pobladores entre 18 y 24 años, 55.538 asisten al nivel universitario mientras que 198.248 tienen el nivel secundario completo y no asisten al nivel superior.

Según el Documento, entre las consideraciones históricas que hacen a la viabilidad del proyecto institucional, la iniciativa se remonta a 1994 y a gestiones posteriores para contar con una universidad nacional de características propias en el partido de Avellaneda. En palabras de sus protagonistas (Calzoni, 2019; Elsegood, 2019; Domench, 2019) se trataba de una propuesta que vinculase la realidad local desde un ámbito académico de orden nacional buscando dar respuestas a las demandas de una sociedad mejor. Asimismo, inicialmente hubo dos propuestas de creación, por un lado, un instituto universitario ligado a las artes, y por otro, una universidad con variadas áreas disciplinarias no afines.

La UNDAV surge así como resultado de un debate sobre planificación universitaria y en virtud de los antecedentes históricos que remiten a la riqueza cultural y educativa de la ciudad de Avellaneda. Establece como objetivos la formación de personas de alta calidad ética, política y profesional, como también la generación y adecuación de conocimientos, la conservación y reinterpretación de la cultura y la participación activa para liderar procesos de cambio hacia una mejor calidad de vida de la comunidad en la que se inserta. Por último, es relevante el artículo 3º de la ley de creación de la Universidad, que dispone que,

Será objetivo de la UNAV que las carreras que constituyan su oferta académica no se superpongan con las de otras casas de altos estudios

instaladas en la región sur del conurbano bonaerense, adecuando los programas y las currículas de estudio a un perfil específico vinculado a las características socioeconómicas y culturales del distrito en particular y de la región en general. Las Artes, el Medio Ambiente, el Deporte, la Producción y el Trabajo serán lo sustantivo de las disciplinas en las que fundamentará su razón de ser.¹⁷

En su Estatuto Universitario¹⁸ la institución reconoce a la educación como un derecho humano y universal, como un bien público social, como un deber y política prioritaria del Estado para construir una sociedad justa, y para fortalecer el desarrollo social y económico de la nación. Tiene como misión primaria la construcción y generación de conocimiento, con el objeto de difundirlo y aplicarlo a la sociedad, en el marco de un desarrollo sustentable. Asimismo, promueve una formación científica, profesional, artística y técnica de calidad, sustentada en sólidos valores éticos y democráticos, conforme a criterios de equidad, excelencia, compromiso social y desarrollo de la ciudadanía.

La institución adopta la estructura departamental como base de la organización de sus unidades académicas, siendo éstas seis: Humanidades y Artes; Ambiente y Turismo; Salud y Actividad Física; Tecnología y Administración; Ciencias Sociales; y Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Los departamentos agrupan dos o más carreras presenciales y a distancia, reunidas en virtud de un criterio de aglomeración por áreas de conocimiento comunes y articulan con un conjunto de Secretarías dependientes de Rectorado, de las cuales depende la gestión de los aspectos vinculados con las funciones de investigación y extensión, y gran parte de la gestión relativa a la función de enseñanza, en lo que hace a los aspectos técnicos y organizativos. Actualmente, la UNDAV cuenta con tres sedes: la Sede España, la sede Arenales y la Sede Piñeyro.

17 Ley 26543. Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 7 de diciembre de 2009.

18 Recuperado el 27/05/2019 de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9048.pdf>

La estructura organizacional de los Departamentos es matricial y combina dos líneas de conducción: el decano y los secretarios Departamentales, comunes a todas las carreras, y los directores de carreras. Los Departamentos articulan con el rector y con las Secretarías del Rectorado que correspondan, el ejercicio de las funciones sustantivas, en torno a los ejes temáticos prioritarios de la institución. En cada Departamento se constituye un Consejo Departamental con el objeto de identificar las líneas prioritarias-estratégicas de desarrollo de las carreras que lo integran, y de orientar y definir sus actividades. Los decanos de Departamento son designados por el Consejo Departamental. Por otro lado, se encuentran los directores de carrera y las Comisiones Curriculares. Los directores de carrera cumplen con las funciones asignadas por Estatuto Universitario, facilitando el eficiente desarrollo de las carreras, el seguimiento del plan de estudios y la evaluación de docentes y estudiantes.

Entre los objetivos que reconoce el ideario institucional, plasmados en el Estatuto de la UNDAV, se encuentran el propiciar la construcción, generación, transmisión, transferencia, diálogo y difusión de conocimientos y saberes humanísticos, sociales, científicos, profesionales, artísticos, territoriales, tecnológicos y técnicos de calidad. Sobre la base de los valores éticos y democráticos y conforme a criterios de equidad, excelencia, compromiso social y desarrollo de la ciudadanía. En este contexto, el Proyecto Institucional Universitario (PIU) ha expresado la necesidad de vincular las funciones sustantivas en el quehacer de la UNDAV. Por ello, la estructura departamental que adopta permite la integración de los conocimientos, prácticas y praxis de las distintas carreras que conviven al interior de la Universidad, ello, pues los límites disciplinares se vuelven porosos gracias a los vasos comunicantes que tienden las Secretarías de Rectorado, articulando las funciones sustantivas que se desarrollan en cada Departamento.

A su vez, cobra especial relevancia la vinculación intra e inter Departamentos. El PIU asigna la responsabilidad a cada Departamento de trabajar vinculando las funciones sustantivas, integrando

la estructura curricular con la administrativa, e incorporando proyectos de trabajo con otros Departamentos, áreas de extensión y sectores sociales. De acuerdo con lo plasmado en el SIU, esta visión no implica restar significado a la currícula sino que permite “establecer nexos y compromisos académicos compartidos, en los cuales estos espacios, por una parte, difundirán, divulgarán, promoverán sus potenciales culturales, mientras que por otra parte, recibirán los beneficios que les permitan profundizar sus procesos académicos” (PIU, 2010: 51).

En cuanto a la articulación con la Secretaría que coordina las funciones esenciales de extensión, la estructura organizacional de la UNDAV pretende construir una vinculación con base en proyectos que involucren el trabajo conjunto de dos o más Departamentos. En efecto, lo que sucede es que la Secretaría coordina todos los proyectos de Extensión que se llevan adelante al interior de los distintos Departamentos, y contribuye técnicamente a su implementación. También tiene a su cargo la implementación del trayecto curricular Trabajo Social Comunitario (TSC), que comprende la curricularización de la Extensión y que se desarrolla desde el comienzo en cada una de las carreras de la Universidad. Su principal objetivo es la producción de conocimiento junto con la comunidad, y busca propender a la construcción de lazos comunitarios y actitud de involucramiento con la realidad social de los estudiantes.

Según su fundamentación, el TSC

busca generar en el futuro profesional conductas solidarias y compromiso social, para lo cual inculca valores que propenden su transformación en agente de cambio que participe de forma activa en su comunidad. El enfoque pedagógico del trayecto propone un diálogo de saberes entre la universidad y la comunidad de la cual ésta forma parte, pensando a la extensión universitaria como un ámbito formativo que posibilite la construcción de conocimiento colectivo con actores, organizaciones e instituciones de la comunidad.

Se encuentra organizado en cuatro niveles, el primero de ellos hace hincapié en el abordaje pedagógico del trayecto, con herramientas teórico-metodológicas a través de encuentros en el aula. En los siguientes niveles, los estudiantes participan de proyectos de extensión dirigidos por docentes de la Universidad que se desarrollan en el territorio y se articulan, al mismo tiempo, con herramientas teórico-metodológicas que se desarrollan en el espacio áulico.

Con relación a la función de investigación, el propósito es abordar temas y problemas de investigación relevantes en función de su compromiso social, en base a dos líneas de trabajo: por un lado, la producción de conocimiento, y por el otro, la de asegurar la continuidad en la preparación de futuros investigadores a partir de la formación de recursos humanos para la actividad de investigación; la estructura Departamental permite la articulación de las distintas convocatorias y la vinculación de manera estrecha con la función de docencia. También existe en el PIU la identificación de la necesidad de articulación entre la función de investigación y la de extensión,

de modo de asegurar una política de investigación que dé respuesta a problemas de significación social y que, por otro lado, asegure una actividad de extensión de alta calidad. Dicho de otro modo, las actividades de extensión pueden nutrir de temas significativos a la investigación a desarrollar en el ámbito de la UNDAV y, a su vez, servirle a ésta como banquillo de prueba privilegiado para sus desarrollos (PIU, 2010: 120).

Nos interesa a continuación analizar algunas de las políticas institucionales a cargo de las Secretarías Académica y de Bienestar, que la UNDAV despliega desde su fundación para posibilitar, de acuerdo con el contenido de sus objetivos, las metas declaradas en el Estatuto Universitario y en el PIU con relación a la formación de los estudiantes, con especial énfasis en la reinserción de alumnos con riesgo de abandonar sus estudios, el sostenimiento de la permanencia y el aliento del egreso. Nos referiremos concretamente al Programa de Articulación, Ingreso y Permanencia, a las acciones tutoriales, al Programa

de Apoyo al Estudiante, al Programa de Accesibilidad y Discapacidad, a las becas de ayuda económica y al Programa de tutorías entre pares.

Las acciones enumeradas tienen en cuenta las condiciones en que los estudiantes acceden a la Universidad y los índices de desgranamiento y abandono en los primeros cuatrimestres de las carreras. Por dicho motivo el acento se ubica en la promoción de la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas. Con relación al programa de articulación ingreso y permanencia, comienza en el último año de la secundaria y finaliza al cumplirse el primer año de las distintas carreras. En este sentido, la dimensión de articulación se propone estrechar vínculos con las escuelas secundarias de Avellaneda y localidades aledañas para facilitar el acceso a los estudios superiores de los estudiantes. Por su parte, la dimensión de ingreso permite, a través del desarrollo de una instancia diagnóstica, recoger información sobre el desempeño en lecto-escritura, comprensión de textos y matemática de los aspirantes, ya que el ingreso a la UNDAV es irrestricto. Como resultado de esta etapa, se implementan las acciones complementarias para los estudiantes que así lo requieran. Concretamente, los estudiantes cuentan con la asignación de un referente de trayectoria educativa, o tutor, que es un profesional docente de la Universidad que interactúa virtual y personalmente con los estudiantes para contribuir a su inmersión en el medio universitario y orientarlo institucionalmente. Las acciones tutoriales tienen como objetivo afianzar y promover la permanencia y autonomía de los estudiantes y generar acciones complementarias para su acompañamiento en la introducción, realización y finalización de sus estudios universitarios. De acuerdo con los documentos elaborados por la Secretaría Académica consultados:

Los resultados de esta etapa, abonan las acciones de apoyo, retención y reinserción de los estudiantes de grado y pregrado que acompaña a los estudiantes en su trayecto como universitarios, fortaleciéndolos con estrategias pedagógicas que favorezcan los aprendizajes (Plan de Desarrollo Académico: 13).

Asimismo, en el marco de la actividad orientadora de los tutores y como resultado de la etapa diagnóstica, se implementa el Programa de Apoyo al Estudiante, que brinda talleres de apoyo (lecto-escritura, comprensión de textos o matemática, de acuerdo con el caso), y herramientas de orientación vocacional. Por último, Académica trabaja articuladamente con el equipo socioeducativo y la Secretaría de Bienestar para el otorgamiento de becas internas de ayuda económica (Becas “Cursar”), el acompañamiento del Programa de Accesibilidad y Discapacidad si correspondiere, y el ofrecimiento del espacio de la Ludoteca, de juego, recreación y aprendizaje, que recibe a los hijos e hijas de los estudiantes mientras cursan las materias.

Por último, la Secretaría de Bienestar de la UNDAV desarrolla un Programa de tutorías entre pares “Estudiantes en Red” que tiene como objetivo garantizar el acompañamiento de los estudiantes a lo largo de su carrera, contribuir al proceso de adaptación a la vida universitaria y generar instancias de aprendizaje para el desarrollo de lazos solidarios en un ambiente que promueva la construcción colectiva. Los tutores pares, que son convocados y capacitados por la Secretaría de Bienestar y la Secretaría Académica, son estudiantes avanzados de la carrera, cuya misión es guiar al estudiante en la lógica del nivel universitario y ser referentes en los trayectos universitarios a través de la propia experiencia.

A continuación, abordaremos un reporte de inscriptos de la UNDAV¹⁹ que da cuenta de las características socioeducativas de la población estudiantil.

Una primera aproximación indica que la distribución según Rama de Estudio de los inscriptos, está en consonancia con respecto a la distribución estudiantil del conjunto del sistema universitario.

19 Los datos provienen del Informe de Inscripción Presencial correspondiente hasta el 18/10/2016 para las carreras de pregrado y grado, elaborado por la Secretaría Académica de la UNDAV con base en el SIU Guaraní.

Inscriptos UNDAV según Rama de Estudio, 2016.

Rama de Estudio	(UNDAV)	(SU)
Ciencias Aplicadas	16%	24%
Ciencias Básicas	4%	3%
Ciencias de la Salud	17%	15%
Ciencias Humanas	19%	18%
Ciencias Sociales	44%	40%

Fuente: Elaboración propia.

Acerca de la distribución por carreras, encontramos que siete carreras concentran más del 50% de las inscripciones.

Inscriptos según Carrera, 2016.

Carrera	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Lic. en Enfermería	2816	11,2	11,2
Abogacía	2406	9,6	20,7
Lic. en Art. Audiovisuales	2051	8,1	28,9
Lic. en Periodismo	1727	6,9	35,7
Ingeniería en Informática	1646	6,5	42,3
Lic. en Act. Fís. y Deporte	1461	5,8	48,1
Lic. en Gerencia de Empresas	1139	4,5	52,6

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, sólo el 10% de los estudiantes están inscriptos en más de una carrera.

Inscriptos en más de una carrera, 2016.

Cantidad de carreras	Frecuencia
Inscriptos en 2 carreras	2081
Inscriptos en 3 carreras	267
Inscriptos en 4 carreras	51
Inscriptos en 5 carreras	5
Total de estudiantes	2404

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la Nacionalidad de los inscriptos, los aspirantes extranjeros no superan el 5%.

Inscriptos UNDAV, según nacionalidad, 2016.

Nacionalidad	Frecuencia	Porcentaje
Argentino, Naturalizado y por Opción (hijos de padres argentinos)	23941	95,1
Extranjero	1246	4,9
Total	25187	100

Para determinar el tipo de gestión de la escuela media o secundaria, se seleccionaron los 60 establecimientos más escogidos. Esta selección arrojó como resultado que el 73% de los inscriptos proviene de una escuela estatal.

Acerca del género, las cifras arrojan similitud con lo que sucede en el conjunto del sistema universitario donde las mujeres ocupan un porcentaje mayor a los varones.

Inscriptos UNDAV según género, 2016.

Sexo	(UNDAV)	(SU)
F	55,4	57,6
M	44,6	42,4
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia.

El promedio de edad se ubica en los 32 años de edad, mientras que la moda se encuentra en los 22 años de edad, lo cual está en consonancia con la información que manejan las autoridades (Calzoni, 2019) en torno a que cada vez ingresan estudiantes más jóvenes aunque todavía se siguen observando en las aulas estudiantes más longevos. Por último, la inscripción según grupos de edad se distribuye de la siguiente manera:

Matrícula según Grupos de Edad, 2016.

Grupos de edad	Frecuencia	Porcentaje
16-24	8192	33%
25-34	8820	35%
35 o más	8101	32%
NS/NC	74	0%
	25187	1

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que más del 50% de los inscriptos reside en el propio partido de Avellaneda o en alguna de las tres jurisdicciones con las que linda (partido de Lanús, partido de Quilmes y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Inscriptos según Localidad, 2016.

Localidad	Frecuencia	Porcentaje
Avellaneda	5880	30,4%
Lanus	1975	10,2%
Quilmes	1545	8,0%
CABA	2069	10,7%
Subtotal	11469	59,3%
Otras localidades	7857	40,7%
Total	19326	100,0%

Nota: Se excluyó a los inscriptos en carreras a distancia.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las características ocupacionales de los inscriptos, más del 50% se encuentra en condición de ocupado.

Inscriptos según Situación Laboral, 2016.

Situación Laboral	Frecuencia	Porcentaje
No Ocupados	13268	52,7
Ocupados	11919	47,3
Total	25187	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Desde nuestro enfoque cobra relevancia conocer el máximo nivel de estudios alcanzados por su padre y madre porque la trayectoria educativa de los hijos expresa una ruptura con respecto a la de sus progenitores. En este sentido encontramos que 9 de cada 10 de los inscriptos serán primera generación de universitarios si finalizan sus estudios universitarios.

Estudios universitarios del padre, 2016.

Estudios universitarios del Padre	Frecuencia	Porcentaje
No Posee	23614	93,8
Posee	1573	6,2
Total	25187	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Estudios universitarios de la madre, 2016.

Estudios universitarios de la madre	Frecuencia	Porcentaje
No Posee	23291	92,5
Posee	1896	7,5
Total	25187	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Como dimos cuenta hasta aquí, la base de datos examinada arroja información relacionada con el género, edad, nacionalidad; permite conocer el máximo nivel de estudios alcanzado por madre y padre y la condición laboral del estudiante —si trabaja o no—. Todo ello, entendemos, contribuye a aportar sobre el perfil de las y los estudiantes que asisten a las universidades del conurbano bonaerense creadas en la última década, y en el caso concreto en análisis, permite concluir que los estudiantes de la UNDAV son jóvenes que probablemente hayan nacido en familias pertenecientes a los quintiles de menores ingresos, pero que gracias al despliegue de políticas públicas por parte del Estado Nacional, entre las que se encuentra la creación de universidades nacionales en los distritos más densamente poblados del conurbano bonaerense, pudieron acceder a la universidad, están estudiando y en muchos casos ya graduándose en ella.

Desde luego, que dichas circunstancias, es decir, que quien nace en hogares bajo la línea de pobreza pueda llegar a la universidad, no son resultado de una casualidad del destino, ni incluso —en forma exclusiva— del esfuerzo personal, sino que resultaron posibles gracias a la implementación de un conjunto de políticas públicas orientadas a la democratización de la universidad y a la inversión presupuestaria necesaria para sostenerlas.

No obstante, y como ya señalamos, creemos que la democratización de la universidad como “obra en construcción” se encuentra en crisis. La coyuntura actual nos muestra un crudo contraste con la etapa anterior: tanto la política de creación de universidades estatales, como las diversas políticas públicas sociales y educativas de las que dimos cuenta en este trabajo y que funcionaron como contexto de posibilidad de la primera, se enmarcaron en una retórica, en un discurso, de los derechos. Y los derechos, el derecho, como vimos, operan sobre el presupuesto de la igualdad. Ahora bien, en la medida en que ésta —en su plano real, no formal— no se concreta autónomamente, el rol del Estado —el rol de las políticas públicas— resulta esencial para tornar posibles los escenarios de igualdad que exige la sociedad.

A la postre, la realidad revela que desde 2015 las políticas públicas orientadas a la democratización universitaria —cuyo sentido es posibilitar el ejercicio del derecho a la educación superior— no solo no se sostuvieron, ni siquiera en un plano simbólico, sino que retrocedieron, se achicaron o desaparecieron. El derecho —como noción— se encuentra literalmente ausente en el discurso oficial. A su vez, los derechos, o bien el plano de ejercicio de los derechos, se halla supeditado a las condiciones de posibilidad que brinde, o deje de brindar, la mala o buena fortuna de sus titulares. Y es aquí, donde la ausencia de las políticas públicas sociales, educativas y universitarias, en definitiva políticas públicas orientadas a garantizar mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la universidad, suspende el desarrollo de esa obra en construcción que es el proceso de democratización universitaria y frustra —esperemos que no en un modo definitivo— el pleno ejercicio del derecho a la universidad en condiciones de mayor igualdad.

Epílogo

Nuevo elogio de la locura

Eduardo Rinesi

En medio de la campaña electoral que terminaría por llevarlo a la presidencia de la Nación en 2015, el ingeniero Mauricio Macri se preguntó en cierta ocasión *qué locura era esa* de haber creado, en los años inmediatamente previos, universidades públicas “por todas partes”, cuando en su opinión un número mucho menor de ese tipo de instituciones habría bastado para formar los profesionales que el país necesitaba, evitando al mismo tiempo la multiplicación de los gastos que representaban los recursos edilicios, humanos y de todo tipo que esa locura obligaba al Estado a afrontar. Algunos años después, la licenciada María Eugenia Vidal, gobernadora de la provincia de Buenos Aires, se preguntó, en el curso de una cena ofrecida en una sede del Rotary Club, para qué se había “poblado” de universidades públicas el territorio de esa provincia, obligando a todo el pueblo a sostener, a través del pago de sus impuestos, su funcionamiento, “cuando todos los que estamos acá sabemos que en este país los que nacen en la pobreza no llegan a la Universidad”. El argumento del ingeniero Macri era fiscalista en el sentido más estrecho: las universidades constituyen un gasto del Estado que es necesario reducir; el de la licenciada Vidal tenía un aspecto más justiciero: no es justo que los pobres se vean obligados a sostener, a través de sus impuestos, los privilegios de los ricos.

Por supuesto, cabría responder a este último argumento que el lugar para hacer justicia tributaria es el sistema tributario, no el sistema educativo. Que de lo que se trata no es de poner el grito en el cielo porque a este o a aquel nivel educativo no acceden los hijos de los distintos sectores sociales en la misma proporción en que sus padres pagan sus impuestos, sino proponer un sistema impositivo menos regresivo, para que sean los más ricos, y no los más pobres, los que carguen con la responsabilidad de sostener un porcentaje más alto del conjunto de los gastos del Estado. La derecha argentina suele construir, en este punto, una de sus falacias más recurrentes: se ocupa, cada vez que gobierna, de que el sistema tributario sea escandalosamente regresivo, elimina los impuestos a los ricos, libera de gravámenes a los autos y los *whiskies* que solo puede consumir un puñado de privilegiados, hace caer sobre los pobres la mayor parte del peso de los gastos del Estado, y después finge escandalizarse, en sus discursos en el Rotary o en sus editoriales en los grandes diarios, porque uno de los gastos de ese Estado potencialmente *menos* regresivo (potencialmente *menos* regresivo *si se despliegan las políticas necesarias para ello*: volveré sobre este asunto) no es aprovechado en igual medida por los ciudadanos más ricos y por los más pobres.

La locura a la que aludía en su diatriba el ingeniero Macri es el signo general del importante proceso de expansión del sistema universitario público argentino que tuvo lugar durante el último medio siglo, a lo largo del cual, en un movimiento que siguió el ritmo de las distintas *olas* a las que se refiere el trabajo de Lucardi y Piqué que el lector acaba de terminar, el número de universidades públicas en el país se multiplicó nada menos que por seis. Por supuesto —primero—, los espíritus que presidieron la creación de instituciones en el interior de cada una de estas distintas *olas* (del desarrollismo autoritario del Plan Taquini al neoliberalismo de los años noventa y al populismo avanzado del segundo y tercer lustro de este siglo) son muy diferentes. Por supuesto —segundo—, la creación de cada una de las varias docenas de instituciones puestas a funcionar a lo largo de este largo medio siglo atendió a necesidades, demandas y espec-

tativas específicas. Por supuesto —tercero—, debería estudiarse caso por caso (no lo hacen los autores de este libro, mucho menos ambicioso, y menos aún podría hacerlo el de este epílogo) el mayor o menor grado de cumplimiento de las misiones que cada una de esta gran cantidad de instituciones recibió como mandato, en función de aquel espíritu más general y de estas necesidades más concretas, en su acta de nacimiento.

Pero más allá de la importancia de todas estas necesarias precisiones, es indudable que, considerado como un todo y poniendo por un momento entre paréntesis, por así decir, los distintos “climas de época” y las distintas situaciones singulares que velaron la cuna de cada una de las muchas universidades públicas argentinas creadas a lo largo de todos estos años, el movimiento entero, mirado —como podemos hacerlo hoy— “por encima de nuestro hombro” y en conjunto, tiene un resultado evidente: hoy no existe ninguna provincia en el país, ni ninguna zona de la vasta área metropolitana que rodea a su ciudad más populosa, que no cuente en su territorio con al menos una universidad pública y gratuita y, por lo tanto, no existe ningún joven, en ningún punto del país, que, queriendo cursar estudios superiores, no tenga una universidad de estas características a no más que un rato razonable de viaje de su casa. Como señalan acá Lucardi y Piqué, esta circunstancia está en la base de la posibilidad de que desde hace unos pocos años pueda pensarse entre nosotros, e incluso haya alcanzado el estatuto de un principio fundamental sancionado en importantes documentos internacionales, la idea (hasta hace poco perfectamente disparatada y extravagante: *loca*) de que la educación superior es —y debe ser pensada y tratada como— un derecho universal.

Habría por supuesto mucho para conversar sobre este asunto. Habría mucho para decir sobre el modo en que la posibilidad misma de pensar a la educación superior como un derecho universal viene a conmover las propias bases de un modo fuertemente elitista de representarnos la educación de los ciudadanos que es tan antigua como la aparición, en la cultura de los países de Occidente, de

las primeras universidades que recordamos. Habría mucho también para discutir sobre el conjunto muy importante de transformaciones que es necesario que *los propios actores de la vida universitaria* (empezando por nosotros, profesores) incorporem a nuestras representaciones, nuestros hábitos y nuestras rutinas si queremos poner a estas viejas instituciones de la cultura a la altura de la exigencia que representa para ellas poder pensarse y ser pensadas, por primera vez, no como una prerrogativa de unos pocos, sino como un derecho universal. Pero en realidad hay una sola cosa, de las muchas que habría para decir sobre este asunto, que yo querría subrayar aquí, y es que hoy, en la Argentina, que la educación superior es un derecho no es una idea que podamos leer apenas en dos o tres declaraciones de organismos internacionales bienintencionados, ni una ocurrencia que podamos sostener en nuestras discusiones con más verosimilitud y tal vez con más aceptación que hace dos o tres o cuatro décadas, *sino un principio establecido en una ley de la nación*.

En efecto, la Ley de Educación Superior de nuestro país, polémico instrumento sancionado en los años del primer gobierno menemista, objetado entonces y después por importantes sectores del movimiento estudiantil y por muchos otros actores de la vida universitaria, y hasta hoy motivo de todo tipo de muy razonables impugnaciones y rechazos, sufrió sobre el final del último de los tres gobiernos kirchneristas una reforma que, aunque sin duda fue menos profunda y radical que lo que pudo haberse especulado que iría a serlo, y que lo que podría y seguramente debería haberlo sido, no puede sin embargo ser despreciada en su importancia y en su significación, que es muy grande, y en virtud de la cual esa ley hoy establece, *declara*, que, como el lector ha podido recordar en las páginas interiores de este libro, la educación superior es, en la Argentina, un derecho universal. Me gustaría preguntarme qué quiere decir que una ley positiva del país establezca, declare (*declare*, insisto: los derechos —como el amor, como la guerra, y como no muchas cosas más— se declaran), semejante cosa, que una ley positiva del país declare que la educación superior es un derecho, y qué consecuencias

tiene esa declaración para nuestras discusiones sobre los problemas del tipo de los que nos proponen los autores de este libro.

Para empezar: ¿por qué habría que *declarar*, por qué debería *una ley* declarar un derecho cualquiera? ¿Qué significa “declarar” un derecho, y qué es lo que esa declaración logra que pase en el mundo con ese derecho que declara? Es raro siempre el estatuto de una declaración, que decíamos recién que es algo que se hace con un reducido puñado de cosas. Por ejemplo, dijimos: el amor. Se declara el amor que se siente, *porque se lo siente*. Porque se lo siente, *ya*, y se siente entonces la necesidad de declararlo. Por ejemplo, dijimos: la guerra. Se declara la guerra, que no existe antes de esa declaración, *para que, declarada, exista*. Al declarar la guerra, se la provoca. El amor existe primero y se declara después, y se lo declara justo porque existe. La guerra se declara, y entonces existe, y existe justo porque se la declaró. ¿Y los derechos? Aquí la cosa se complica, porque lo que es complicado cuando se trata de derechos es el estatuto *de su propia existencia*. No tanto la respuesta a la pregunta por si el derecho existe primero y, justo porque existe, se lo declara (como postularía un teórico del derecho natural), o, en cambio, es declarado y, justo porque es declarado, existe (como sostendría un teórico del derecho convencional), sino *el propio estatuto, la propia naturaleza, si puedo decirlo así, de ese “existir”, del existir de ese derecho*.

¿Qué quiere decir, en efecto, que un determinado derecho “existe”? ¿Qué quiere decir que determinada cosa “es” un derecho? ¿Qué quiere decir que alguien (el “titular”, como se dice, de ese derecho) *tiene* ese derecho del que es titular? ¿Qué dice alguien cuando dice que “tiene” un derecho? No parece ocioso tratar de responder estas preguntas, porque la verdad es que cuando alguien dice que tiene un derecho el caso suele ser que, de hecho, *no* lo tiene. Que *no* lo tiene y que, *justo porque no lo tiene*, dice tenerlo, proclama tenerlo, *declara* tenerlo. En efecto, es raro que alguien que, de hecho, tiene derecho a comer dos veces por día, o a elegir a sus representantes, o a ir a la Universidad, ande por ahí dando puñetazos en la mesa o levantando el dedo índice y diciendo “yo tengo derecho a comer dos veces por día”, o “a elegir a mis represen-

tantes”, o “a ir a la Universidad”, y esto exactamente porque, de hecho, *tiene* ese derecho, y no tiene por lo tanto ninguna necesidad de andar proclamándolo por ahí. Por regla general, es el que de hecho *no* tiene derecho a comer dos veces por día, o a elegir a sus representantes, o a ir a la Universidad, el que, lleno de una santa indignación que no nos cuesta trabajo compartir, pega puñetazos en la mesa, levanta el dedo índice y grita “yo tengo derecho a...”. ¿A qué? A eso a lo que, *de hecho*, no “tiene” derecho. No “tiene” derecho, pero...

¿Pero qué? *Pero debería tenerlo*. Pero *es un escándalo* que no lo tenga. Pero *no hay derecho* a que no lo tenga. El que dice “yo tengo derecho a...” quiere decir, en general, dos cosas. Una: “yo no tengo derecho a...”. Y la otra: Es un escándalo que no lo tenga. No puede ser que no lo tenga. No hay derecho a que no lo tenga. *Debería tenerlo*. En este sentido, es posible afirmar que la idea de derecho es inseparable de la idea de escándalo, categoría esta que me gustaría pensar *no* como una categoría “moral”, sino como una categoría *política*. La idea de derecho, la postulación de que algo que, *de hecho*, constituye un privilegio o una prerrogativa de algunos, es (es, es decir: no es, pero no puede ser que no sea) un derecho, una posibilidad que *tiene que poder ser* cierta y efectiva para todo el mundo, es inseparable del *escándalo* que nos produce la constatación de que éste no es el caso, y que nos mueve a querer cambiar el estado de las cosas en el mundo (a *hacer política*, que es el modo que los hombres tenemos para cambiar el estado de las cosas en el mundo social en que vivimos) para que lo sea. La idea de derecho limita hacia atrás con la de escándalo y hacia adelante con la de política. Supone el escándalo que nos produce que posibilidades que deberían ser ciertas y efectivas para todo el mundo sean de hecho privilegios de unos pocos, y promueve un cambio de esa situación. *Declarar* un derecho es pues al mismo tiempo declarar nuestro escándalo porque ese derecho, de hecho, no lo sea, y declarar nuestra vocación por hacerlo realidad.

Ahora bien: cuando la que *declara* un derecho, la que declara que tal cosa (por ejemplo: la educación superior) *es* un derecho, es una ley de la nación, el asunto adquiere un espesor singular. Porque

las leyes de la nación son normas de cumplimiento obligatorio. Las leyes de la nación no opinan: mandan. No constituyen una manifestación de principios ni de deseos, sino una orden de cumplimiento obligatorio para aquellos a quienes alcanza. Y si una ley de la nación dice que la educación superior es un derecho (y lo dice, insisto, no porque los legisladores ignoren que, *de hecho*, no lo es, *sino justo porque ése es el caso*, justo porque, en el caso del derecho que aquí nos interesa, que es el derecho a la educación superior, hay en la Argentina un montón de jóvenes en edad de cursar sus estudios superiores que, por todo tipo de razones, no pueden hacerlo), y si el modo de cambiar las cosas para que lo que *de hecho* no es un derecho pueda serlo en efecto para todo el mundo es *hacer política* para que las cosas cambien, lo que esa ley de la nación está mandando es que las autoridades a cargo del gobierno del aparato del Estado hagan *política* para que las cosas cambien y para que lo que se establece, lo que se *declara* que es un derecho, lo sea de hecho y para todos. Que desplieguen *políticas públicas* para que lo que una ley establece que es un derecho, declara que es un derecho, *manda* que sea un derecho, lo sea en efecto, y de hecho, para todo el mundo.

El ingeniero Macri y la licenciada Vidal, cuyas declaraciones sobre el tema que nos interesa mencionábamos nosotros al comienzo de estas líneas, son representantes notorios e importantes del pensamiento de *derecha* en la Argentina actual. ¿Qué es un pensamiento de derecha? Déjeseme decirlo así: un pensamiento *constatativo*. Un pensamiento que, frente a un mundo donde las posibilidades vitales están desigualmente distribuidas, se limita a *constatar* que *éste* es el caso, y al que no le parece ni bien ni mal, no le parece *nada*, que lo sea. Un pensamiento que no puede pensar que las cosas sean diferentes a como de hecho son, y que hace de ese modo de ser de hecho de las cosas el único criterio posible para pensar cómo podrían o deberían ser. Las cosas son como son. La idea misma de que ese modo en el que las cosas son pueda ser injusto le es absolutamente extranjera a un pensamiento que no puede pensar que acaso podrían ser de un modo diferente, y que pone semejante pretensión, y

la idea misma de justicia o injusticia que le corresponde, a la cuenta de los “relatos”, de las “narraciones”, de lo que un discurso irreal y afiebrado (ilusorio y candoroso en el mejor de los casos, engañoso y demagógico en el peor) les “hizo creer” a unas audiencias incautas y demasiado simples. Les hicieron creer que podían no pasar frío en el invierno, les hicieron creer que podían salir de vacaciones y les hicieron creer que podían ir a la Universidad.

El pequeño problema es que, le guste o no le guste a la derecha, ese “relato” de los derechos se hizo carne, en este caso como en otros, en algunas leyes de la nación que no son de cumplimiento facultativo, sino de cumplimiento obligatorio, y que obligan a las autoridades políticas del Estado a actuar conforme sus dictados. Y el ingeniero Macri y la licenciada Vidal, además de exponentes notorios e importantes de un tipo de pensamiento de derecha que aquí estamos sugiriendo que es necesario discutir, eran, en el momento en el que formularon las declaraciones que reproducimos más arriba, candidatos a ocupar, u ocupantes, de altísimos puestos de gobierno en el aparato del Estado, a los que las leyes de la nación obligan en primer lugar en relación con la vigencia efectiva de los derechos que establecen, que declaran. Quiero decir: que si una ley de la nación dice que la educación superior es un derecho, simplemente *no vale, no corresponde*, que un altísimo funcionario del Estado declare que *de hecho* ese derecho no lo es, que ese derecho no es más que una mentira o un engaño o una declaración de buenas intenciones, y se desentienda del asunto *poniendo a la propia ley en el terreno del relato o de la narración ilusoria, ingenua y mentirosa que hay que combatir*.

En efecto, lo tremendo, lo inaceptable de la frase que usó la gobernadora Vidal, “Todos los que estamos acá sabemos que en este país nadie que nace en la pobreza llega a la Universidad”, no es que sea una frase *falsa*. Es falsa, sí. Algunos de los que, como dice la licenciada Vidal, “nacen en la pobreza” (es interesante esta fórmula: para la gobernadora Vidal la pobreza es una especie de comarca remota y desagradable donde hay gente que —vaya— nace) sí llegan en la Argentina a la Universidad, y esto porque hubo y todavía

no se han terminado de dismantelar, en el país, políticas públicas activas para que ése sea el caso: porque hay muy buenas escuelas secundarias públicas y gratuitas donde los adolescentes pueden cursar el nivel educativo previo al universitario, porque hay universidades “por todos lados” para que los jóvenes no tengan que viajar cientos de kilómetros para cursar sus estudios superiores, porque existen programas de becas y de financiamiento para acompañar el esfuerzo que hacen esos jóvenes para poder proseguir esos estudios... La frase de la licenciada Vidal habría sido un poco menos falsa si en lugar de haber pretendido que “nadie” que nace en la pobreza llega a la Universidad hubiera dicho que un porcentaje muy bajo de quienes nacen en la pobreza llega a la Universidad. Eso sí habría sido verdad. Pero ése no es el punto.

El punto, en efecto, no es la verdad o no verdad empírica, descriptiva, de la frase de la licenciada Vidal. El punto es que la licenciada Vidal, en el momento en que la pronunció, no trabajaba de socióloga empirista encargada de informarnos cómo es que, objetivamente, funciona el mundo, sino de gobernadora de la provincia de Buenos Aires, que es una provincia que queda en un país, la Argentina, donde hay una ley que dice que la educación superior es un derecho universal, es decir, que obliga a los gobernantes a desplegar políticas públicas activas (de aumento de presupuesto, de mejoras de la infraestructura, de ampliación de los sistemas de becas, de promoción del avance de los estudiantes en sus carreras) para que lo sea de verdad y efectivamente para todo el mundo. Lejos de ello, el gobierno al que pertenece o pertenecía (escribo estas líneas en julio de 2019, no sé cuándo se encontrará con ellas el lector) la licenciada Vidal se ha ocupado de *dismantelar* todas las políticas públicas con las que se encontró en este campo, de *reducir* (cuando no simplemente de *eliminar*) los sistemas de becas para los estudiantes, de suspender los fondos para infraestructura universitaria, y así siguiendo. Es decir, de dejar, en este campo como en tantos otros, que sea el funcionamiento presuntamente “normal”, “natural”, de las leyes del mercado el que determine las posibilidades efectivas de

los ciudadanos de ejercer lo que una ley de la nación, a la que este gobierno (como a tantísimas otras) desconoció y desobedeció desde el día en que asumió, declara como un derecho universal.

La cosa no podría contrastar más visiblemente con el modo en el que sí se desplegaron políticas públicas activas en los años anteriores a los del inicio de la gestión macrista. A lo largo de este libro se estudian algunas de esas políticas, con especial énfasis en aquella que produjo como resultado muy visible la “locura” del mapa de universidades públicas, gratuitas y buenas “por todas partes” que sacaba de quicio al candidato Macri y que motivaba la indignación que expresaba la licenciada Vidal mientras sus contertulios del Rotary apuraban, golosos, sus almendrados. Por supuesto, además de crearse una cantidad muy grande de instituciones de enseñanza superior durante el período de los tres gobiernos kirchneristas se impulsaron una cantidad de *otras* políticas para la universidad, que produjeron, en articulación con esa de expansión del sistema universitario nacional, resultados de lo más interesantes y, además, de lo más socialmente democratizadores. Parece interesante detenerse un momento en este punto, para combatir el escepticismo respecto de las posibilidades de la política de cambiar el mundo en el sentido de una mayor justicia, que por cierto no es solamente un atributo de la derecha con la que acá estamos discutiendo.

En una investigación preciosa que aquí voy a citar apenas de pasada, Cristian Baudelot y Roger Establet han determinado que en todos los países del mundo a los hijos de los ricos les va, en el sistema educativo, mejor que a los hijos de los pobres. Esto no es novedad: lo sabemos de memoria, lo entendemos, lo verificamos todo el tiempo. Pero Baudelot y Establet no constatan esto que sabemos, entendemos y verificamos todo el tiempo para conformarse con esta descripción y ya no pensar más nada, sino que, al revés, se preguntan qué o cuánto puede cambiar en esta escena la intervención de los gobiernos de los Estados bajo la forma de políticas públicas activas. Y constatan que en aquellos países en los que existen políticas públicas compensatorias de las diferencias sociales con las

que los hijos de distintos sectores sociales llegan a la escuela o a la universidad el peso de la pertenencia de clase de los padres sobre la performance educativa de sus hijos es *tres veces menor* que en los países en los que no existen esas políticas. Vale decir, no es que esas políticas puedan conjurar enteramente diferencias producidas por otras razones y en otras esferas de la vida social, pero sí que pueden reducir a nada menos que un tercio el impacto de esas diferencias sobre el desempeño de los más desfavorecidos. No parece un motivo poco estimulante para empeñarse en el despliegue, en el sostenimiento y en la profundización de esas políticas.

Las que en la Argentina se desarrollaron a lo largo de los gobiernos kirchneristas tuvieron distintos objetivos y permitieron alcanzar diversos resultados. Lucardi y Piqué ponen el acento, ya lo dijimos, en *una* de esas muchas políticas en particular: la de expansión del sistema de universidades nacionales por la vía de la creación de una gran cantidad de ellas. No hay duda de que si muchas de esas universidades que se cometió la “locura” de crear durante esos años, con las que se cometió la locura de “poblar” el territorio de la provincia y de la nación durante esos años, no formaran parte hoy de ese sistema, las posibilidades efectivas y ciertas de cursar estudios superiores de una gran cantidad de jóvenes, *sobre todo* de los de extracción social más humilde, se vería decididamente reducida. Por eso es necesario seguir reivindicando esa locura, que fue una parte importante de lo que el kirchnerismo hizo en materia de ampliación del derecho a la educación superior durante los años en los que gobernó. *Pero no lo único* que hizo, y por eso ahora querría comentar muy brevemente los impactos *de conjunto*, que fueron *socialmente muy progresivos*, de toda una batería de medidas que tomaron los gobiernos del período que consideran Lucardi y Piqué y que nos dejan, a la salida de ese ciclo, un sistema universitario socialmente mucho más justo que el que teníamos al inicio.

Importa señalar esto porque uno de los caballitos de batalla de la derecha (un caballito de batalla en el que en cierto modo, como ya vimos, se montaba el argumento desplegado en su discurso por

la licenciada Vidal) es que no es justo que con los impuestos que pagamos todos se sostenga un sistema universitario que aprovechan mucho más los ricos que los pobres. El gasto universitario sería socialmente regresivo, se señala, en general como preparación del previsible corolario del argumento, que es, por supuesto, que la universidad debería arancelarse de una buena vez. A ver: es cierto. Es cierto que del gasto universitario del Estado se benefician más los ricos que los pobres. Pero también es cierto que las cosas pueden cambiar, y que han cambiado. Alejandro López Acotto, Martín Mangas y Carlos Martínez han mostrado, en sus notables investigaciones sobre este punto, que en 2000 el quintil más rico de la población se beneficiaba de ese gasto en una proporción de 4 a 1 respecto del quintil más pobre. En 2015, después de tres lustros de aplicación sistemática de políticas públicas activas en pos de la democratización de la educación superior en el país, el quintil más rico de la población se seguía beneficiando de ese gasto más que el quintil más pobre, pero la relación había pasado ahora de 4 a 1 a, ahora, 1,4 a 1.

Déjese tomar otro problema: el de los bajos índices de graduación de los estudiantes universitarios argentinos (otro caballito de batalla de la derecha más convencional), problema al que se suma el de que ese índice es muy distinto entre los estudiantes más ricos y los más pobres. En efecto, si dividiéramos a la población universitaria argentina, atendiendo a su nivel económico-social, en tres tercios, veríamos que el primer tercio tiene una tasa de graduación aceptable, que el segundo tiene una tasa de graduación mala y que el tercero tiene una tasa de graduación pésima. Pero, de nuevo, si en lugar de conformarnos con fotografías estáticas de las situaciones pusiéramos esas fotografías en línea y pudiéramos ver, como se dice, toda la película, advertiríamos, comparando los números de los mismos años de recién: 2000 y 2015, dos cosas. Una: que *en los tres tercios* la tasa de graduación de los estudiantes universitarios argentinos creció mucho entre esos años. Y dos: que en el tercio de los más ricos lo hizo un 50%, que en el del medio lo hizo un 100% y que en el de los más pobres lo hizo un 200%. Al cabo de este proceso, ni dejé de

ser cierto que la tasa de graduación de los estudiantes universitarios argentinos es, globalmente considerada, mala, ni dejó de ser cierto que es peor entre los estudiantes más pobres. Pero las diferencias se acortaron mucho.

En ambos casos, está claro que la implementación y el relativo éxito de estas políticas no convirtieron a una sociedad desigual e injusta en un paraíso de la igualdad y de la buena ventura general: nadie sin ingenuidad o mala fe podría pretender semejante cosa. En la Argentina de 2015 los más ricos se seguían beneficiando del gasto universitario del Estado, y se seguían recibiendo, más que los más pobres, pero el porcentaje en el que ocurría una cosa y la otra se había modificado muy sustantivamente, y solo un ciego al que estos cambios, efectivos y no menores, no le importaran nada, o un igualitarista radical copiado del modelo de León, el activista peleón (la graciosa creación del humorista Daniel Paz), podría sugerir que esas transformaciones no merecían un visto bueno de reconocimiento y de ponderación. *Veníamos bien*. No se habían resuelto todos los problemas: desde ya. Menos que menos los problemas estructurales de una sociedad dividida, desigual e injusta: ni hablar. *Pero no da lo mismo hacer política o no hacerla*. Haciéndola lograron cambiarse, en este país, unas cuantas cosas, y volverse mucho más efectivo y cierto, mucho menos abstracto o puramente nominal, el “derecho a la educación superior” que una ley de la nación declara, y del que, gracias a esas políticas implementadas, pudieron ser titulares reales y concretos una cantidad de jóvenes que no habrían podido serlo si esas políticas no hubieran estado allí para garantizarlo.

Por supuesto, las políticas de este tipo son de diferente naturaleza y se despliegan en distintos niveles. Algunas de ellas son facultad o iniciativa del gobierno del Estado, en sus distintos niveles y en primer lugar, desde luego, en el más alto: el del Estado nacional. Otras de ellas se despliegan en otros niveles, inferiores, de ese aparato del Estado. (Por eso la gobernadora Vidal habría hecho bien, en lugar de limitarse a constatar lo que “todos los que estamos acá sabemos”, en no ocuparse como lo hizo de desmontar todos los sistemas pro-

vinciales de protección social que, junto a unas políticas del Estado nacional que también y al mismo tiempo fueron escrupulosamente desmanteladas, habían logrado volver al mundo social un poco menos injusto, y a la universidad un poco menos inaccesible para los más pobres.) Otras más, por último, pueden definirse e implementarse al nivel de las propias instituciones universitarias, que son excepcionalísimas instituciones del Estado que gozan del raro privilegio de poder auto-gobernarse. La famosa “autonomía universitaria”, en efecto, que con demasiada frecuencia ha tendido y aún tiende a pensarse como una autonomía “negativa”, como una autonomía “de” tales o cuales poderes externos a la universidad, debe ser pensada también, en términos positivos, como la capacidad que tiene esa universidad *para* (“para”, entonces, y no solo “de”) darse a sí misma, a través de sus órganos colegiados de gobierno, sus propias normas.

Así, las universidades también son responsables por el diseño y la implementación de políticas tendientes a hacer que el derecho a la educación superior declarado por una ley de la nación se vuelva una posibilidad cierta y efectiva para todos los jóvenes que tocan a sus puertas con el propósito y el deseo de ejercerlo. Lucardi y Piqué estudian aquí un conjunto de políticas concebidas y puestas a funcionar por una universidad pública en particular: la Universidad Nacional de Avellaneda, en años en los que esas políticas institucionales podían articularse provechosamente con *otras* políticas: las que en ese tiempo se desplegaban desde la cima del aparato del Estado, como señalábamos recién, y muestran sus interesantes resultados. La lectura de este libro resulta así del más alto interés en estos tiempos. Durante los cuatro años que siguieron a los que aquí se consideran, el severo desmantelamiento de una cantidad de políticas públicas tendientes a favorecer la garantía del derecho universal a la educación superior fue acompañado por un igualmente brutal ahogo presupuestario de las universidades, que se vieron por eso mismo mucho más limitadas que antes para imaginar políticas propias como las que aquí se estudian. Las que a pesar de todo logran seguir llevándose adelante revelan la fuerza, la vitalidad y la convic-

ción que, en un contexto tan hostil, siguen teniendo pese a todo los gobiernos de muchas de nuestras instituciones.

Por supuesto, no alcanza. La situación social de la Argentina, hija de un conjunto de definiciones generales de política económica que han vuelto a dejar a la intemperie a millones y millones de personas, y de una decisión del gobierno del Estado de que éste se retire de sus funciones más fundamentales de protección de los ciudadanos, de sus vidas y de los lazos sociales más elementales, ha puesto en una situación de gravísimo riesgo la vigencia misma del derecho a la educación superior en el país, declarado en una ley de la nación por la que el gobierno de derecha autoritaria que siguió a los tres que conformaron el ciclo kirchnerista manifiesta el mismo aprecio que por todas las demás: ninguno. Por eso, es necesario que las cosas cambien. Es necesario que nuestro país vuelva a ser gobernado por representantes del pueblo que valoren y respeten las leyes de la nación que gobiernan y que se esfuercen por cumplirlas. Es necesario que nuestro país vuelva a ser gobernado por representantes del pueblo que no se limiten a constatar, como quien recita las conclusiones de una investigación en ciencias sociales, que la sociedad que tienen enfrente es una sociedad que distribuye desigualmente sus favores, y que en cambio se dispongan a revertir esa injusticia a través de políticas activas y transformadoras.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1993): Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (editor): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- ARONSKIND, R. (2007): *Riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- AZPIAZU, D., MANZANELLI, P. y SCHORR M. (2011): *Concentración y extranjerización: la Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BASUALDO, E. (2003): Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valoración financiera. En *Realidad Económica*, N° 200, Buenos Aires.
- BASUALDO, E. (2011): *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: ATUEL.
- BLANCO, A. (2006): *Razón y Modernidad. Gino Germani y la sociología argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BRUNNER, J.J. (1990): *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. Chile: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- BUCHBINDER, P. [2005] (2010): *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

- BUCHBINDER, P. (2014): *La universidad en los debates parlamentarios*. Buenos Aires: Jefatura Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación y UNGS.
- CAVAROZZI, M. (1983): *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*. Buenos Aires: CEAL.
- CENDA (2010): *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Atuel.
- CHIROLEU, A. (2009): La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión. En CHIROLEU, A. Y MARQUINA, M. (comps.) *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- CHIROLEAU, A. (2012a): La política universitaria como política pública en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- CHIROLEAU, A. (2012b): Expansión de las oportunidades, inclusión y democratización universitaria en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- CHIROLEAU, A. (2013): Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil. En M. Unzué y S. Emiliozzi (compiladores) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- CHIROLEAU, A. (2014): Alcances de la democratización en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, N°65/1 15/05/2014, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- CHIROLEU, A. y IAZZETTA, O. (2005): La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (compiladores) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Los Polvo-

- rines: Ediciones UNGS.
- CHIROLEU, A. y IAZZETTA, O. (2009): La política universitaria en la agenda del gobierno de Kirchner en M. Marquina, C. Mazzola y G. Soprano, (compiladores). *Política, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- CHIROLEAU, A., SUASNÁBAR, C. y ROVELLI, L. (2012): *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- CLARK, B. (1987): *The Academic Life. Small Worlds. Different Worlds*, Nueva Jersey: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- DEL BELLO, J. C., BARSKY, O. y GIMÉNEZ, G. (2007): *La Universidad Privada Argentina*. Buenos Aires: Libro del Zorzal.
- DI GIOVAMBATTISTA, A.P., GALLO, P. y PANIGO, D. (2014): El impacto distributivo del PROG.RES.AR en la Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, N° 17, primer trimestre 2014. CEIL- CONICET. Buenos Aires.
- DUBET, F. (2014): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- DUBET, F. (2015): *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- DUHALDE, E. L. (2013): *El Estado terrorista argentino*. Buenos Aires: Colihue.
- EZCURRA, A. M. (2011): Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave. En N. Fernández Lamarra y M. de F. Costa de Paula (compiladores) *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades*. Saénz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011): Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. En *Educación y Sociedad*, Campinas, Vol. 32, Núm. 115, p. 339-356.
- GARCÍA DE FANELLI A. (2011): La Educación Superior en Argentina.

- En BRUNNER, J. J. y FERRADA HURTADO, R. (eds.): *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA. Disponible en: <http://www.cinda.cl/htm/es.htm>. ISBN 978-956-7106-58-5
- GASPARINI, L. (1999): *La distribución del ingreso en la argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- HALPERIN DONGUI, T. [1962] (2013): *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- IEC-CONADU (2010): Los salarios de los docentes universitarios. La recuperación de los últimos años. Documentos para el debate. Abril de 2010, recuperado de http://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1417194474_salarios-marzo-2010.pdf
- INDEC (2012): Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B. Buenos Aires: INDEC. Argentina.
- KROTSCH, P. (2003) [2001]: *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- KROTSCH, P. y SUASNÁBAR, C. (2002): Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. En *Revista Pensamiento Universitario*, Nro. 10, 35-54.
- LAHERA PARADA, E. (2004): *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales N° 95. Santiago de Chile: CEPAL.
- LINDBLOM, C.E. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LÓPEZ ACOTTO, A., MARTÍNEZ, C. y MANGAS, M. (compiladores) (2016): *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- MARQUINA, M. (2012): ¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento. En CHIROLEU, A. MARQUINA, M. y RINESI, E. (comps.): *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades* (pp. 75-92): Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1995): *Análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP.

- MENY, I. YTHOENIG J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1977). *Subversión en el ámbito educativo (conozcamos a nuestro enemigo)*. Buenos Aires: Autor.
- OSZLAK, O. (1980): *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. Buenos Aires: CEDES.
- OSZLAK, O. (2006): Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 11. Buenos Aires.
- OSZLAK O. y O'DONNELL, G. (1981): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Grupo de Trabajo Sobre el Estado, CLACSO, Volumen 4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- PASSERON, J.C. (1979): La democratización de la enseñanza superior en los países europeos: intento de retrospectiva *Perspectivas, vol. IX, N° I, Revista Trimestral de Educación*. (pp. 46-56). París: UNESCO.
- PERALTA RAMOS, M. (2007): *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- PÉREZ RASETTI, C. (2012): La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (compiladores) *La política universitaria en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- PUGLIESE, J. C. (2015): Políticas para el mejoramiento de la validez. Situación actual y prospectiva. En Marquis C. (ed.) *La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.
- RANCIÈRE, J. (2012): *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Nueva visión.
- RECALDE, A. y RECALDE, I. (2007): *Universidad y liberación nacional*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.
- RINESI, E. (2012): Notas sobre la “cuestión” universitaria. En D. Ezcurra, L. Greca y A. Saegh. *Educación Superior: Tensiones y debates en torno a una transformación necesaria: Volumen II*. Villa María: Eduvim.

- RINESI, E. (2015): *Filosofía y política de la universidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC-CO-NADU.
- RINESI, E. (2016): De filósofos y zapateros (dos notas sobre la idea de la Universidad como derecho). *Coloquio Internacional "La Universidad posible"*, abril de 2016, Santiago de Chile.
- RINESI, E. (2017): Diálogo Federico Schuster y Eduardo Rinesi. *Ciencias Sociales 94*. Agosto de 2017. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- ROBBA, A. L. y FRASCHINA J. S. (comps.) (2011): *Los dos modelos económicos en disputa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- ROVELLI, L. (2006): La universidad para el desarrollo: un recorrido por la creación de nuevas universidades en los años 70. En *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación (SAHE)*. N°7, pp. 291-308.
- SCHVARZER, J. (1998) *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ Editora.
- SIDICARO, R. (2002): *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- STUBRIN, A. (2015): Crónica de una prioridad ausente. La Educación Superior en la Argentina 2002-2014. En Marquis C. (ed.) *La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.
- TAMAYO SAÉZ, M. (1997): El Análisis de las Políticas públicas. En R. Bañón y E. Carillo (compiladores). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (1979): El problema de la democratización de la educación superior en América Latina, *Perspectivas, vol. IX, N° I, Revista Trimestral de Educación*. (pp. 83-89). París: UNESCO.
- VANESI, G. A. (2011): Argentina 2002-2011: Neodesarrollismo y radicalización progresista. En *Realidad Económica*, Nro. 264, noviembre-diciembre.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA (2015): *Estatuto Académico de la UNDAV*. Recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9048.pdf>
- UNIPE. Observatorio Educativo (2016): Nuevos estudiantes, más gradua-

- dos, desarrollo de la investigación, alto prestigio social... ¿porqué están cuestionadas las universidades públicas” en *El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE*. Año 3, N°6. Agosto de 2016.
- Universidad Nacional de Avellaneda (2015): *Estatuto Académico de la UNDAV*. Recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9048.pdf>
- UNDAV (2019) Plan de desarrollo académico. Resolución 314.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA (s/f): *Proyecto Institucional Universitario de la UNDAV (PUT)*, recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9046.pdf>
- UNZUÉ, M. (2012): Historia de origen de la Universidad de Buenos Aires (A propósito de su 190° aniversario). En *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, núm.8, pp. 72-88, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/262> [consulta: 10/12/2015]
- UNZUÉ, M. (2016): Los sentidos de la idea de la democratización de la universidad en Argentina. En I. Aranciaga (compilador) *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas. Debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- UNZUÉ, M. y EMILIOZZI, S. (2013): *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Entrevistas

- (2011) Conversaciones con Federico Schuster realizadas durante los meses de febrero y julio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- (2019) Entrevista con Liliana Elsegood el 14/05 en Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.
- (2019) Entrevista con Jorge Calzoni el 15/05 en Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.
- (2019) Entrevista con Patricia Domenech el 16/05 en Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

