

12

## Masividad, heterogeneidad y fragmentación

El sistema universitario argentino 1983-2007

Pablo Buchbinder y Mónica Marquina



25 años  
25 libros

  
BIBLIOTECA  
NACIONAL



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

# **Masividad, heterogeneidad y fragmentación**

## **Veinticinco años, veinticinco libros**

El ciclo político inaugurado en Argentina a fines de 1983 se abrió bajo el auspicio de generosas promesas de justicia, renovación de la vida pública y ampliación de la ciudadanía, y conoció logros y retrocesos, fortalezas y desmayos, sobresaltos, obstáculos y reveses, en los más diversos planos, a lo largo de todos estos años. Que fueron años de fuertes transformaciones de los esquemas productivos y de la estructura social, de importantes cambios en la vida pública y privada, de desarrollo de nuevas formas de la vida colectiva, de actividad cultural y de consumo y también de expansión, hasta niveles nunca antes conocidos en nuestra historia, de la pobreza y la miseria. Hoy, veinticinco años después, nos ha parecido interesante el ejercicio de tratar de revisar estos resultados a través de la publicación de esta colección de veinticinco libros, escritos por académicos dedicados al estudio de diversos planos de la vida social argentina para un público amplio y no necesariamente experto. La misma tiene la pretensión de contribuir al conocimiento general de estos procesos y a la necesaria discusión colectiva sobre estos problemas. De este modo, dos instituciones públicas argentinas, la Biblioteca Nacional y la Universidad Nacional de General Sarmiento, a través de su Instituto del Desarrollo Humano, cumplen, nos parece, con su deber de contribuir con el fortalecimiento de los resortes cognoscitivos y conceptuales, argumentativos y polémicos, de la democracia conquistada hace un cuarto de siglo, y de la que los infortunios y los problemas de cada día nos revelan los déficits y los desafíos.

Pablo Buchbinder y Mónica Marquina

# Masividad, heterogeneidad y fragmentación

El sistema universitario argentino 1983-2007



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Buchbinder, Pablo

Masividad, heterogeneidad y fragmentación : el sistema universitario argentino 1983-2007 / Pablo Buchbinder y Mónica Marquina. - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008.

112 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección "25 años, 25 libros"; 12)

ISBN 978-987-630-037-7

1. Educación Superior.Historia. I. Marquina, Mónica II. Título

Colección "25 años, 25 libros"

Dirección de la colección: Horacio González y Eduardo Rinesi

Coordinación general: Gabriel Vommaro

Comité editorial: Pablo Bonaldi, Osvaldo Iazzetta, María Pia López, María Cecilia Pereira, Germán Pérez, Aída Quintar, Gustavo Seijo y Daniela Soldano

Diseño editorial y tapas: Alejandro Truant

Diagramación: José Ricciardi

Ilustración de tapa: Juan Bobillo

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008

Gutiérrez 1150, Los Polvorines. Tel.: (5411) 4469-7507

[www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

© Biblioteca Nacional, 2008

Agüero 2502, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tel.: (5411) 4808-6000

[bibliotecanacional@bn.gov.ar](mailto:bibliotecanacional@bn.gov.ar)

ISBN 978-987-630-037-7

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de los editores.

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## Introducción

¿Qué cambios ha experimentado el sistema universitario argentino en veinticinco años de democracia? ¿Qué ha sucedido con sus protagonistas, sus estructuras, sus ofertas, en un período que han transitado diversos gobiernos con sus respectivos proyectos para la universidad? Intentando dar respuesta a estos interrogantes, el trabajo que presentamos aquí tiene como propósito analizar, en forma global y sintética, la evolución del sistema universitario argentino desde la reconstrucción democrática iniciada el 10 de diciembre de 1983.

Acerca de la cuestión universitaria de las últimas dos décadas contamos hoy con un cuerpo bibliográfico relativamente nutrido, focalizado en diferentes temas. Sin embargo, son escasos los balances sobre las transformaciones experimentadas por el sistema en su conjunto. Por otro lado, si bien hay cuestiones que han sido exploradas con cierto detenimiento y profundidad, como las políticas implementadas hacia el sector en los años 90 o la introducción de la llamada cultura de la evaluación, otros temas han recibido menor atención por parte de los estudiosos, como las consecuencias de las estrategias desarrolladas por la dictadura hacia la universidad, las modalidades de las políticas del primer gobierno de la transición democrática o las características que asumieron los procesos de normalización de las instituciones llevadas a cabo durante aquellos años.

El libro procura proporcionar a un lector no necesariamente especialista en el tema un abordaje integral y sintético de la cuestión, tratando de incluir tanto los aspectos relativos a las políticas como sus efectos, su recepción en el sistema universitario y las transformaciones que éste experimentó en términos de crecimiento institucional, en número de estudiantes y en los aspectos presupuestarios. Para su elaboración nos hemos basado en los distintos trabajos publicados en los últimos años por especialistas en temas universitarios, pero también volcamos nuestra experiencia como

actores, investigadores y docentes de la universidad. Como todo texto científico, las conclusiones y juicios que aquí se presentan son provisorios, teniendo en cuenta que abordan procesos aún no cerrados, razón por la cual pretenden colaborar en el debate.

La idea principal que recorre el texto trasluce cierta ambigüedad y contradicción. En estos años el sistema universitario es más democrático y más amplio, pero también más caótico y fragmentario. Todo ello “a pesar de” y “como causa de” múltiples políticas dirigidas al sector por parte de gobiernos con diferentes proyectos para la universidad.

En esta línea, el libro se organiza en cuatro capítulos, que coinciden con los principales momentos del período aquí considerado. El primero pretende describir el escenario universitario que recibe la democracia en 1983. Se trata de un escenario que es producto de ocho años de dictadura militar, cargados de intervención gubernamental, represión y vaciamiento intelectual sobre un sector que resultaba amenazante.

El segundo capítulo aborda las principales características del proyecto universitario del primer gobierno de la transición democrática, dirigido a un sector que exigía apertura en el marco de altas expectativas sociales y políticas que se irán diluyendo ante un contexto de crisis.

El tercer capítulo se centra en el desarrollo del sistema universitario durante los años 90, atravesado por políticas orientadas claramente a la coordinación y conducción por parte del gobierno a partir de nuevas pautas y reglas de funcionamiento, materializadas en un nuevo orden legal que tendrá más de una década de vigencia.

El cuarto pretende identificar algunas tendencias que caracterizan el período reciente, entre las cuales ubicamos la ausencia de un proyecto político de o para la universidad, y que explica los actuales problemas que hoy se hacen más evidentes en el sistema.

Finalmente, repasamos a modo de conclusión los momentos analizados a través del reconocimiento de “debe” y “haber” en un balance que merece, por cierto, seguir desarrollándose.

Queremos expresar nuestra satisfacción por formar parte de una sociedad que, pese a grandes dificultades, sigue intentando encontrar caminos —a veces atajos, a veces callejones sin salida que obligan a volver— que mejoren la vida en democracia. En segundo lugar, queremos agradecer a la universidad pública desde la cual hacemos lo que nos gusta, enseñar e investigar, por permitirse ser analizada, criticada y reflexionada. Queremos agradecer por último a los editores y directores de esta colección —que busca a través del estudio de distintas temáticas abrir la reflexión sobre los cambios experimentados por la sociedad argentina desde la reinstauración de la democracia— la invitación para participar del proyecto y colaborar con la reflexión en un aniversario tan importante para todos.



## La herencia de la dictadura

### Los años previos: 1973-1975

Prácticamente desde sus inicios, la dictadura implementó un conjunto de medidas que tenían como propósito principal modificar sustancialmente el lugar que en el sistema educativo ocupaba la estructura universitaria. Ese plan de reestructuración partía del rechazo del papel jugado por las universidades en los procesos de movilización política de finales de la década de 1960 y principios de la de 1970. Los sectores más radicalizados que protagonizaron la experiencia de 1973 habían convertido entonces a las universidades en uno de sus principales bastiones. Para muchos de los dirigentes académicos y estudiantiles de aquellos años, la Universidad debía adecuar sus estructuras institucionales, su organización curricular y sus funciones al proceso de transformación política y social al que, consideraban, se dirigía inexorablemente Argentina.

Las autoridades que asumieron la conducción de las universidades en aquellos tumultuosos días de mayo de 1973, y que eran afines a las organizaciones más combativas del peronismo, decretaron, entre otras medidas, la expulsión de docentes y funcionarios identificados con el régimen militar iniciado en 1966 y, además, la de todos aquellos que trabajaban como empleados en empresas multinacionales. Durante esos meses se trató de implementar un proceso de cambio de las estructuras curriculares y administrativas. Se modificaron los contenidos de la enseñanza en varias carreras y disciplinas y también las formas de evaluación. Se procuró avanzar en la transformación de las estructuras docentes, limitando las diferencias de jerarquía entre sus integrantes. Se verificó por aquel entonces un proceso de designación masiva de nuevos docentes interinos en las universidades sobre la base de sus vínculos con los movimientos estudiantiles radicalizados y a partir de su identifi-

cación con las concepciones políticas del grupo que se hizo cargo de las casas de estudios.

Un año más tarde, aquella experiencia universitaria comenzó a ser jaqueada por los conflictos en los que se sumió el gobierno de Juan Domingo Perón primero y luego el de su viuda, que lo sucedió después de su muerte en julio de 1974. La situación universitaria se agravó sobre todo cuando Oscar Ivanissevich, un conspicuo exponente de la derecha peronista, asumió el Ministerio de Educación en agosto de 1974. Las universidades fueron intervenidas durante los meses subsiguientes. Los nuevos interventores eran, por lo general, personajes afines a distintas agrupaciones de extrema derecha. Como lo recordará tiempo más tarde Emilio Fermín Mignone, en ese entonces rector de la Universidad Nacional de Luján, eran “personajes desconocidos, mediocres y sobre todo profundamente reaccionarios”. Algunos, incluso, manifestaban abiertamente sus afinidades con el fascismo, como Alberto Ottalagano, interventor en la Universidad de Buenos Aires.

Luego de implementadas las medidas de intervención, las facultades de esta casa de estudios fueron cerradas durante varios meses y clausurados y destruidos los locales de los centros estudiantiles. Los nuevos interventores nombraron “celadores” que eran, por lo general, integrantes de las fuerzas de seguridad. Su función consistía en vigilar la actividad política desarrollada en el ámbito universitario. Los casos de represión a las organizaciones estudiantiles, así como los asesinatos de militantes y dirigentes universitarios se reiteraron a partir de los últimos meses de 1974. Se inició entonces un proceso de persecución que terminó con muchos de los protagonistas de los cambios universitarios de 1973 expulsados, cesanteados, encarcelados e incluso asesinados.

El movimiento estudiantil fue uno de los blancos privilegiados por los grupos armados vinculados con la llamada Alianza Anticomunista Argentina, la tristemente célebre Triple A. Un grupo conocido con el nombre de “comando Libertadores de América” secuestró a principios de 1975 a nueve estudiantes de la Universidad de Córdoba que a los pocos días, aparecieron muertos. Meses después corrieron la misma suerte tres estudiantes de la Universidad Nacional

del Sur. Ambos hechos causaron una profunda conmoción en la comunidad universitaria. Destacados intelectuales que desarrollaban tareas académicas fueron asesinados, como Rodolfo Ortega Peña y Silvio Frondizi, en julio y septiembre de 1974, respectivamente.

### **El modelo universitario de la dictadura: represión, control ideológico y achicamiento**

Pero sin duda, la represión en los ámbitos universitarios asumió un nuevo cariz a partir del golpe militar de marzo de 1976. El 29 de ese mismo mes, el nuevo gobierno sancionó la Ley N° 21.276, y a través de ella estableció que el gobierno y la gestión de las universidades estarían a cargo de funcionarios designados por el Ministerio de Cultura y Educación. Los nuevos rectores y decanos, por lo general oficiales de las fuerzas armadas, acumulaban amplias y discrecionales atribuciones que les permitían cesantear a autoridades universitarias y a docentes, e incluso expulsar estudiantes. La represión tuvo justamente al estudiantado como uno de sus blancos principales. El informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) ha señalado que un 21% de los desaparecidos eran estudiantes.

La dictadura cercenó principios fundamentales de la vida académica. Suprimió la libertad de cátedra, designó en forma discrecional y arbitraria a los nuevos docentes que llegaron a los cargos, en su gran mayoría por sus vínculos y afinidades políticas e ideológicas con los integrantes del nuevo régimen. Los proyectos de transformación del sistema que inició la dictadura incluyeron la supresión de carreras enteras como las de Humanidades, Matemática, Física y Química en la Universidad Nacional del Sur, Cinematografía en la de La Plata, Antropología en la de Mar del Plata. La carrera de Psicología fue suspendida durante largo tiempo en las universidades de La Plata, Tucumán y Mar del Plata. Esta política llevó incluso al cierre de una universidad: la de Luján, suprimida en el año 1979; su patrimonio fue transferido a la Universidad de Buenos Aires.

La reducción del sistema universitario fue también un propósito asumido explícitamente por las nuevas autoridades, que consideraban que el sistema estaba sobredimensionado. En ese marco, entendían, además, que era necesario establecer una nueva relación entre los sistemas de educación básica, media y superior. Esto exigía reestructurar las dimensiones de la matrícula universitaria. Es preciso destacar, por otro lado, que ésta había experimentado un crecimiento constante y acelerado en Argentina desde la segunda posguerra. En 1945 había 47.000 estudiantes universitarios, que llegaban a 138.000 diez años después. Durante la década de 1960, pasaron de 159.000 a 235.000. El gobierno peronista que asumió en 1973 impulsó un nuevo incremento en la matrícula, entre otras medidas a través de la suspensión del examen de ingreso. Los estudiantes universitarios que eran 333.000 en 1973 llegaron a ser 518.000 en 1976. Un 90% de ellos estaba concentrado, por entonces, en el sistema público.

En su estrategia para reducir las dimensiones de la universidad, el régimen militar adoptó dos instrumentos. Por un lado estableció severas restricciones al ingreso a través de un sistema de cupos administrado a partir de la implementación de cursos y exámenes de ingreso. A esto se sumó, en 1980, el arancelamiento de los estudios de grado. Estas medidas restrictivas incidieron significativamente en la evolución de la matrícula. Del poco más de medio millón de estudiantes universitarios de 1976 se pasó a 402.000 en 1981. Esta política estaba dirigida sobre todo hacia las grandes universidades. En 1974, la Universidad de Buenos Aires tuvo 40.285 ingresantes. En 1977, esa cifra se redujo a 13.312. Pero la matrícula experimentó otros cambios significativos en su composición. En 1976, el sistema universitario privado concentraba a unos 58.000 estudiantes, un 12% del total. En 1982 esa cantidad llegaba ya a 75.000, lo que elevaba ese porcentaje a un 19% del conjunto de la matrícula. Paralelamente, también creció la participación de las pequeñas y medianas universidades, ya que las principales restricciones se aplicaron, como ya señalamos, a las grandes casas de estudios como las de Córdoba, Buenos Aires y La Plata. Como contrapartida, otro proceso altamente sig-

nificativo se registró también durante aquellos años: el elevado incremento de los estudiantes inscriptos en el sector de la enseñanza superior no universitaria. Los mismos sumaban 68.000 en 1976. En 1983 superaban ya los 164.000.

La política implementada por la dictadura hacia la universidad incidió negativamente, también, en el rol de la misma en la vida científica y cultural. Aquellos años fueron testigos, entonces, de un progresivo retiro de la universidad de los procesos de creación de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales. Esto se explica en parte por el impacto de la represión y la expulsión de científicos y docentes altamente calificados. Pero también porque los recursos para la investigación fueron canalizados durante ese período hacia instituciones extrauniversitarias. De esta forma, como demuestra Enrique Oteiza, se acentuó una tendencia cuyos rasgos centrales podían advertirse a principios de la década de 1970. En 1975 un 26% de los recursos destinados a la investigación científica y tecnológica del presupuesto nacional eran canalizados a través de las universidades. En 1983 ese porcentaje se había reducido a un 6,8%. Esos fondos fueron transferidos hacia instituciones como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). De esta forma la dictadura contribuyó a profundizar el carácter profesionalista de las instituciones universitarias y al desfinanciamiento de la actividad científica en el ámbito de la educación superior.

Si bien la situación era grave, en este aspecto, en el ámbito y campo de las ciencias exactas y naturales, en el de las ciencias sociales y las humanidades el deterioro fue mucho más profundo. En Argentina, estas disciplinas habían experimentado un proceso de institucionalización universitaria, mucho más tardío y precario. El reconocimiento pleno de su estatus científico tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de 1950. En principio, este proceso fue afectado negativamente por el golpe de 1966, que llevó al general Juan Carlos Onganía a la Presidencia de la Nación y que provocó, luego de la intervención a las universida-

des, una renuncia masiva de docentes vinculados a los sectores más modernos y dinámicos del sistema, sobre todo en Buenos Aires. Durante los primeros años 70 la práctica de estas disciplinas estuvo cruzada con el compromiso político asumido por muchos de sus cultores. La dictadura iniciada en marzo de 1976 asestó finalmente un golpe profundo a su desarrollo. Sus exponentes más calificados sufrieron persecuciones de naturaleza política e ideológica, e incluso debieron exiliarse. Muchos también se encontraron entre las víctimas de la represión estatal. Como ya señalamos, el régimen militar llegó a cerrar carreras enteras, sobre todo en esas áreas, y restringió la circulación de revistas y publicaciones de distinto carácter. La inversión de recursos estatales en el desarrollo de estas disciplinas –que, durante parte de este período, fue de todas formas significativa– se concentró en algunos grupos universitarios que no despertaban sospechas para el régimen. También en este caso se destinó una cantidad relevante de fondos para financiar institutos de investigación extrauniversitarios. Estos centros generaron una producción relativamente abundante, pero de escasa calidad.

Paralelamente, durante aquellos años fueron consolidándose núcleos que reunieron a muchos de aquellos que estaban marginados de los circuitos académicos oficiales. Proliferaron así un conjunto de institutos privados de investigación que en el ámbito mencionado lograron sobrevivir, en algunos casos gracias a la obtención de fondos externos, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Estudios Urbanos y Rurales (CEUR) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), entre otros. Como bien lo ha analizado Hilda Sabato, cumplieron estas instituciones una función central como ámbitos en los que se concentró un tipo de investigación en ciencias sociales sustancialmente distinto del practicado en ámbitos oficiales. También en este marco fue fundamental el rol jugado por algunas revistas culturales y científicas, como *Crítica y Utopía* o *Punto de Vista*, y por algunas editoriales, como el Centro Editor de América Latina.

## La oposición a la dictadura

Como en otros ámbitos de la vida cultural y política argentina, las resistencias al nuevo estado de situación en las universidades fueron débiles y aisladas en un principio, pero comenzaron a cobrar mayor vigor en los primeros meses del año 1980. La oposición a la aplicación de los aranceles fue uno de los factores que permitieron el renacimiento de las organizaciones estudiantiles. Un momento fundamental en la historia del movimiento estudiantil de aquellos años se produjo cuando en diciembre de 1980 la Federación Universitaria Argentina (FUA) salió a la luz pública firmando una solicitada en los principales diarios de circulación nacional para rechazar la aplicación del arancel.

Los militantes estudiantiles habían sido perseguidos sistemáticamente por las autoridades universitarias. Durante los primeros años del “Proceso” podía notarse en los recintos de las facultades la presencia habitual de personal policial. Las requisas eran comunes, al igual que la participación subrepticia de agentes de inteligencia en distintas instancias y espacios de la vida universitaria. Muchos dirigentes estudiantiles se protegieron por entonces bajo el arco de los partidos políticos –los principales líderes de la FUA pertenecían generalmente a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Partido Socialista– y generaron algunas muy tímidas iniciativas de reorganización de sus fuerzas en base a reclamos vinculados específicamente con problemas del funcionamiento de las casas de estudios.

A través de encuentros informales y, sobre todo, a partir de movimientos tendientes a la elaboración y presentación de peticiones relativos a distintos aspectos de la vida académica, fue articulándose entonces durante los años 1979 y 1980 el movimiento estudiantil. Sus militantes, encuadrados en base a parámetros partidarios, elaboraron e hicieron circular en ámbitos restringidos distintos documentos críticos con respecto a la política oficial. Fueron las medidas de mayor alcance e impacto en la población estudiantil tomadas por el régimen militar las que galvanizaron el trabajo común de los dirigentes.

En julio de 1979, un heterogéneo grupo de líderes estudiantiles inició una campaña contra el anteproyecto de ley universitaria impulsado por las autoridades del Ministerio de Educación. Pero fue, sin duda, como ya señalamos, la decisión del régimen de arancelar los estudios la que concitó la mayor atención por parte de las organizaciones. La FUA inició entonces una campaña que cristalizó con la firma de un petitorio cuyo texto principal fue publicado en varios periódicos nacionales el 26 de diciembre de 1980. El documento reivindicaba la gratuidad de la enseñanza universitaria y manifestaba su oposición a la aplicación de los aranceles.

El inicio del conflicto de las islas Malvinas posibilitó el renacimiento de la militancia en las universidades como en otros ámbitos de la vida institucional argentina. Pocos días después del 2 de abril de 1982, la comisión multipartidaria recibió a un grupo de representantes de la FUA encabezada por su entonces presidente, Roberto Vázquez. El eje central de los reclamos de los dirigentes eran las limitaciones al ingreso universitario. Luego de la derrota de Malvinas, los centros de estudiantes fueron reabiertos y se generalizaron las asambleas estudiantiles en la mayor parte de las universidades del país; se estructuraron comisiones y se llevaron a cabo encuentros con el propósito de reorganizar los centros recuperados. Sus reclamos tuvieron a partir de entonces diversos ejes pero, además de las consignas contra el arancel y el pedido de mayor presupuesto, exigieron la restitución de los bienes de los centros –bar, librería, fotocopiadora– y la disponibilidad de locales dentro de las facultades. Otro motivo central de sus movilizaciones fue el retiro de las fuerzas policiales y el desmantelamiento del aparato represivo instalado en las casas de estudios. También integraron, en algunas oportunidades, comisiones mixtas junto a los graduados para analizar los problemas de las carreras.

Las exigencias fueron canalizadas a través de diversas movilizaciones, pero, en la mayoría de los casos, encontraron la negativa de las autoridades universitarias a la hora de implementarlas. Las de la Universidad Nacional de Rosario, por ejemplo, se negaron, en noviembre de 1982, a dialogar con los dirigentes estudiantiles, sosteniendo que no era posible “recibirlos bajo compulsión de

marchas y concentraciones que se caracterizan por el empleo de términos soeces y consignas marxistas”.

Durante ese mismo año, a partir de septiembre, tuvieron lugar las primeras elecciones de centros de estudiantes, que concitaron un intenso entusiasmo. Por lo general, las nuevas agrupaciones se referenciaron en los partidos políticos nacionales. De este modo, tanto estas elecciones, como las del año siguiente estuvieron fuertemente partidizadas y, en líneas generales, expresaron el liderazgo ejercido por la UCR en vastos sectores de la clase media. En la Universidad de Buenos Aires, las distintas vertientes de Franja Morada, brazo universitario del radicalismo, obtuvieron la mayoría en ocho facultades. En pocos meses, en la principal universidad del país, prácticamente la totalidad de los centros de estudiantes fueron normalizados. Un proceso similar tuvo lugar en otros sitios del interior del país.

El Congreso de la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), celebrado pocos días después de las elecciones de 1983 que permitieron el retorno de la democracia y la consagración de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación, eligió como titular al militante de Franja Morada, Andrés Delich. La FUA, por su parte, también celebró su congreso en julio de 1984 bajo la clara hegemonía de los grupos estudiantiles afines al nuevo gobierno.

El rasgo central de estos procesos de normalización de las organizaciones estudiantiles fue que los mismos estuvieron marcados por una alta participación —se calculaba entonces que en estas elecciones, no obligatorias, participó cerca de un 70% de quienes estaban en condiciones de hacerlo— y por la opción a favor de agrupaciones moderadas, a diferencia de lo que había ocurrido a principios de los setenta. En este sentido, cabe subrayar que en muchas facultades el segundo lugar fue ocupado por agrupaciones independientes —un caso emblemático fue el de la agrupación *Quantum*, de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires— que cuestionaban la partidización de la vida universitaria.

El régimen militar, mientras tanto, había intentado consolidar posiciones en la Universidad. En abril de 1980 el gobierno del “Proceso” sancionó una nueva ley universitaria que establecía

la designación de las autoridades por el Poder Ejecutivo. El nuevo ordenamiento universitario contemplaba el nombramiento de los profesores por concurso y preveía el arancelamiento de los estudios de grado. También prohibía a los integrantes de los cuerpos directivos ejercer cargos en partidos políticos u organizaciones gremiales. Durante su último año, además, el régimen militar trató de perpetuarse en las instituciones universitarias a partir de un masivo llamado a concursos. La reglamentación para dicha convocatoria fue fuertemente cuestionada ya que, se sostuvo, favorecía a los docentes interinos en un contexto de ferrea exclusión por motivos políticos e ideológicos.

Los concursos fueron implementados a partir de 1982 en el marco de un intento por normalizar el claustro docente. Aunque en relación a la cantidad total de docentes sólo llegó a sustanciarse un número pequeño de concursos, es posible advertir que esa medida benefició a grupos que habían desarrollado sus tareas en forma interina hasta entonces y a personas que habían ocupado cargos de gestión bajo el régimen y que, por lo general, se identificaban con grupos conservadores vinculados a la derecha católica. Hasta pocos meses antes del cambio de gobierno, el régimen militar siguió convalidando dichos concursos.

En tiempos del ocaso de la dictadura podía advertirse la existencia de una fuerte demanda para el acceso a la universidad proveniente, sobre todo, de jóvenes que no habían logrado ingresar debido a las restricciones impuestas desde 1976. Por otro lado, el sistema universitario presentaba distintos tipos de limitaciones, que podían advertirse en diversos planos. La universidad de la dictadura se había construido sobre la base de la marginación y discriminación de un número elevado de calificados profesionales e investigadores. Predominaba un modelo marcadamente profesionalista, es decir, un sistema que privilegiaba la formación de profesionales liberales y dejaba en un segundo plano a la práctica de la investigación científica.

Como ya destacamos, esta situación había sido reforzada por una política que procuraba orientar a la investigación hacia instituciones no universitarias. Los resultados de esta estrategia eran

evidentes, sobre todo –como ya hemos analizado– en las áreas de las ciencias sociales y de las humanidades, las disciplinas que más habían sufrido las consecuencias del ascenso de la dictadura.



## La reconstrucción democrática

En el marco de la inauguración de un período de apertura democrática recibido por la población con altas expectativas de participación y libertad, el gobierno de Raúl Alfonsín asumió la necesidad de emprender una política específica de democratización de la universidad pública en un lugar prioritario de su agenda. Entre las primeras medidas, el nuevo gobierno inició la normalización universitaria en el marco de un modelo reformista que evocaba los principios de 1918. De esta forma, la autonomía, el gobierno democrático de las universidades a través de sus tres claustros, el pluralismo ideológico y la apertura del sistema a nuevos sectores sociales aparecieron como las líneas rectoras del nuevo proyecto, el cual se plasmó en las normas sancionadas durante esta etapa.

Los considerandos del decreto 154/83 daban cuenta del espíritu del proceso de normalización de la transición. Allí se afirmaba: “El gobierno nacional ha asumido públicamente el compromiso de restablecer el pleno ejercicio de la autonomía universitaria, garantizando la libertad académica, como un modo de asegurar a la universidad su misión creadora, como institución abierta al pueblo afianzando el principio de igualdad de oportunidades y posibilidades (...) dicha autonomía supone la vigencia del principio esencial que la universidad debe gobernarse por sus claustros, posibilitando así el adecuado control interno de su desenvolvimiento y la necesaria vinculación con el país que la sustenta”.

Este decreto, que fue ratificado legislativamente por la Ley Nº 23.068, de 1984, estableció la normalización de las universidades nacionales. Esta difícil tarea implicó el nombramiento de rectores y decanos normalizadores por parte del Poder Ejecutivo Nacional, la puesta en vigencia de los estatutos universitarios existentes hasta la ruptura institucional de 1966, la constitución de Consejos Superiores provisorios en cada una de las veintiséis universidades nacionales existentes, el reconocimiento de un centro de estudiantes por facultad y de una federación de centros por

universidad, además de la FUA, y la derogación de la Ley *de facto* N° 22.207. Este proceso de normalización debía completarse en un año, con posibilidad de prórroga por 180 días.

## **La reestructuración político-institucional**

La tarea de democratización interna de las universidades nacionales implicó el establecimiento de gobiernos universitarios colegiados, mayoritariamente con representación tripartita (profesores, graduados y estudiantes). Para ello, fue necesario normalizar el claustro de profesores, reincorporando a docentes cesanteados durante la dictadura y poniendo en práctica mecanismos que anularan todo vestigio de los procedimientos originados en ese período, como por ejemplo la designación directa de profesores por parte de las autoridades, o a través de concursos viciados por discriminación ideológica.

El nuevo marco legal de normalización contemplaba la posibilidad de impugnación de los concursos sustanciados entre 1976 y 1983. Asimismo, una ley específica (N° 21.115) estableció la anulación de todas las confirmaciones de profesores universitarios y los beneficios de estabilidad –sin mediación de concursos– obtenidos durante la dictadura, así como un régimen de reincorporación de docentes cesanteados u obligados a renunciar por cuestiones ideológicas. Se inició así un proceso que requería alcanzar al menos el 51% de los cargos de profesores concursados, con el fin de posibilitar la elección de las autoridades universitarias por los claustros. Muchos docentes cesanteados y exiliados fueron reincorporados, y se utilizó el mecanismo del concurso como la instancia por excelencia para el acceso a los cargos docentes. Sin embargo, a diferencia de lo que había ocurrido en períodos anteriores, se debió recurrir a las designaciones de docentes con bajas dedicaciones, para poder atender al aumento creciente de la matrícula.

Esta etapa de democratización fue descripta años después por Adolfo Stubrin, diputado nacional y luego secretario de Educación de la Nación de este período, destacando la existencia de un espacio de

lucha política en torno a la universidad. Este espacio estaba caracterizado por el predominio de la política de partidos como elemento intrínseco de la universidad argentina. Si bien esta relación constituye un fenómeno de la historia de esta institución en nuestro país, sobre todo desde fines de la década del 60, es a partir de 1983 cuando la misma se arraiga en la forma en que hoy la conocemos.

Al respecto, se señalaba que los cargos de rectores normalizadores designados por el gobierno constitucional del presidente Alfonsín, encargados de restablecer el esquema de autonomía, cogobierno y concursos públicos y periódicos, fueron encomendados a cuadros de la UCR. Esto explica la consolidación de la política de partidos como parte del gobierno y la burocracia universitarios, que incluyeron alternancias con equipos del peronismo, principal partido opositor, aun antes de la asunción de Carlos Menem en 1989.

En el ámbito estudiantil también se manifestó este vínculo. Al respecto, dice Stubrin que, dado que la política universitaria era para los reformistas una parte importante de su formación, los partidos políticos afines apoyaron el movimiento del que, por otra parte, se nutrían. De esta forma, los cuadros estudiantiles optaban usualmente por una militancia partidaria, transición que podía hacerse antes o después de la graduación.

Este proceso de democratización incluyó el reconocimiento de los centros de estudiantes como órganos de representación estudiantil. Como ya señalamos, en un claro reflejo del clima político a nivel nacional, la agrupación Franja Morada, brazo universitario del partido radical en el gobierno, asumió la hegemonía del movimiento estudiantil en todas sus instancias. En las primeras elecciones estudiantiles de la UBA, celebradas en la segunda mitad de 1983, esta agrupación triunfó con 47,79% de los votos.

La normalización universitaria, inscrita en la tradición reformista, fue de alguna forma respetada por todo el espectro de partidos y sus expresiones universitarias. En lo que respecta a la política estudiantil, el rol protagónico de militantes y cuadros partidarios en el interior de las instituciones tendió a reproducir un microcosmos a la luz de las características de la política nacional. Además

de la expresión gremial y política del mundo universitario, el sector estudiantil se constituyó en un canal de incorporación de nuevos cuadros a las estructuras de partidos. Por otra parte, los primeros años del gobierno democrático se caracterizaron por un gran optimismo en la democracia como sistema de gobierno capaz de resolver los problemas de la sociedad. La universidad acompañaba esa expectativa y a la vez el gobierno le asignó un rol clave en ese objetivo, en el marco del estrecho vínculo político señalado anteriormente.

### **El crecimiento del sistema, sus distorsiones y limitaciones: 1983-1989**

La dictadura había dejado a la universidad vaciada de significación social, con una pobre producción en materia de investigación como producto del desfinanciamiento y el exilio de muchos científicos y académicos, con énfasis en la formación de profesionales y con docentes poco actualizados. Era sumamente complejo el desafío de la apertura de la universidad pública, ya que implicaba responder a la creciente demanda de acceso, restringido durante el régimen militar, con una capacidad que no se tenía, tanto en materia edilicia como de recursos humanos capaces de asumir la actividad docente con niveles adecuados de calidad.

Pese a estas limitaciones, y dando respuesta a las crecientes expectativas de apertura, se privilegió una política de acceso abierto a las universidades nacionales. Así, además de restablecerse la libertad, se saldaba una deuda de la época dorada de los años 60, en los que la relación de la universidad con la sociedad estaba mediada por una suerte de vanguardismo autodeterminista. El desafío fue el de actualizar la universidad, vincularla en sus funciones de docencia e investigación, pero además reforzando su rol social. Pese a los diagnósticos de la época que desaconsejaban atender a la presión por ingreso abierto a la universidad en un contexto de crisis económica, se dio prioridad política a dichas demandas, en el marco de una visión optimista sobre el crecimiento económico del país que no se confirmaría.

La tendencia acelerada al incremento de la matrícula universitaria había sido contenida por la dictadura a través de su política de cupos y aranceles. El resultado de esa política fue, como ya señalamos, su estancamiento. Muchos de los potenciales estudiantes habían sido desplazados hacia el sector universitario privado, cuando contaban con recursos suficientes para afrontar los costos de los aranceles, y hacia el sector terciario no universitario. El gobierno que asumió en diciembre de 1983 suprimió los cupos, pero las nuevas autoridades, durante el año 1984, implementaron cursos de ingreso en la mayoría de las universidades.

En la Universidad de Buenos Aires, un año después, se estableció finalmente el ingreso irrestricto —consigna recuperada por la gran mayoría de las agrupaciones estudiantiles— y se reestructuró la organización de todas las carreras a través de la conformación del llamado Ciclo Básico Común. Varias de las principales universidades del país levantaron gradualmente durante aquellos años las restricciones al ingreso. Estas decisiones, implementadas por las autoridades de las casas de altos estudios, contaron con un amplio apoyo entre el conjunto de las fuerzas políticas del país.

La puesta en práctica de estas determinaciones se tradujo, rápidamente, en un incremento sustancial del número de ingresantes, y, consecuentemente, la matrícula experimentó un crecimiento acelerado. En 1983 había 416.000 estudiantes universitarios, en 1984 llegaron casi a 500.000. En 1986 superaban los 700.000. El grueso del crecimiento correspondió, por otro lado, al sector público. Esto llevó a que el peso del sector privado en la matrícula universitaria disminuyera de un 19% a un 10% entre 1983 y 1986. La expansión acelerada del número de estudiantes constituyó entonces, sin duda, una variable central de la historia universitaria del período de transición democrática.

El crecimiento de la matrícula generó nuevos problemas en el sistema. Las instituciones debieron incrementar su plantel de docentes y, al mismo tiempo, resolver los problemas edilicios y de infraestructura que, en términos generales, planteaba la incorporación de un número tan significativo de nuevos estudiantes. Esto generaba desafíos inéditos. El problema se presentaba con singu-

lar urgencia, sobre todo, en las casas de estudios situadas en los grandes centros urbanos. La Universidad de Buenos Aires aumentó el número de estudiantes de un poco más de 100.000 en 1982 a casi 162.000 en 1987. En la Universidad Nacional de La Plata los ingresantes pasaron de 4.379 en 1983 a un poco más de 10.000 en 1984 y a más de 13.000 en 1986.

A las presiones crecientes sobre el sistema universitario se sumaron los problemas económicos y financieros agudizados durante la última etapa de la presidencia de Raúl Alfonsín. Así, durante la segunda mitad de los ochenta se verificó en el ámbito universitario una degradación de las condiciones materiales de trabajo tanto para el sector docente como para el de los empleados administrativos. De esta forma, el explosivo crecimiento de la matrícula fue seguido de una disminución abrupta de los recursos asignados por alumno. Esto, a la vez, se debió, como han señalado María Luz Bertoni y Daniel Cano, a que el aporte fiscal a las universidades nacionales descendió progresivamente durante esos años: mientras que dicho aporte medido en australes de 1988 llegaba en 1974 a 6.541 millones, en 1986 sumaba 4.251 millones. Si bien en 1987 se verificó un aumento sustancial de los recursos, los fondos volvieron a disminuir de manera pronunciada en 1988.

Por otro lado, los autores mencionados han destacado cómo el mismo aumento de la matrícula obligó a las instituciones a invertir cuantiosos recursos en edificios y en equipamiento destinado a atender los requerimientos de los estudiantes que se fueron incorporando al sistema. De esta forma, la parte del presupuesto universitario destinado a gastos de capital superó el 20% en aquellos años, llegando a duplicar los promedios históricos. En definitiva, esto provocó que el grueso del gasto que implicó el incremento de la matrícula fuera soportado por los trabajadores de las universidades cuyos salarios disminuyeron sustancialmente durante la segunda mitad de la década del ochenta. Por otro lado, y sobre todo en las grandes universidades metropolitanas, fueron los cargos de auxiliares docentes, por lo general con dedicaciones simples e incluso en muchos casos ad-honorem, los que crecieron acompañando los cambios en el número de estudiantes.

En el marco de una crisis económica profunda, esta situación se tradujo en un aumento sustancial de la conflictividad laboral, que se expresó en huelgas permanentes. Las huelgas y los paros docentes se sucedieron durante aquellos años, alterando significativamente el funcionamiento del sistema educativo y, particularmente, del universitario. En este sentido, la reorganización sindical de los docentes universitarios conforma otra variable central de análisis de esta etapa. En noviembre de 1984 se esbozó una primera organización sindical a partir de una comisión coordinadora de asociaciones y federaciones de docentes e investigadores de diferentes universidades públicas. En abril de 1985, sobre esta base, se conformó la Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU). La organización sancionó entonces sus primeros estatutos y designó a una Mesa Ejecutiva Nacional. En mayo de ese mismo año se llevó a cabo un paro de dos días y poco tiempo después se organizó una movilización nacional. Las reivindicaciones que orientaron el accionar de la CONADU eran diversas e incluían los reclamos por la normalización de las universidades, la reincorporación de los docentes cesanteados bajo la dictadura o la revisión de los regímenes jubilatorios.

Sin embargo, progresivamente, los reclamos vinculados con la recomposición salarial ocuparon un papel central en su programa de acción, aunque es preciso también señalar que la CONADU compartió entonces la representación de los docentes con otras organizaciones gremiales que contaban con ramas universitarias, como la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y la Unión de Docentes Argentinos (UDA).

Las huelgas se agudizaron a partir de los últimos meses de 1986, cuando en repetidas oportunidades los gremios propusieron la inasistencia a las mesas de exámenes. Pero se generalizaron a partir del año siguiente. La más prolongada fue, probablemente, la que se inició el 3 de agosto de 1987. La CONADU denunció entonces que el salario percibido por los docentes era equivalente a un 35% del que obtenían en diciembre de 1983. Fue imposible llegar a un acuerdo durante casi dos meses, ya que el gobierno se negó a negociar en tanto la medida de fuerza estuviese vigente

y sus propuestas, que privilegiaban sistemáticamente a los docentes de mayor dedicación, no conformaban a los gremios. La medida tuvo, como se verificará en acontecimientos similares y posteriores, un acatamiento dispar en el conjunto del sistema. Fue particularmente intensa la adhesión en el interior del país, sobre todo en las universidades de Cuyo, La Pampa, el Litoral y el Comahue, y mucho menor en las facultades profesionales de Buenos Aires, como Derecho y Ciencias Económicas. Ante el peligro de pérdida del cuatrimestre, los estudiantes llegaron a ocupar algunas facultades. La huelga se levantó cuando ya el ciclo lectivo parecía perdido.

Como en otros ámbitos de la administración pública, el nivel de conflictividad se agudizó cuando la hiperinflación de 1989 pulverizó los salarios. De todas formas, en lo que respecta al análisis de los conflictos de aquellos años es preciso subrayar que el mayor protagonismo en lo que refiere a huelgas y reivindicaciones salariales estuvo, por entonces, ejercido por los asalariados del sector estatal. Los empleados del sector privado habían llegado durante el año 1986 a acuerdos con sus empleadores que no tuvieron correlatos similares en el ámbito público. El principal problema no radicó aquí en estrategias sindicales particulares sino, fundamentalmente, en el deterioro permanente de los salarios en ese ámbito. Por otra parte, cabe recordar que las huelgas más prolongadas durante estos años fueron, justamente, las de los docentes, en particular los de enseñanza básica y media.

A principios de la década de 1990 el sistema presentaba, en su conjunto, una serie de rasgos particulares, en gran parte como consecuencia de los cambios producidos a partir de 1984. Pero había otras características que expresaban tendencias estructurales que se habían verificado desde su masificación a mediados de la década de 1950, algunas de las cuales eran evaluadas muy negativamente. Un primer problema era el vinculado con las elevadas tasas de deserción. En el año 1992, la relación entre egresados e ingresantes indicaba que cada 100 estudiantes que iniciaban su carrera se graduaban sólo 19. Se calculaba que, en el primer año, los que abandonaban los estudios alcanzaban a un 50% de los ingresantes. El otro elemento característico era la larga duración

efectiva de las carreras. Las estadísticas mostraban que los egresados invertían un 60% más del tiempo de duración previsto originalmente para sus carreras. Otro rasgo singular lo constituía la concentración de la matrícula en un conjunto determinado de áreas disciplinares. Sólo las carreras de Medicina, Contador Público y Abogacía reunían un 25% del total de los estudiantes en 1999.

Por otro lado, la estructura del sistema universitario se mantuvo durante el primer gobierno de transición democrática prácticamente sin cambios. En enero de 1984 se reabrió la Universidad de Luján, cumpliendo con un compromiso asumido por el candidato finalmente electo el año anterior. En 1988, el Congreso Nacional sancionó la ley de creación de la Universidad Nacional de Formosa. Ésta se constituyó a partir de un conjunto de institutos pertenecientes a la Universidad Nacional del Nordeste situados en esa provincia. Con esta decisión el número de universidades nacionales llegó a 27.

No hubo durante estos años creación de otras universidades públicas, más allá de estas dos determinaciones. Pero tampoco se autorizó la creación de nuevas universidades privadas, a pesar de que había casi una decena de solicitudes presentadas. Prácticamente no se fundaron universidades privadas en Argentina desde 1973 hasta finales de la década de 1980, aunque durante esos años se otorgó el reconocimiento definitivo a un conjunto de instituciones que ya gozaban de autorización para su funcionamiento provisorio. Es preciso observar entonces que la transformación universitaria de la segunda mitad de los ochenta se verificó en un contexto signado por la escasa renovación institucional. El sistema que absorbió el crecimiento sustancial de la matrícula producido desde 1984 era en 1991 prácticamente el mismo que existía en 1973.

En síntesis, el período de apertura y democratización no fue lo suficientemente planificado. La política de ingreso irrestricto promovida por el gobierno como forma de satisfacer las expectativas de la población no contempló una realidad marcada por la falta de aulas, de docentes capacitados para atender a todos los ingresantes y de presupuesto. A esta realidad se le sumó la grave crisis económica del país, traducida en altos índices de inflación que terminaron

por licuar los presupuestos universitarios y generar a nivel institucional el mismo desencanto que se agudizaba en la sociedad.

## **Otras medidas y la ley que no fue**

Durante los años del primer gobierno de la transición democrática se produjeron otras innovaciones significativas en materia legal e institucional que deben ser contempladas también en este análisis.

En materia financiera, una norma específica reguló el régimen económico-financiero durante el período de normalización. La Ley N° 23.151 otorgó autarquía a las universidades nacionales, es decir, capacidad para elaborar su propio presupuesto, reajustarlo y disponer de un fondo específico para ser utilizado con fines institucionales. Asimismo, allí se estableció la gratuidad de la enseñanza. Posteriormente, la Ley N° 23.569, de 1988, amplió este régimen, dotando de mayor autonomía a las instituciones y estableciendo su vigencia hasta la sanción de una ley orgánica universitaria que no llegó a promulgarse. En esta nueva norma sobre financiamiento se incorporó la posibilidad de que las universidades nacionales recibieran recursos provenientes de la venta de bienes, locaciones de obra o prestaciones de servicios. También se especificó que la gratuidad estaría limitada a la enseñanza de grado.

Otras iniciativas en materia universitaria llevadas adelante por el gobierno de la transición fueron, por ejemplo, la consolidación de un espacio de coordinación interuniversitaria, a través de la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (Decreto N° 2.461) y la conformación del SICUN (Sistema Interuniversitario de Cuarto Nivel) (Decreto N° 1.967). Ambas iniciativas evidenciaron la preocupación gubernamental por el proceso de expansión del sistema y la importancia de su coordinación, así como por la necesidad de consolidación de un nivel de carreras de posgrado de calidad.

El CIN fue concebido como un ámbito de discusión y coordinación de políticas entre las instituciones y de ellas con los sistemas educativo y científico nacionales. Ambas medidas establecieron la

adhesión voluntaria de las instituciones, en el marco del principio de autonomía tan valorado por entonces. No obstante, finalizando este período era posible advertir que, lejos de aprovechar los nuevos canales de coordinación instalados, las instituciones tendieron a autonomizarse no sólo como consecuencia de sus propios procesos de crecimiento, sino también porque no aparecía una propuesta consensuada de nuevo marco orgánico para el conjunto de las universidades nacionales.

En 1988 se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Educación y el CIN que creaba el Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria. Esta medida estaba enmarcada en la primera acción de la época que tenía por objetivo obtener apoyo financiero externo, proveniente del Banco Mundial. La iniciativa general se organizó en una serie de subproyectos destinados al mejoramiento del sector educativo. El Subproyecto 06 estaba destinado al sector universitario y es en ese marco que se iniciaron las acciones acordadas con el CIN. Sin embargo, esta iniciativa se detuvo con el adelantamiento del traspaso de gobierno, en 1989, y fue retomada en 1991 desde diferentes concepciones teórico-metodológicas dentro de un proyecto específico para la evaluación de la calidad universitaria.

Pasado el año de vigencia del período normalizador y su respectiva prórroga, no fue posible durante ese lapso el acuerdo sobre una norma integral que regulara el sistema universitario, garantizara su coordinación cada vez más compleja, y asegurara la permanencia de los principios que orientaron la normalización. Varios proyectos de ley universitaria fueron presentados en el Congreso de la Nación, sin posibilidad de que se plasmaran en una ley nacional. Esto se debió a la debilidad del partido del gobierno en ambas cámaras, en un período en el cual las restricciones económicas y las dificultades políticas con las principales corporaciones sociales se fueron incrementando hasta terminar con el adelanto de la entrega del poder gubernamental del presidente Alfonsín.



## **La educación superior de los 90**

La profunda reforma del Estado implantada durante el gobierno de Carlos Menem tuvo su correlato, con sus particularidades, en la política dirigida al sector universitario. Las medidas aplicadas en materia universitaria conformaron un tejido que apuntó a un objetivo de política común: la ruptura con el modelo de Estado benevolente –tal como lo ha denominado J. J. Brunner– de relación entre universidades y gobierno, que había predominado durante gran parte de la historia del sistema y que se caracterizó por el sostenimiento por parte del Estado del funcionamiento de las instituciones autónomas, a través de subsidios en bloque, con amplia autonomía de las casas de estudio. A los fines analíticos, en este período pueden identificarse dos momentos: uno, de instalación de temas de agenda, y otro de efectiva aplicación de medidas de reforma.

### **La política gubernamental hasta 1993**

La primera gestión del Ministerio de Educación del menemismo, conducida por el profesor Antonio Salonia, se caracterizó por la ausencia de una política explícita para el sector, aunque predominó la voluntad de instalar ciertos temas en la agenda de gobierno que iniciaron un debate que se prolongará durante todo el período. En el marco de una profunda crisis económica, el gobierno colocó en el centro de las discusiones el tema del financiamiento universitario, sosteniendo la necesidad de que las instituciones buscaran fuentes de obtención de recursos complementarias a las del Estado. Tal como relataron Norma Paviglianiti y colegas, el por entonces secretario de Coordinación Educativa, Científica y Cultural del Ministerio de Educación y Justicia, Enrique Bulit Goñi, propuso el arancel universitario en una carta dirigida a los rectores en 1989. En el mismo año, a través de una resolución

ministerial se auspició la creación de cooperadoras de padres en las universidades nacionales con el fin de recaudar aportes voluntarios, tal como lo venía haciendo la Universidad Nacional de Córdoba en algunas de sus facultades. También se fomentaron desde el gobierno otras vías de obtención de recursos, como la venta de servicios a terceros y las consultorías a empresas privadas y al Estado.

En relación con el financiamiento universitario, en el presupuesto de 1992 se produjo una innovación que perdura hasta la actualidad. Además de la inclusión de las partidas destinadas particularmente a cada universidad, como habían existido durante años, se incluyó por primera vez una suma de fondos sin finalidad específica, para ser utilizada por el Ministerio de Educación en el sistema universitario según criterios propios. Esta partida, que con el tiempo fue incrementándose, significó la posibilidad efectiva del Poder Ejecutivo de diseñar políticas específicas para las universidades, direccionándolas hacia objetivos definidos desde el gobierno central. La iniciativa fue acompañada por la presentación en el Congreso de la Nación, por parte del Poder Ejecutivo, de un anteproyecto sobre un nuevo régimen económico-financiero para las universidades, que reemplazaría al establecido en el anterior gobierno e instauraría el arancel universitario como una posible fuente de obtención de recursos propios. Allí también se establecían criterios de eficiencia como parámetros de financiamiento y de medición de la calidad y la descentralización salarial.

Este documento generó una fuerte movilización del sector universitario en su totalidad (de los rectores a través del CIN, de los estudiantes a través de la FUA, y de los docentes a través de la CONADU), que se opuso a una medida que implicaba la asignación al Poder Ejecutivo de funciones legislativas, y que posibilitaba la arbitrariedad y discrecionalidad en la distribución de fondos. Si bien la iniciativa no llegó a prosperar en el momento, constituyó un paso inicial de políticas que posteriormente tendrán cabida a través de la Ley de Educación Superior aprobada en 1995.

La incidencia oficial en el funcionamiento de las instituciones también se tradujo en aspectos jurídico-institucionales referidos a la definición de la instancia competente para revisar decisiones de

los órganos de gobierno universitario. A partir de una interpretación particular de los decretos 111/90 y 190/91, diversos pedidos de revisión de actos del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires fueron analizados por el Poder Ejecutivo en lugar de que lo hiciera la justicia, pese a los recursos interpuestos ante ésta por la UBA, sin resultado. Sobre la base de aquella interpretación, el caso más resonante fue la decisión del Ministerio de Educación de anular lo dispuesto por el Consejo Superior de la UBA en un conflicto por presuntas irregularidades en las elecciones estudiantiles de la Facultad de Medicina, que había sido elevado por esa facultad –cuyo decano era aliado del gobierno y opositor a la conducción de la universidad– ante el Ministerio de Educación, convalidándose así los comicios realizados en noviembre de 1991.

Otros temas relevantes de ese momento fueron la creación de universidades privadas –tantas como las existentes desde 1958– y la constitución de las bases del sistema de evaluación y acreditación. Sobre el primer aspecto trabajaremos más adelante, al describir las características del crecimiento y complejización del sistema durante este período. Respecto de la evaluación, se retomó la iniciativa, formulada a fines del gobierno de Alfonsín, de fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria a través del crédito externo. En este marco, el denominado Subproyecto 06 tenía entonces como objetivo la elaboración de una metodología de evaluación universitaria, tarea que se desarrolló entre mediados de 1991 y 1992. Pese a que originariamente la iniciativa había surgido de un acuerdo con el CIN, este cuerpo, a través del acuerdo plenario N° 97 de 1993, rechazó la aplicación de la propuesta metodológica elaborada, alegando disidencias respecto de la concepción cuantificable de la calidad y evaluación y de la uniformidad del método de análisis del documento propuesto. Esta iniciativa generó un importante movimiento del sector universitario, desde donde se produjeron documentos y se organizaron reuniones nacionales para la elaboración de una propuesta alternativa.

El enfrentamiento entre el gobierno nacional y el sector universitario se fue profundizando como producto de las diferentes iniciativas oficiales, pese a la firma del Protocolo de Concertación

Universitaria, en el cual el gobierno se comprometió a la “valorización de las universidades” y las instituciones a “continuar racionalizando su organización, optimizando el uso de sus recursos”, a través de un cronograma de trabajo establecido en 1991, que no llegó a implementarse.

Esta etapa finalizó en febrero de 1993, con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias. Hasta entonces, el tratamiento del tema universitario por parte del gobierno se había plasmado orgánicamente a través de una Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, encargada del reconocimiento oficial y homologación de títulos. La jerarquización orgánica de esta instancia implicó la decisión oficial de instalar desde el Poder Ejecutivo una política nacional para el sector acorde al nuevo modelo de país que comenzaba a delinearse.

### **Las bases del nuevo modelo: 1993-1995**

La Ley Federal de Educación, sancionada por el Congreso de la Nación en 1993, regirá por más de diez años el sistema educativo argentino. Esta norma representó la inauguración de una nueva etapa para la educación, conducida desde el Poder Ejecutivo por renovados equipos técnicos de alto nivel que pretendieron sentar las bases de un nuevo modelo educativo con perfil modernizador. Estos equipos fueron conducidos por quienes habían impulsado el debate de la nueva ley desde el Congreso de la Nación: Jorge Rodríguez, entonces diputado, y Susana Decibe, su asesora, que ahora se desempeñaban como ministro de Educación y secretaria de Programación y Evaluación Educativa, respectivamente.

En el marco de la nueva organización ministerial, la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias inauguró una nueva estrategia oficial de definición de políticas para el sector. A partir de la asunción de Juan Carlos del Bello como su titular y de la conformación de un equipo central de perfil técnico, comenzaron a ponerse en práctica políticas concretas, a través de decretos y resoluciones ministeriales aisladas que luego pasarían a formar parte

del nuevo orden legal plasmado en la Ley de Educación Superior. En 1993 se crearon los Consejos de Planificación Universitaria Regional, pensados como espacios de coordinación regional de la educación superior, y compuestos por representantes de universidades nacionales y privadas, autoridades educativas provinciales y el gobierno nacional. Desde estos espacios se pretendió resolver el problema de la desarticulación del sistema y la superposición de ofertas de carreras, a través de órganos de tipo consultivo con capacidad para emitir recomendaciones al gobierno central.

La estrategia de mediación entre el gobierno y la base del sistema universitario a través de organismos intermedios o “de amortiguación” continuó con la creación del Consejo Nacional de Educación Superior dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Educación. Integrado por personas de reconocimiento académico y científico, además de pluralidad política, ese ámbito fue concebido como un lugar desde el cual discutir y estudiar problemas y recomendar soluciones que pretendían colocarse por encima de las tensiones sectoriales, aunque también fuera interpretado como un espacio de legitimación de la política oficial en materia universitaria a través de voces autorizadas. Este consejo estructuró su trabajo a partir del estudio de temas tales como la evaluación y la acreditación universitaria, el acceso a la educación superior y su articulación con la escuela media, el análisis de la oferta educativa, la gestión de las instituciones y el sistema de posgrado. En dichos temas, emitió dictámenes que constituyeron recomendaciones, tenidas en cuenta en mayor o menor medida según los casos.

En materia económico-financiera también en esta etapa se colocaron en la agenda cuestiones que perdurarían en el tiempo. La discusión sobre un nuevo régimen laboral docente no prosperó, por lo que se emitió desde el nivel oficial una propuesta de descentralización salarial, que trasladaba el conflicto gremial a nivel de las instituciones. También en esta etapa se diseñó y puso en funcionamiento el Sistema de Incentivos a Docentes Investigadores, un nuevo mecanismo distribuidor de beneficios en dinero a los docentes que aceptaran que su actividad fuese evaluada a partir de criterios de productividad académica. Por su parte, el Poder

Ejecutivo envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley de modificación del régimen económico-financiero de las universidades nacionales, en forma separada y previa al proyecto de ley de educación superior, el cual, en la misma línea que la iniciativa anterior, incluía la posibilidad de arancelar los estudios de grado y la asignación de una suma global al Ministerio de Educación para ser distribuida con criterios diferentes a los de distribución histórica entre las universidades.

Algunas de estas medidas fueron negociadas y acordadas con el CIN, bajo la condición de compromisos de aumento presupuestario por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la crisis fiscal de 1994 motivó que el gobierno estableciera una disminución de las partidas asignadas a educación, que afectaron en 100 millones de pesos dólar al sector universitario. Esta medida agravó la situación financiera del sistema al haberse vetado en el presupuesto de ese mismo año un refuerzo especial de 120 millones de pesos dólar para atender las urgencias de atraso salarial y deterioro de infraestructura sufrido por el sector de las universidades nacionales. Esta crítica situación presupuestaria alcanzó su punto máximo en 1995, con el recorte del 2% en la partida de fondos para sueldos docentes universitarios, que implicó la reducción de los haberes que superaran los 2.000 pesos. La dramática situación de ahogo financiero en las instituciones contrastaba con la capacidad creciente del Ministerio de Educación de disponibilidad de fondos para el desarrollo de políticas específicas. En esta etapa, la Secretaría de Políticas Universitarias obtuvo un crédito del Banco Mundial con el cual se financió el Programa de Reforma de la Educación Superior, sobre el cual nos detendremos más adelante.

En los años previos a la sanción de la Ley de Educación Superior el gobierno decidió limitar el proceso de creación indiscriminada de instituciones iniciado en 1989. A partir de normas específicas, el Poder Ejecutivo estableció que cualquier iniciativa de creación de universidades nacionales debía contar con autorización del CIN. Por su parte, se establecieron mayores exigencias académicas y financieras para la fundación de universidades privadas, dando fin a un proceso que se había puesto en marcha desde una direc-

ción ministerial que en sus inicios fue claramente afín a ese sector. Las dudas respecto de la calidad de las nuevas iniciativas daban cuenta del interés de la gestión por desarrollar un sistema eficiente, moderno y de calidad, aunque ello significara constituir instituciones políticamente afines y la concentración central del poder gubernamental para lograrlo, por encima de las autonomías institucionales.

La situación de ahogo financiero para el funcionamiento de las universidades y la disponibilidad de fondos para políticas específicas por parte del gobierno generaron una situación propicia para la aplicación de una estrategia oficial que se repetirá en varios temas, basada en la posibilidad para las universidades de recibir fondos frescos para fines específicos. Así, por ejemplo, ante las dificultades para la introducción de la cuestión de la evaluación, el gobierno promovió la realización de convenios voluntarios con las universidades interesadas en la puesta en marcha de procesos de evaluación, con financiamiento estatal. De esta forma, se firmaron en esta etapa once convenios para el desarrollo de procesos de evaluación institucional: nueve con universidades nacionales y dos con asociaciones de facultades.

Finalmente, otra iniciativa tendiente a lograr la eficiencia del sistema universitario se orientó hacia la búsqueda de información para la toma de decisiones. En este marco se constituyó el Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria, que posibilitó la reconstrucción de series cuantitativas sobre alumnos, docentes y no docentes, todos datos que se dieron a conocer a partir de la publicación de anuarios estadísticos.

En síntesis, la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias inauguró una nueva etapa en el estilo de definición de políticas universitarias por parte del gobierno. Hasta entonces, había predominado un estilo netamente confrontativo, aunque, a la vez, más declarativo. A partir de 1993, desde esta nueva instancia gubernamental con poder creciente, se pusieron en funcionamiento regulaciones concretas, algunas impuestas y otras acordadas –aunque en clara desigualdad de poder respecto de las instituciones– que luego se materializaron de manera orgánica en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación.

## **El proceso de discusión y sanción de la Ley de Educación Superior**

El proyecto de ley que el Poder Ejecutivo envió al Congreso en mayo de 1994 fue el resultado de un proceso de discusión a partir de borradores y anteproyectos sometidos a largas negociaciones con diferentes grupos involucrados, especialmente con el CIN. Los cambios que se fueron produciendo apuntaron a hacer más ambiguos o menos evidentes los aspectos vinculados con la reducción de autonomía de las universidades, ya sea incorporando mayor participación del sector universitario en los diferentes ámbitos intermedios creados, o bien restituyendo terminología cargada de fuerte significación social pero que, en el nuevo contexto, cada vez se vaciaba más de contenido. Al respecto, Norma Paviglianiti sostuvo en sus escritos de entonces que fue el gobierno el que propuso la agenda de discusión, quedando para los sectores progresistas la posibilidad de introducir cláusulas declarativas y limitadas medidas, que se perdieron en la coherencia del proyecto global. Este proyecto, a partir de la utilización de los medios masivos y de un discurso bien elaborado, fue presentado a la sociedad como una ley de consenso.

En el Congreso, el proyecto del Poder Ejecutivo fue incorporado a la discusión junto con otros cuatro con estado parlamentario, de la oposición y del oficialismo. Esos proyectos incidieron en las negociaciones que dieron lugar a tres dictámenes. El dictamen de mayoría, sobre la base del proyecto del Poder Ejecutivo, fue producto de discusiones producidas en el interior del bloque oficialista con la Secretaría de Políticas Universitarias, así como con diferentes sectores de universidades nacionales y privadas, que consideraron afectados muchos de sus derechos en la iniciativa oficial. El dictamen de primera minoría fue producto del consenso entre los proyectos presentados por diputados de la UCR junto con sugerencias de algunos rectores afines y el sector estudiantil, en tanto que el de segunda minoría, cuyos contenidos incluían diferencias menores respecto de la propuesta anterior, fue elaborado

por una fuerza política en crecimiento por entonces: el Frente para un País Solidario (Frepasso).

La iniciativa oficial mostraba algunos aspectos novedosos y otros controvertidos. En primer lugar, se trataba de una propuesta que consideraba al sistema de educación superior en su conjunto, es decir, incluyendo al subsistema de instituciones no universitarias, haciendo evidente el intento de superar la histórica disociación entre ambos sectores. Dentro de esta nueva concepción del espacio de la educación superior se creó una nueva figura, la de los colegios universitarios que, bajo el impulso de Alberto Taquini (h), intentaba dinamizar este sector imprimiéndole más flexibilidad, vinculación con el ámbito productivo y articulación con la universidad. Por su parte, dentro del subsistema universitario también se impulsó esta suerte de diversificación de ofertas institucionales, con la creación de la figura de los “institutos universitarios”, haciendo referencia a instituciones diferenciadas de las universidades por dedicar su actividad a un área específica del saber.

Otra novedad fue el tratamiento prácticamente indiscriminado entre instituciones universitarias públicas y privadas en lo relativo a cuestiones de autonomía, misiones y funciones, quedando para las primeras regulaciones específicas vinculadas al gobierno y al financiamiento. Para el sector de universidades nacionales se establecieron regulaciones dirigidas a atacar los problemas de cogobierno institucional que desde el sector oficial se veían como consecuencias de la herencia del modelo reformista. Para la composición de los órganos colegiados de gobierno universitario se estableció que el claustro de profesores tendría la mayoría, que los alumnos representantes debían tener al menos un 30% de la carrera aprobada, y que los estudiantes debían aprobar al menos dos materias anuales para mantener su regularidad.

El proyecto oficial también definió las funciones que de allí en más tendrían los nuevos y viejos órganos de coordinación, ya en funcionamiento, tales como los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), el CIN y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Por sobre estos ámbitos, se creaba un nuevo cuerpo, conducido por el ministro de Educación, deno-

minado Consejo de Universidades, desde el cual se acordarían medidas para garantizar la coordinación y articulación del sistema con las políticas nacionales.

Tres fueron los temas más controvertidos en la discusión de la Ley de Educación Superior, y que ocuparon buena parte de los títulos de la prensa de la época. El primero se refería a la instancia institucional que sería la encargada de establecer el régimen de admisión. El debate tuvo lugar en el marco de una fuerte disputa mantenida entre el entonces rector de la UBA, Oscar Schuberoff, y el decano de Medicina, Luis Ferreira. En esta cuestión, el poder de la mayoría se impuso en la Cámara de Diputados, estableciendo que en las universidades de más de 50.000 estudiantes serían las facultades las que tendrían dicha atribución. Con esta cláusula, que no estaba incluida en el texto del Poder Ejecutivo, y que fue introducida durante la discusión en el recinto, se abrió en las universidades más grandes y más críticas al gobierno de entonces una tensión –irresoluble hasta nuestros días– entre el nivel institucional, que pretendía mantener el ingreso irrestricto, y el de algunas facultades, que sostenían la necesidad de instaurar el examen de ingreso, sobre todo en aquellas carreras con limitaciones para albergar a todos los aspirantes, como el caso de Medicina.

El segundo tema polémico fue la posibilidad de que cada institución, en el marco de su autonomía, definiera que los estudiantes pagaran un arancel por sus estudios de grado. Esta cuestión se fundamentaba con un argumento esgrimido por el propio Banco Mundial y asumido por los funcionarios de entonces, que sostenía que la universidad gratuita generaba una situación de inequidad dentro del sistema educativo, entre un nivel educativo en el que buena parte de sus estudiantes pertenecía a familias con niveles de ingreso medios y altos y el resto del sistema. Este argumento, de fácil impacto en la opinión pública, pretendía ejercer un principio de justicia distributiva en el interior del sistema, destinando más inversión a los niveles básicos, a los que accedería mayor cantidad de personas en situación de pobreza.

El tercer tema fue la creación de un sistema nacional de evaluación y acreditación universitaria, conducido por una nueva agencia estatal: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación

Universitaria (CONEAU). Desde allí se pondrían en funcionamiento procesos evaluativos para asegurar la calidad de las instituciones y de ciertas carreras, a las que se denominó “reguladas por el Estado”, por poner en riesgo la salud, la seguridad, los derechos o bienes de los habitantes. De acuerdo a lo que establecían los fundamentos de la iniciativa oficial, la creación del sistema de evaluación universitaria implicó, para el gobierno, “una forma razonable de regulación indirecta de la autonomía universitaria” que, en el nuevo marco, requería un adjetivo calificativo que la acompañara: “autonomía responsable”.

En síntesis, en la nueva iniciativa el Poder Ejecutivo –a través del Ministerio de Educación o sin esa mediación– adquiría un papel decisivo en la coordinación del sistema de educación superior, en el proceso de creación de instituciones universitarias y en la evaluación. Pese a intentos de consenso de último momento entre el gobierno y el CIN que no llegaron a concretarse, la propuesta oficial fue aprobada en la cámara baja el 7 de junio de 1995, con quórum estricto de 132 legisladores y con la sola presencia del bloque justicialista, el Movimiento por la Dignidad Nacional (MODIN) y el bloque de partidos provinciales. El resto de los legisladores se sumó a la amplia movilización organizada por la comunidad universitaria mayoritariamente opositora a la nueva norma, de la que formaban parte organizaciones gremiales como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la CONADU y la CTERA. Esta movilización se extendió incorporando otras organizaciones de estudiantes y docentes y personalidades de reconocimiento académico, y se agudizó durante los días posteriores, en los que el proyecto, ya con media sanción de los diputados, y pese a intentos de último momento por encontrar consenso, fue transformado en ley en el Senado.

## **Un sistema más complejo, heterogéneo y diverso**

Si bien durante los años de la transición democrática la estructura universitaria se había expandido en términos del número de estudiantes, esta explosión no se había reflejado en la cantidad de

universidades existentes ni en la redefinición de sus funciones. El sistema había incorporado a los nuevos alumnos en instituciones de similares características y número, lo que daba cuenta de la ausencia de una política explícita de reconfiguración del sistema.

Esta situación se modificó sustancialmente durante los años 90. El programa de transformación del sistema universitario implementado en aquella década tuvo como uno de sus objetivos centrales su diversificación. La estructura vinculada con la educación superior se volvió, entonces, gracias a las transformaciones implementadas, más compleja y más heterogénea. Esto se debió a la creación de universidades públicas con formas de organización distintas a las de las universidades tradicionales; de universidades privadas, también con estructuras diferentes de las creadas de aquellas desde finales de la década del 50 y a la expansión de nuevas actividades y funciones en ambos sistemas, como la enseñanza de posgrado. Las nuevas políticas y las normativas expresadas sobre todo en la sanción de la ya mencionada Ley de Educación Superior de 1995, contribuyeron entonces a acentuar la heterogeneidad del sistema.

### *El sector privado universitario*

Uno de los ejes de la política de los noventa consistió en ampliar la oferta universitaria y, en este contexto, se contemplaba el aumento de la oferta proveniente de instituciones universitarias privadas. El estímulo al sector privado era comprendido en el marco de una política que procuraba reforzar el aporte de dicho sector al crecimiento del sistema de educación superior en su conjunto. El Decreto N° 2.230, que prohibía la fundación de universidades privadas, fue suprimido, y esto permitió que entre 1989 y fines de 1995 se crearan 22 universidades privadas. El crecimiento del sector, medido entonces a través del aumento del número de instituciones, fue muy importante durante aquellos años. Por otro lado, también entonces el porcentaje de alumnos universitarios concentrados en el sector privado volvió a crecer.

En 1995, ya un 17% del total de los estudiantes universitarios cursaba en alguna institución privada.

A partir de ese último año se inició una nueva etapa, como hemos señalado en un apartado anterior, en la que el crecimiento en el número de instituciones fue mucho más lento y se expresó, más que en la fundación de nuevas universidades, en la creación de institutos universitarios que se diferencian de las universidades por concentrarse en una o en un conjunto acotado de disciplinas, como es el caso, entre otros, de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), el Instituto Universitario Escuela de Negocios o la Escuela de Medicina del Hospital Italiano.

De todas formas, medido a través del número de instituciones, es posible advertir que el sistema creció más de un 100% entre 1989 y 2006. A fines de 2007, la estructura universitaria privada se encontraba integrada por 55 instituciones: 41 universidades privadas y 14 institutos universitarios que concentran a más de 16 mil docentes, la mayoría de ellos con dedicación simple.

En este sentido, es también importante recordar que el sector universitario privado en Argentina había tenido un acelerado crecimiento a partir de 1958, cuando se sancionó la primera normativa que posibilitó la creación de instituciones universitarias privadas con derecho a otorgar títulos habilitantes, pese a que, de todos modos, requerían una revalidación estatal en sus orígenes. Las primeras universidades privadas fueron de carácter confesional. Sin embargo, en la década de 1960 surgió un conjunto importante de instituciones organizadas por grupos privados particulares, corporaciones empresarias o fundaciones de distinta naturaleza. En 1960 se creó la Universidad de Morón; en 1962, la Universidad Argentina de la Empresa; en 1964, la Universidad John F. Kennedy y la Universidad de Belgrano; en 1967 la Universidad de la Marina Mercante.

De todas formas, el origen, desarrollo y crecimiento del sector privado consagrado a la educación universitaria debe ser analizado en estrecha vinculación con el sistema universitario público. Algunos de los primeros proyectos de creación de universidades privadas estuvieron directamente relacionados con la intención

de otorgar formación confesional a futuros graduados en el contexto de un sistema laico o incluso claramente anticlerical como el de los últimos años de la etapa peronista. También es preciso señalar que efectivamente comenzó a crecer un mercado para este tipo de actividades académicas a mediados de la década de 1950, justamente a raíz de la masificación del sistema público. Hubo incluso intentos por construir instituciones universitarias privadas a principios de aquella década con una fuerte impronta científica (para superar las limitaciones del esquema profesionalista imperante en el sector público), que finalmente no se concretaron.

La matrícula del sector privado creció fuertemente en tiempos de la dictadura, como ya hemos señalado, entre otras razones como consecuencia de la política de exclusión ideológica y de represión y, sobre todo, por las limitaciones al ingreso impuestas en el sector público. Como en otros momentos de la historia argentina, docentes de alta calificación expulsados del sector universitario público siguieron sus carreras en el sector privado.

Las primeras universidades privadas estaban orientadas, en su mayor parte, a la formación de profesionales liberales. Los aranceles que cobraban eran relativamente bajos, y en su organización reproducían muchas de las pautas y modelos de estructuración académica de las universidades públicas. Estaban divididas en facultades, la mayoría de sus profesores eran de dedicación parcial, y privilegiaban decididamente la enseñanza y la formación por sobre la investigación. Por lo general, el mayor desarrollo de estas universidades estuvo focalizado en el ámbito de las ciencias sociales. Las carreras del área de economía, administración, derecho y psicología concentraban a gran parte de los estudiantes. Las universidades privadas, en su gran mayoría, se autofinanciaban sobre la base del cobro de aranceles y tenían vedado, por las normas entonces vigentes, el acceso a subsidios y recursos del Estado.

Partiendo de una lectura global puede advertirse que el sistema universitario privado en Argentina presentaba, y probablemente todavía presenta, una serie de rasgos y características que lo diferencian levemente del sector público. Por lo general, concentra su oferta curricular en carreras de bajo costo. Un poco menos

de la mitad de sus alumnos se inscribe en carreras de Economía y Derecho. Sus estudiantes demoran, para graduarse, un 50% más de tiempo que el previsto en los planes originales, mientras que en el sector público ese tiempo suplementario alcanza al 75%. Por otro lado, el sector privado tiene un tasa de graduación baja (llega a un 33%), pero mayor a la del público, que apenas roza el 19%.

La aparición de las nuevas universidades privadas durante los años 90 llevó a una previsible redistribución en la participación de la matrícula. Algunas grandes instituciones de larga trayectoria, como la Universidad del Salvador, la Kennedy y la de Morón disminuyeron su participación relativa. Otras, creadas más recientemente, con una estructura descentralizada, sedes en distintos puntos del país y bajos aranceles, lograron rápidamente consolidar un lugar relevante a partir del número de estudiantes que congregaron, como la Universidad Abierta Interamericana y, en menor proporción, la Universidad de Palermo y la de Ciencias Empresariales y Sociales.

Algo similar sucedió, pero a menor escala, con nuevas universidades privadas creadas en ámbitos provinciales. La participación en la matrícula de la Universidad Católica de Córdoba cayó compitiendo allí con otras instituciones como la Universidad Blas Pascal y la Universidad Empresarial Siglo XXI. En Mendoza, la Universidad del Congreso y la del Aconcagua también crecieron rápidamente desde su creación. Por otro lado, es preciso destacar que muchas de las nuevas instituciones inauguradas en los años 90 reprodujeron los antiguos esquemas de las universidades privadas fundadas a partir de 1958, como es el caso de la ya mencionada Universidad Abierta Interamericana. Otras, en cambio, adoptaron nuevos modelos de organización y se concentraron, a diferencia de las antiguas instituciones dedicadas a los estudios de grado, en la enseñanza de posgrado.

En este sentido, es importante tener presente que el sistema privado experimentó un proceso de segmentación y diferenciación interna relevante. A la vez, este proceso de segmentación reconoce distintas causas y puede analizarse en varios niveles. En este contexto debe señalarse que, junto al modelo de las antiguas

universidades privadas de masas, surgieron otras nuevas, orientadas hacia un alumnado en condiciones de afrontar el pago de altos aranceles. Se trata de instituciones de élite como la Universidad de San Andrés, la Universidad Torcuato Di Tella o la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina, que se concentraron originalmente en la formación en las áreas de economía y administración de empresas, aunque con el paso del tiempo han diversificado su oferta formativa. Son instituciones que han adoptado distintas prácticas, modelos organizacionales y curriculares, inspirados en parámetros académicos característicos de las universidades anglosajonas. Cuentan con un núcleo importante de profesores de tiempo completo que también, en muchos casos, perciben salarios superiores al promedio de sistema. Gran parte de éstos, a la vez, han obtenido títulos de posgrado en universidades europeas y norteamericanas. Al mismo tiempo reúnen un número pequeño de alumnos y han otorgado un lugar prioritario a la investigación en sus programas de desarrollo. De esta forma el proceso creciente de polarización social que vivió el país se reflejó en el sistema universitario. Así se puede notar en el conjunto de un sistema percibido por la sociedad como un instrumento para garantizar la igualdad de oportunidades, la reproducción de las crecientes desigualdades que signaron la evolución de la sociedad argentina durante los años 90.

*Expansión y diversificación del sistema:  
las nuevas universidades públicas*

Pero también durante estos años el sistema público se volvió más diverso y complejo, y la creación de nuevas instituciones en este ámbito incidió decisivamente en esa evolución. Desde el punto de vista de las nuevas autoridades universitarias se percibía de manera negativa el crecimiento acelerado de la matrícula en un número reducido de universidades públicas. En 1994, las universidades de Buenos Aires, La Plata y Córdoba concentraban un 47% del total de los estudiantes de las universidades nacionales.

Otro factor percibido críticamente era la concentración de esa misma matrícula en carreras como medicina o abogacía. También debe tenerse en cuenta que durante los últimos años de la década del ochenta y principios de la del noventa las ciencias sociales y las humanidades aumentaron en 10 puntos porcentuales su participación relativa en la matrícula. Las ciencias básicas y tecnológicas disminuyeron, mientras tanto, su participación en el número de nuevos inscriptos del 49% al 33%. Como ya destacamos, datos del año 2000 mostraban cómo, todavía entonces, un 30% de los estudiantes universitarios estaban concentrados en carreras tradicionales.

En cierta medida, las nuevas autoridades evaluaban que era sumamente difícil lograr una reforma integral del sistema sobre la base de las antiguas instituciones, gobernadas por lo general por sectores opositores al gobierno nacional, munidas de antiguas tradiciones y con un cierto grado de inercia burocrática. Éstas eran entonces circunstancias propicias para el establecimiento de nuevas instituciones universitarias en el sector público. A la creación de la Universidad de Formosa del anterior período se sumó entonces la nacionalización de la Universidad de La Rioja en 1993, la creación de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral en 1994 y de la de Villa María en 1995. En 1996, mientras tanto, se fundó el Instituto Universitario Nacional del Arte reuniendo distintas instituciones terciarias ya existentes y abocadas a la enseñanza de diferentes disciplinas artísticas. Más tarde, en el año 2002 se fundaron la Universidad Nacional de Chilecito y la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.

Estas últimas universidades se crearon, por lo general, sobre la base de instituciones ya existentes. Pero, probablemente, el aspecto más importante de este proceso de fundación de nuevas instituciones está vinculado con la instalación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense. En septiembre de 1989 se crearon las universidades nacionales de Quilmes y de La Matanza, en 1992 las de General Sarmiento y General San Martín, y en 1995 las de Tres de Febrero y Lanús.

Puede afirmarse así que los años 90 fueron testigos de un nuevo ciclo de fundación de universidades. Cabe destacar entonces

que el número de universidades públicas se había incrementado de manera sustancial por última vez entre fines de los años sesenta y principios de los setenta, en el marco del llamado Plan Taquini. Entre 1966 y 1989, se crearon 20 universidades públicas, la mayoría en el marco del mencionado plan. Dieciocho de ellas estaban situadas en el interior y el litoral y sólo dos, las de Luján y Lomas de Zamora, en la región metropolitana. Este plan buscaba redimensionar el sistema limitando el crecimiento de la matrícula en las grandes universidades. Si bien algunos de los objetivos del nuevo proceso de creación de los años 90 eran similares, también incidieron aquí motivaciones y factores nuevos.

En primer término, es preciso señalar que las iniciativas de creación de las universidades públicas en la década de los 90 surgieron, en su mayor parte, en el ámbito del Congreso de la Nación. Fueron por lo general diputados vinculados a los distritos en los que se instalarían las futuras casas de estudios los que impulsaron los proyectos de ley que permitieron la creación de las nuevas instituciones. En algunos casos estas iniciativas reconocían antecedentes en las propias comunidades locales que habían conformado asociaciones civiles con el objeto de impulsar los proyectos, mucho tiempo antes. Esto permitió, incluso, la confluencia y el acuerdo de legisladores pertenecientes a la misma localidad pero que militaban en distintas agrupaciones políticas.

En este mismo contexto es imposible dejar de advertir que más de la mitad de las nuevas instituciones públicas creadas entre 1989 y 2002 –y esto marca una diferencia central con el proceso de creación de universidades de finales de la década del sesenta– están situadas en la provincia de Buenos Aires. Esto se explica en gran medida por razones demográficas, pero también por el peso de dicho estado provincial en líneas generales y sobre todo por la creciente gravitación e influencia en la política nacional de los intendentes de los partidos del conurbano bonaerense. Muchas de estas creaciones fueron entonces resultado de acuerdos y devolución de favores políticos más que de estudios profundos sobre las necesidades y demandas de formación educativa existentes en cada zona.

Al mismo tiempo, es preciso señalar que estas decisiones permitían avanzar en la limitación del crecimiento de la matrícula en las grandes universidades públicas metropolitanas, en particular en las de Buenos Aires y La Plata. La información estadística de principios de aquella década mostraba también que alrededor de la mitad de los estudiantes de la primera de estas universidades provenía de los distintos partidos del Gran Buenos Aires.

Si bien las nuevas universidades fueron creadas, como ya señalamos, por el Congreso de la Nación, su organización y puesta en funcionamiento correspondió al Ministerio de Educación nacional. En ese ámbito fueron designados los primeros rectores normalizadores y también en ese marco se fijaron muchas de las pautas y criterios sobre los que se organizarían las nuevas universidades. Sin embargo, es preciso subrayar que, en muchos de estos procesos de organización, también tuvieron un cierto peso los actores locales que habían contribuido a crear las condiciones para la fundación de las nuevas universidades y algunas de éstas mantuvieron, sobre todo en sus primeras etapas, un vínculo sumamente estrecho con el poder municipal, en tanto que otras contaron con mayor autonomía. En estas situaciones disímiles incidieron factores muy diversos, vinculados tanto al apoyo otorgado a los rectores normalizadores por la Secretaría de Políticas Universitarias o por las autoridades del Ministerio de Educación como al peso particular de los distintos intendentes en la constelación política nacional y provincial, y, en definitiva, también a su interés concreto por incidir en la vida de la universidad.

Más allá de estas circunstancias particulares, es importante señalar, como han destacado diversos especialistas, que el análisis de los procesos de conformación de las nuevas universidades permite observar la aplicación de muchos de los principios y pautas a partir de los cuales las autoridades nacionales pensaban incidir en la transformación del sistema. Entre ellos, el logro de otra composición de fuerzas en el interior del CIN, hasta entonces con peso opositor. La ausencia en estas nuevas unidades, al menos desde los orígenes, de movimientos estudiantiles contestatarios, de grupos gremiales docentes o no docentes con el peso del que gozaban

en las viejas instituciones o de grupos políticos situados en la oposición al gobierno, lo hicieron posible.

En consecuencia, si bien las nuevas universidades no fueron estructuradas en base a un único modelo ni a pautas similares de organización, puede advertirse cómo, a través de ellas, se implementaron muchos de los principios que inspiraban a quienes desde el gobierno procuraban avanzar en la reforma del sistema universitario. En principio, es posible observar cómo su organización interna evitó, en la mayoría de los casos, la clásica división en facultades propia de las universidades más antiguas. La Universidad Nacional de San Martín se organizó a partir de escuelas; La de la Matanza, en departamentos, y la de General Sarmiento, en institutos, que articulan, en forma estrecha, la investigación y la docencia. La gran mayoría de ellas evitó, además, concentrar su oferta curricular en las carreras tradicionales que, desde principios de siglo pasado, han concitado la atención de los estudiantes universitarios argentinos como las de Derecho, Medicina o Contador Público.

Tampoco adoptaron el sistema de ingreso irrestricto. En su mayoría incorporaron cursos de aprestamiento, nivelación e incluso, como en el caso de la Universidad Nacional de Quilmes, impusieron cupos por carrera. En una de ellas, la de Tres de Febrero, se aplicaron modestos aranceles a las carreras de grado. Algunas organizaron carreras de corta duración y, además, otorgan actualmente títulos intermedios.

También llevaron a cabo políticas distintas a las de las viejas universidades en lo que respecta al reclutamiento de sus docentes y no docentes. Algunas privilegiaron la conformación de plantas de alta dedicación y otorgaron a la investigación científica un lugar central en sus programas de desarrollo. En ciertos casos fijaron, gracias a las nuevas disposiciones legales, sus salarios en forma distinta a la de las universidades tradicionales. Priorizaron así los antecedentes científicos y académicos de sus docentes por sobre criterios centrales en la administración pública como la antigüedad.

Por último, en el diseño de sus carreras, además de evitar la superposición de la oferta con las grandes universidades intentaron articular aquella con las demandas y necesidades locales. En defi-

nitiva, como en los años 70, la idea era aquí construir universidades de tamaño medio o reducido, limitar el peso excesivo de las tendencias profesionalistas permitiendo la articulación entre docencia e investigación y, probablemente también, limitar los procesos de fuerte politización característicos de las grandes universidades.

Las nuevas universidades incorporaron alumnos provenientes, en su gran mayoría, de los partidos en los que se instalaron. Los estudios realizados por García de Fanelli muestran que los estudiantes son egresados, mayormente, de escuelas secundarias públicas de la zona, que en promedio tienen más edad que los alumnos de las grandes universidades y pertenecen, por lo general, a hogares de estratos socioeconómicos de menores ingresos que aquéllos. También es, en promedio, mayor el porcentaje de alumnos que trabajan.

### *La expansión del sistema de posgrado*

Un último factor que también contribuyó decisivamente a otorgarle una mayor diversidad y complejidad al sistema universitario fue el crecimiento de los posgrados. En 1994 había casi 800 carreras y en 2002 superaban las 1.900. La expansión de la oferta en este ámbito fue extremadamente rápida y, de alguna forma, muy desordenada. Las razones de esta expansión son diversas, pero quienes han analizado en profundidad la cuestión sostienen que confluyeron en este proceso exigencias derivadas, en términos generales, de la propia evolución del mercado laboral y de la necesidad de nuevas titulaciones por parte del personal académico. Otro factor que también influyó fue el hecho de que, siendo las carreras de posgrado aranceladas en su mayor parte, sirven también como fuentes de nuevos ingresos para las casas de estudios. Por otro lado, este crecimiento sin coordinación se debió al hecho de que la creación y organización de estas carreras quedó supeditado, en principio, a las estrategias implementadas por cada una de las universidades. Los estudiantes de carreras de posgrado pasaron así de 29.000 en 1997 a cerca de 39.000 en el año 2001.

Este crecimiento también mostró algunos rasgos particulares. Si bien la expansión la experimentaron tanto el sector público como el privado, los datos del año 2002 mostraban, sin embargo, que el 70% de la oferta estaba concentrada en el sector estatal, que reunía además al 80% de los estudiantes. Así, casi la totalidad de las carreras de posgrado en el área de las ciencias exactas y naturales y un 85% del área de las humanidades se desenvolvía en el ámbito público. La presencia del sector privado era particularmente fuerte en el campo de las ciencias sociales y en el de la salud, donde ese sector concentraba un 35%, aproximadamente, de la oferta de formación. Por otro lado, el crecimiento estuvo concentrado en el ámbito de las carreras de especialización y de las maestrías, donde el peso del sector privado fue mayor, y fue mucho menos significativo en el ámbito de los doctorados, que todavía se desarrollan de manera prioritaria en el sector público.

### **La implementación del nuevo modelo en algunas políticas concretas**

El nuevo proyecto del gobierno para la universidad contó con un apoyo fundamental que hizo posible su puesta en marcha: el del Banco Mundial. La sanción de la Ley de Educación Superior se constituyó en la llave para la ejecución de un crédito acordado previamente entre la Secretaría de Políticas Universitarias y esa entidad. En el marco de un ideario plasmado en el conocido documento del Banco Mundial “Educación superior: Lecciones derivadas de la experiencia”, dicho crédito estaba destinado al financiamiento del Programa de Mejora de la Educación Superior (PRES), cuyo propósito explícito era fortalecer el ordenamiento del marco legal de la educación superior para la introducción de incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad de este ámbito de enseñanza.

El programa contó con un presupuesto total de 273 millones de dólares, compuestos por 165 millones provenientes del Banco y una contraparte de 108 millones aportados desde el Tesoro

Nacional por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias, la CONEAU y las propias universidades. Si bien en la práctica el crédito se redujo en cerca de 30 millones, en virtud de los ajustes fiscales de la época, la disponibilidad de esta significativa cantidad de recursos contrastó notoriamente con la crisis soportada por las universidades para el financiamiento de sus funciones básicas. De esta forma, el programa se convirtió en un mecanismo muy efectivo para motorizar la reforma a través de sus diferentes componentes que, en muchos casos, implicaron oportunidades para las universidades nacionales de nuevos fondos frescos, pero orientados según la agenda política del gobierno.

El PRES contó con un plazo de ejecución de cinco años, que luego se extendió a siete. En ese lapso, que excedió al gobierno de Menem, se pusieron en funcionamiento instrumentos que resultaron claves para la implementación de la reforma y que constituyeron los principales componentes del programa. Entre ellos, la CONEAU, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Asignación de Recursos (AR), que se integraron a otras herramientas introducidas previamente, como el Programa de Incentivos o medidas incluidas directamente en la Ley de Educación Superior, como la descentralización salarial docente.

### *La evaluación de la calidad universitaria y la CONEAU*

Como hemos visto, la evaluación universitaria en Argentina se institucionalizó en la Ley de Educación Superior de 1995, con la creación de la CONEAU como agencia encargada de llevar adelante diferentes procesos. Este nuevo organismo, con status descentralizado y autónomo, funciona en la órbita del Ministerio de Educación. Sus doce miembros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de diferentes organismos, tales como el CIN, el CRUP, la Academia Nacional de Educación, las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación y el propio Ministerio de Educación.

La peculiaridad de la agencia, si se la compara con entes similares en otros países, está dada por la variedad de funciones que le son asignadas: coordina y lleva adelante la evaluación externa de instituciones cada seis años, luego de los respectivos procesos de autoevaluación; acredita carreras de grado consideradas “de riesgo” por comprometer el interés público; acredita todas las carreras de posgrado; se pronuncia sobre la consistencia y viabilidad de proyectos institucionales –requerida para la autorización, por parte del Ministerio de Educación, de la puesta en marcha de nuevas instituciones–, y prepara los informes necesarios para el otorgamiento de autorización provisoria o reconocimiento definitivo a instituciones privadas.

También es importante destacar que la CONEAU no es un organismo que elabora normas para el sistema, sino que aplica regulaciones definidas por el Ministerio de Educación, que por su parte las establece en consulta con el Consejo de Universidades, representativo del conjunto de las instituciones, públicas y privadas. No obstante, la agencia sí se encarga de la elaboración de instrumentos de apoyo a los procesos, tales como manuales de pares, guías y otros documentos, cuya incidencia es interesante estudiar. Asimismo, cabe aclarar que las evaluaciones realizadas por la agencia no se vinculan con el financiamiento de manera directa, pese a que en los documentos iniciales elaborados por el Banco Mundial así lo recomendaban. No obstante, en los últimos años se han creado programas en los que la Secretaría de Políticas Universitarias financia la puesta en marcha de los planes de mejora de carreras de grado, luego de las acreditaciones de la agencia, motivo por el cual hay un interés creciente de las distintas carreras e instituciones por formar parte de estos procesos.

Pasados más de diez años, es posible afirmar que la oposición inicial de la comunidad universitaria a los procesos de evaluación y acreditación por parte de la CONEAU fue reduciéndose, básicamente por dos cuestiones: por la percepción generalizada de la necesidad de modernización de la universidad y por la incapacidad de las propias instituciones para definir procesos internos de cambio. Especialistas en el tema como Pedro Krotsch sostienen

que las actitudes frente a las políticas de evaluación fueron modificándose desde un momento inicial de resistencia pasiva a una creciente aceptación, no necesariamente basada en su legitimación, sino, sobre todo, en su carácter obligatorio. Así, es posible distinguir, a nivel de las instituciones, diferentes tipos de procesos, algunos de los cuales responden a conductas adaptativas y otros que revelan más bien el reconocimiento de la evaluación como mecanismo para el mejoramiento. Actualmente, todas las instituciones universitarias han transitado por procesos de evaluación y acreditación, sea de grado, de posgrado o institucionales, incluyendo a la UBA, que en un principio había logrado en esta cuestión un fallo favorable de la justicia para no innovar en estos asuntos.

### *El Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)*

Uno de los principales programas de gobierno universitario de los años 90 fue el FOMEC. Esta iniciativa orientó la actividad de los docentes universitarios al convocarlos para la presentación de proyectos que apuntaran al mejoramiento institucional. Con financiamiento del Banco Mundial, las cuatro convocatorias realizadas entre 1995 y 1998 destinaron 203 millones de dólares al financiamiento de 472 proyectos llevados adelante por equipos de docentes investigadores de universidades nacionales. Estos fondos fueron asignados en su mayor parte a la compra de bienes (54,4%) y al financiamiento de becas en Argentina y en el exterior (34,5%) para la realización de estudios de posgrado.

Carlos Marquis, uno de sus creadores, sostuvo que esta iniciativa implicó “el establecimiento de un nuevo vínculo entre el gobierno y las universidades, particularmente con los líderes académicos, en el que se asoció la calidad con el financiamiento”. Desde posiciones más críticas, se afirma que este fondo ha consolidado una desigual distribución de recursos y poder entre los diversos grupos académicos dentro de una misma institución, así como ha debilitado una mirada a nivel institucional del mejoramiento de la calidad, en la medida en que el programa sentó sus bases en un

vínculo directo con los grupos, soslayando la instancia institucional. Sea como fuere, este programa significó el punto de partida de una política de asignación diferencial de fondos de manera directa y competitiva a los equipos docentes, modalidad que seguirá existiendo hasta nuestros días sin distinguir el color político de los gobiernos que impulsaron programas bajo esta lógica.

### *La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*

Una modalidad de estas mismas características, pero con recursos dedicados específicamente a la investigación, fue la que implementó la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. En el mismo marco de la reforma del Estado, y con el propósito de incrementar la eficiencia del sistema científico-tecnológico y su vinculación con el sector productivo, se creó a finales de 1996, mediante el Decreto N° 1.660, ese organismo, encargado de canalizar los fondos para la investigación a través de distintos programas de subsidios. La agencia, a través de sus diferentes instrumentos, financió más de dos mil proyectos, por una suma cercana a los 300 millones de pesos. La mayor parte de estos fondos fueron destinados a financiar proyectos de investigación científica y tecnológica (PICT) desarrollados por las universidades, tanto públicas como privadas.

### *Las nuevas modalidades de financiamiento y el modelo de asignación de recursos*

La puesta en práctica de los nuevos instrumentos de política implicó, a la vez, la instauración de una nueva modalidad de asignación de recursos a las universidades por parte del gobierno. El diagnóstico del que se partía sostenía el reconocimiento de una situación histórica de financiamiento a las universidades en la que primaban criterios incrementalistas que daban como resultado distribuciones de recursos presupuestarios no vinculadas con los

objetivos y resultados del accionar de las instituciones, reflejando cierta anomia e inequidad en la distribución presupuestaria y restricción en las posibilidades de desarrollo. A partir de este diagnóstico, la innovación presupuestaria instaurada en 1993 de conservación de fondos en la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias para su distribución en función de nuevos parámetros se tradujo en dos modalidades principales de financiamiento. Una se vinculaba con la promoción del desarrollo, y se ejecutaba a través del financiamiento orientado a objetivos específicos formalizados bajo la figura de contratos-programa entre la secretaría y las instituciones. El FOMEC y otros programas desarrollados posteriormente fueron financiados desde esta modalidad. La otra se centró en la búsqueda de una fórmula objetiva de asignación de los recursos corrientes destinados al funcionamiento de las instituciones, que se inició antes de la sanción de la Ley de Educación Superior y adquirió forma, en el marco del ya mencionado PRES, a través de un programa específico denominado Asignación de Recursos (AR).

Desde este programa, el gobierno inauguró un proceso de discusión que durará diez años con el fin de acordar parámetros objetivos de distribución del presupuesto universitario. A partir de un primer proyecto de modelo de distribución elaborado por técnicos de la Secretaría de Políticas Universitarias, caracterizado por su rigidez y generalidad, el CIN se constituyó en el epicentro del debate y de graduales acuerdos, que se desarrollaron en la delgada línea que delimita lo político y lo técnico. Las dificultades para definir eficiencia, calidad y equidad constituyeron el principal obstáculo que explica el tiempo invertido en este proceso. De hecho, tal como sostenía José Luis Coraggio, entonces rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento y especialista en el tema, a través de los nuevos indicadores se estaban poniendo en discusión o reafirmando aspectos centrales de la vida universitaria.

Durante los primeros años de este siglo la propuesta del CIN terminó de perfeccionarse en la Secretaría de Políticas Universitarias, logrando consensuarse un modelo que tiene como fin servir como herramienta de política presupuestaria al permitir detectar brechas

existentes entre las situaciones presupuestarias ideales y reales de cada universidad. El modelo contempla las necesidades universitarias docentes tomando como base no sólo la cantidad de estudiantes, sino distinguiendo las diferencias de recursos requeridos entre tipos de carreras según disciplinas, tipos de materias en los planes, como así también necesidades de investigación y salud. Si bien en un principio se intentó aplicar el modelo para la asignación de recursos incrementales entre las instituciones subfinanciadas, las urgencias provenientes de las demandas gremiales hicieron que prácticamente esta herramienta no fuera utilizada.

### *El Sistema de Información Universitaria (SIU)*

A través de este componente se diseñó y puso en práctica un proceso de recolección y sistematización de la información del sistema universitario, que no existía hasta entonces ni en el ministerio ni en las propias instituciones. Mejorar esta situación involucraba aspectos sensibles vinculados a mostrar realidades institucionales que podrían tener implicancias en las políticas presupuestarias destinadas a las casas de estudio. El trabajo desde este programa implicó un lento proceso de acuerdos que en este caso demandó, además, una vinculación muy estrecha entre la dependencia encargada de llevarlo adelante y las instituciones. Se necesitaba acordar sistemas de gestión, homogeneizar definiciones de datos y procesos, con el fin de obtener fuentes genuinas de información y a la vez constituirse en instrumentos útiles y confiables para la gestión interna de las instituciones.

En este marco, se logró a lo largo de varios años el desarrollo de sistemas de información confiables para la gestión de personal, alumnos, bibliotecas, presupuesto y gestión económico-financiera-contable, gestión estadística de estudiantes, y sistemas de procesamiento de esta información para la toma de decisiones. Este desarrollo gradual fue acompañado por la adhesión de un número creciente de instituciones. Hoy es posible, gracias a esta iniciativa, conocer el sistema y estudiarlo. A la vez, tanto las universidades

como el propio ministerio cuentan con información del sistema perfectible pero cada vez más precisa para la toma de decisiones.

### *El Programa de Incentivos a docentes-investigadores*

Como hemos visto, en el año 1993 se crea el Programa Nacional de Incentivos a docentes-investigadores, con el fin explícito de promover un enfoque integrado de la carrera académica, contribuir al aumento de las tareas de investigación en la universidad y fomentar la reconversión de la planta docente hacia una mayor dedicación a la actividad universitaria. En el marco de salarios claramente deprimidos, este incentivo significó una mejora en los ingresos de los docentes que voluntariamente se adhirieran al programa, reunieran ciertos requisitos y cumplieran con pautas de rendimiento preestablecidas. Así, mediante una sistematización de la información respecto de la actividad académica, el gobierno estableció un nuevo mecanismo de control de la calidad de la actividad de un grupo de docentes-investigadores de las universidades públicas que ha ido variando en número a lo largo de su existencia.

Algunos estudios oficiales sobre los efectos de este programa reconocen que, además de beneficios tales como el aumento de la producción científica, la tendencia a consolidar grupos de investigación y el mejoramiento salarial, se han generado efectos no deseados, como el desarrollo de una apariencia de investigación de bajo impacto real, exceso de competitividad entre colegas y falta de estabilidad en los incrementos salariales obtenidos. Desde una posición más crítica, la especialista Sonia Araujo demuestra, a través del estudio de caso de una universidad nacional, la manera en que este programa generó mayor competencia y rivalidad, una creciente burocratización, y la “potenciación de prácticas autoritarias en la vida académica”. Con el señuelo de poder alcanzar una categorización o recategorización —mediante la cual se obtendrían mayores ingresos—, el programa redundó en la pérdida del sentido de la actividad de investigación y de la originalidad.

En la actualidad, con algunos ajustes menores, el programa continúa funcionando. En términos de valor material, no representa la importancia que tuvo en sus orígenes, ya que su presupuesto se mantiene en el mismo monto de entonces. Sin embargo, existe una suerte de valor simbólico distribuido a través de este mecanismo, a partir del sistema de categorías que se asigna a cada docente según el criterio de pares de reconocida trayectoria en función de su progreso académico.

### *La descentralización salarial docente*

La Ley de Educación Superior de 1995 estableció que la definición de la política salarial sería una atribución de cada universidad en función de su autonomía y autarquía universitarias. De esta forma, el rector y los miembros de los consejos superiores fijarían el régimen salarial de su personal, representarían a la parte empleadora en las negociaciones colectivas de trabajo y responderían con su patrimonio en los supuestos de administración negligente o dolosa.

En el marco de la crítica situación financiera de las instituciones, esta medida ha sido interpretada como un mecanismo de traspaso del conflicto desde los niveles centrales a las instituciones. El período coincide, como ya hemos analizado, con el de creación de un grupo de nuevas universidades radicadas sobre todo en el conurbano bonaerense, enmarcadas en proyectos institucionales de carácter innovador y alternativo a las universidades tradicionales, que instauran cambios en las modalidades de contratación de los docentes, amparadas en la nueva política de descentralización salarial.

Sin embargo, en la práctica generalizada dentro del sistema, el congelamiento de los salarios respecto de la inflación no hizo posible que se pusiera efectivamente en funcionamiento este nuevo mecanismo, reeditándose hasta nuestros días el permanente conflicto y negociación centralizados entre el gobierno y los gremios en torno a la cuestión salarial.

## La nueva relación gobierno-universidad a fines de los 90

La reforma de la educación superior desarrollada durante los años 90 se plasmó en una norma: La ley de Educación Superior. Dicha reforma fue intensa y veloz, en el sentido que consistió en un amplísimo espectro de medidas para el sector que se hicieron operativas de manera inmediata. El nuevo modelo, en el que el gobierno pasa a ocupar un rol central en la definición de políticas, instaló específicos temas de agenda a través de la obligación normativa y el incentivo financiero. La Secretaría de Políticas Universitarias, creada para estos fines en 1993, se constituyó con una fuerte capacidad de liderazgo para llevar adelante estrategias de negociación y penetración en la base del sistema, combinando la coerción y la búsqueda de consenso por grupos. Además, contó con el apoyo ideológico, financiero y operativo del Banco Mundial, que financió mediante un crédito millonario la reforma, a través del ya mencionado Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES).

Por su parte, las instituciones carecieron de un proyecto académico alternativo ante la existencia de condiciones objetivas que requerían ser revisadas, producto de la expansión acelerada y descontrolada del sistema. En este sentido, las universidades mostraron incapacidad política para promover sus intereses a través de la nueva organización del sistema. De esta forma, en poco tiempo se modificó significativamente la configuración del poder del sistema a través de la creación de organismos de coordinación y por la ampliación de la burocracia gubernamental.

Tal como lo analiza Pedro Krotsch, el diagnóstico del que se partió, similar al que se había realizado en el nivel regional, planteó cuatro puntos críticos: el bajo nivel de calidad de la enseñanza, la ineficiencia interna y externa de las instituciones, la ineficacia de los mecanismos de financiamiento público tradicional y la escasa vinculación de la universidad con las necesidades sociales. La agenda tuvo entre sus principales temas la diferenciación horizontal y vertical, la orientación al mercado de distinciones y prestigio institucionales, el abandono del planeamiento como mecanismo de control y la importancia estratégica de la evaluación. También

el desarrollo de incentivos a la diversificación de las fuentes de recursos y, en definitiva, una redefinición de la relación entre el gobierno y las universidades.

En términos de medidas concretas, la diferenciación se plasmó a través del fomento de la creación de ofertas universitarias distintas de las tradicionales, en nuevas instituciones universitarias, y de la ampliación del sector no universitario, el cual debía ser revitalizado en su relación con el mercado y en su posibilidad de articulación con la universidad. La privatización se materializó en la creación de un significativo número de universidades privadas, similar al que existía desde la apertura de este sector en el 58. Se instauró un sistema nacional de evaluación y acreditación universitaria, con la creación de la ya mencionada CONEAU. También se creó el sistema nacional de incentivos a la investigación y docencia universitaria, se inauguró una nueva modalidad de financiamiento a través de fondos competitivos para diferentes programas —uno de los cuales fue el FOMECE—; se llevó a cabo un proceso de elaboración de una fórmula de distribución presupuestaria de acuerdo a indicadores objetivos que insumiría diez años de discusión en el CIN; se instauró por ley la descentralización salarial docente —a partir de la cual cada universidad se constituyó en la parte empleadora—; se promovió la necesidad de restringir el acceso universitario, y se alentó la diversificación de las fuentes de financiamiento, entre las que se contaba la posibilidad de establecer un arancel para los estudios de grado.

Por su parte, todo este conjunto de medidas pudo ser desplegado a partir de la constitución y reorganización de nuevos y tradicionales organismos de gobierno y coordinación: el Consejo de Universidades, la CONEAU, los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), la Secretaría de Políticas Universitarias, y dos ámbitos preexistentes a la reforma: el CIN y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), cuyas funciones fueron revisadas.

En síntesis, la reforma de la educación superior en Argentina siguió la tendencia internacional, con el apoyo de organismos internacionales que instauraron una agenda común para la región.

En la nueva configuración del sistema, el poder pasó de las bases a sus niveles superiores, reduciéndose la capacidad de acción de los organismos tradicionales y creándose nuevos espacios de poder y negociación, con nuevos actores. Esta nueva situación permite reconocer una *nueva relación entre la universidad y el gobierno*.



## **La universidad del posmenemismo**

El año 1999 marcó el final de diez años de gobierno menemista y la victoria en las urnas de una coalición, la Alianza, conformada por dos partidos: la UCR, una fuerza histórica que a lo largo de la década de los 90 había sostenido una firme posición opositora frente a las políticas de desregulación y privatización, así como frente a la reforma educativa; y el Frepaso, un frente compuesto por grupos de diversas extracciones sociales, de base peronista, que rápidamente asumieron una postura crítica ante políticas que bajo el imperio de las leyes de mercado llevaron a la sociedad a la fragmentación y al crecimiento de la pobreza en niveles inéditos. Es así como, a partir de un camino común que se había ido construyendo y que había tenido como principal punto de coincidencia la oposición al gobierno de Carlos Menem, se conformó una nueva fuerza, que finalmente llevó a Fernando de la Rúa a la Presidencia de la Nación, al frente de un gobierno que presentará tensiones desde sus comienzos, producto de diferentes ideologías, intereses, historias y posicionamientos respecto de la política y la gestión.

### **La política universitaria del gobierno de la Alianza**

Un ámbito en el que se reflejaron dichas tensiones fue la carrera educativa, encomendada en un principio a Juan Llach, un economista de extracción liberal con buenas relaciones con la Iglesia católica, sector históricamente sensible al tema educativo. Cuestionado desde el comienzo por los sectores internos más progresistas de la Alianza, que miraban con sospecha a un ministro que había secundado a Domingo Cavallo en el área de economía durante la gestión de Menem, el nuevo ministro de Educación no tuvo la libertad de elegir a su equipo. Andrés Delich, diputado de la UCR y ex dirigente universitario en los años del retorno a la democracia, fue designado viceministro, y Juan Carlos Gottifredi,

vinculado al sector de los rectores de las universidades nacionales afines al radicalismo, como secretario de un área que, a partir de entonces se denominó Secretaría de Educación Superior. En este contexto, como lo ha relatado Mariano de Vedia, la principal dificultad que encontró la gestión de la Alianza en materia educativa fue la convivencia de un equipo que no logró funcionar con homogeneidad, y que tenía como objetivo común revertir el deterioro de la educación.

A diferencia de la educación básica —donde las políticas estuvieron dirigidas principalmente a resolver el conflicto docente materializado en la “Carpa Blanca” y a lograr, sin éxito, un acuerdo federal con las provincias en materia de financiamiento—, la universidad no formó parte de las prioridades del nuevo ministro, quizá con el fin de recuperar la confianza de un sector que venía de ser fuertemente condicionado durante la gestión previa. La renuncia de Llach, a mediados de 2000, tampoco estuvo vinculada con cuestiones universitarias, sino con la crisis con las provincias. No obstante, esta prematura renuncia permitió que un hombre proveniente del sector universitario asumiera la continuación de la gestión. Se trata de Hugo Juri, ex rector de la Universidad Nacional de Córdoba, quien en los últimos meses de gestión aliancista fue, a su vez, reemplazado por el propio Delich.

El primer año de gestión en materia universitaria estuvo destinado a la discusión entre diversos sectores de las principales líneas orientadoras, que se materializaron en el documento denominado “Hacia un sistema integrado de educación superior”, dando cuerpo a la intencionalidad del gobierno —que se reflejaba en el nuevo nombre del área— de unir dos subsistemas históricamente desarticulados: el universitario y el de instituciones terciarias no universitarias.

La gran expansión no planificada del sistema y los altos índices de deserción que el mismo evidenciaba fueron los principales problemas que la nueva gestión intentó atacar. Para ello, las políticas del sector se focalizaron en el fortalecimiento de mecanismos de articulación en el sistema, que posibilitaran el tránsito de los estudiantes en función de sus posibilidades. Se trataba de impulsar la atracción de ofertas educativas técnicas, de menor duración, sin

que por ello estas opciones significaran caminos terminales en los trayectos formativos. Por ello, la figura de los colegios universitarios creada por la Ley de Educación Superior fue retomada y al menos parcialmente puesta en práctica mediante la reformulación de un programa para el sector técnico no universitario con financiamiento del BID: el Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria (PRESTNU), que se había iniciado en la gestión anterior.

La gestión de la Alianza en materia universitaria ejecutó acciones de diferente índole. Algunas tendientes a reformar, otras a dismantelar o dar continuidad a los programas iniciados durante los años 90. El FOMECE fue desarticulado, mientras que otros programas fueron redefinidos o continuados. La CONEAU siguió funcionando con la intención de vincular sus procesos con un nuevo programa orientado a la calidad universitaria, que no logró un desarrollo importante. Durante esta etapa, este organismo continuó fortaleciendo sus procesos e incrementando la cantidad de carreras e instituciones objeto de sus evaluaciones externas.

Por su parte, el Programa de Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales fue redefinido. El sensible tema de cómo distribuir los incrementos presupuestarios entre las universidades fue trasladado al CIN, un ámbito en el cual se desarrolló un interesante proceso de discusión, que llevó varios años, y que se plasmó en un Modelo de Asignación de Recursos que, como ya fue relatado, se fue perfeccionando en la secretaría de entonces, la Secretaría de Educación Superior, y la Secretaría de Políticas Universitarias en los años siguientes. Este modelo consistió en el desarrollo de una fórmula compleja, compuesta por diferentes variables, que intentaba colocar en igualdad de condiciones a las distintas situaciones institucionales dentro del sistema.

Estas acciones generaron reducidos impactos en las universidades y en el sistema. Por ejemplo, fue menor el número de experiencias desarrolladas en el marco de la figura de colegios universitarios. Todos los planes de reforma se mantuvieron en el nivel de la cúpula del sistema y no llegaron a desarrollarse. El tema del financiamiento intentó ser resuelto a través de un proyecto

de impuesto al graduado, dando por finalizado el debate respecto del arancel. La cuestión de la función social de la universidad fue abordada a través de un plan de servicio social universitario que los estudiantes debían llevar adelante, como obligación curricular, en sectores críticos de la sociedad.

Sin embargo, estas iniciativas no llegaron a ponerse en práctica. Colocando el foco en la base del sistema, es posible afirmar que las instituciones recibieron a esta gestión como un alivio respecto del gobierno anterior, y que sus iniciativas no tuvieron presencia en las casas de estudio. La nueva secretaría cumplió el rol de amortiguador del latente conflicto básicamente presupuestario con el gobierno, conflicto que se fue agudizando junto con la crisis global del país que desembocó en diciembre de 2001 en la caída del gobierno.

### **La crisis económica y su impacto en la política universitaria**

La situación de ajuste presupuestario se tradujo, como a fines de los ochenta, en un incremento del nivel de conflictividad en el ámbito universitario. Ya en abril de 1999, en el final del gobierno de Menem, se había firmado un decreto de necesidad y urgencia que establecía un recorte del gasto público de 1.300 millones de pesos. Unos 280 millones correspondían al Ministerio de Educación y afectaban particularmente a los recursos asignados a las universidades. Esta disposición generó un rechazo generalizado en el conjunto de la comunidad educativa. Los profesores enrolados en la CONADU decretaron una huelga por 48 horas que gozó de un alto acatamiento y se sucedieron las movilizaciones contra el recorte en todo el país. El rector de la Universidad de Buenos Aires había asegurado incluso, días antes, que el ajuste iba a impedir a la universidad más grande del país seguir funcionando. El movimiento de protesta de los universitarios contó entonces con el apoyo de vastos sectores sociales, agrupaciones sindicales de distinto tipo y también de gran parte del arco político opositor. Los

episodios de aquellos días culminaron con la renuncia de la ministra de Educación, Susana Decibe. Días después, con nuevas autoridades en el ministerio, el recorte fue eliminado, aunque posteriormente se ejecutaron otras supresiones de facto en el presupuesto.

Los paros y las protestas educativas continuaron y se agudizaron con el gobierno de la Alianza, ya que, desde el poder político, se implementaron nuevos ajustes ante la imposibilidad de reactivar el crecimiento económico, incrementar la recaudación impositiva y afrontar las obligaciones derivadas de los servicios de la deuda pública. Es preciso señalar entonces que, durante los últimos años del gobierno de Menem y los primeros del de De la Rúa, fue imponiéndose la idea de que la depresión económica tenía su raíz en un inadecuado manejo de la cuestión fiscal. Eran la elevada deuda y el déficit fiscal creciente los responsables de la crisis, y sólo una política presupuestaria austera podría recuperar la confianza y consecuentemente el acceso del país al crédito privado.

Siguiendo estos principios, el 16 de marzo de 2001, el ministro de Economía recientemente designado, Ricardo López Murphy, anunció un plan de ajustes presupuestarios masivos. Éstos afectaban sustancialmente al sistema educativo: 361 millones era la cifra en la que se establecía disminuir las transferencias a las universidades, aproximadamente un 20% de su presupuesto para ese año. En este mismo decreto se afectaban también, entre otros fondos, los que se asignaban al pago del incentivo de los docentes de los niveles básico y medio.

Esta medida generó la renuncia del ministro de Educación, Hugo Juri. Las protestas, una vez más, no se hicieron esperar y la CTERA convocó a una huelga de 48 horas a la que adhirieron las centrales sindicales universitarias. La reacción cobró tal magnitud que provocó la renuncia de López Murphy. Este último debió dejar su cargo el 19 de marzo y fue reemplazado por Domingo Cavallo, quien suspendió las medidas que proponía implementar su antecesor. El mismo día de la jura de Cavallo, como ministro de Economía, juró también el segundo de Juri, Andrés Delich, como ministro de Educación.

Tampoco Cavallo logró detener la crisis. En julio de 2001, ante la caída sistemática de la recaudación y los ingresos fiscales, impuso un recorte del 13% sobre los gastos generales del Estado. Este recorte afectaba a los salarios de todos los sectores pertenecientes al Estado nacional y a las jubilaciones superiores a los 500 pesos. El objetivo del ajuste era ahora eliminar totalmente el déficit fiscal público. Por supuesto, la decisión afectó también a los ingresos generales de las instituciones académicas y a los salarios de las autoridades, los docentes y los no docentes de las universidades públicas. Las protestas se generalizaron nuevamente durante los últimos meses del año 2001.

### **La “Comisión Juri”**

De manera paralela a la crisis del último año de gobierno de la Alianza, el ministro de Educación, Andrés Delich, generó una iniciativa específica para el sector universitario. Inspirado en experiencias similares desarrolladas en Inglaterra y en España, decidió conformar una comisión de notables, especialistas en el tema de la educación superior, con la misión de elaborar un informe diagnóstico y propositivo para el sector. Esta comisión, denominada formalmente Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, quedó bajo la conducción del recientemente renunciado ministro, Hugo Juri.

Después de un año de trabajo, la comisión produjo, o encargó a consultores, material muy valioso que posibilitó la realización de diagnósticos y propuestas en materia de educación superior. Entre sus conclusiones, propuso un nuevo mecanismo de definición de la política pública para el área, a través de planes de desarrollo plurianuales de la educación superior, en consonancia con una ley orgánica del sistema que tendría la finalidad de sentar las bases de su reorganización. Tomando como punto de partida ese plan nacional plurianual plasmado en una ley de tipo programático, el informe propuso que las instituciones universitarias autónomas elaboraran sus propios programas de desarrollo, a par-

tir de los resultados de los procesos de autoevaluación y evaluación externa, y en sintonía con sus proyectos institucionales. Estos planes institucionales serían considerados en la asignación presupuestaria por parte del gobierno, planteando de esta forma una modalidad de financiamiento diferente de la existente hasta entonces, consistente en múltiples programas orientados a distintos objetivos de política, dirigidos desde el Ministerio de Educación a partir de fondos competitivos.

Asimismo, el informe establecía la posibilidad de diseño de programas nacionales sobre cuestiones prioritarias, pero gestionados desde un organismo descentralizado de financiamiento. También el documento aconsejó, luego de un análisis profundo sobre la crítica situación de deserción universitaria, el diseño de un ciclo básico general, transversal a las carreras de grado y de institutos terciarios, trayecto que podía servir de nexo entre los dos sectores de la educación superior, así como de referencia para la educación básica y media. Este ciclo brindaría formación básica y general, con algún componente orientado, respaldado a través de una titulación académica de validez nacional, que permitiera la continuación de los estudios hacia carreras profesionales o académicas, reservadas a las universidades. El informe y sus estudios respaldatorios fueron aprobados por la comisión durante los trágicos días de diciembre de 2001. Si bien su utilidad se verificaría por el nivel de aprovechamiento de sus resultados en las siguientes gestiones, dicho documento no llegó a publicarse y difundirse de manera masiva.

## **La universidad post crisis de 2001**

En el verano de 2002, luego del rápido pasaje de varios presidentes en pocos días, Eduardo Duhalde asume una presidencia de transición con la difícil tarea de reconstruir un sistema estatal con capacidad de contener a sectores sociales castigados por las políticas de ajuste y el consecuente desempleo. La devaluación de la moneda argentina marcó el inicio de un lento proceso de

recuperación que sería llevado adelante por un equipo económico que perdurará en el siguiente gobierno. La asunción de la Presidencia de la Nación por parte de Néstor Kirchner, en 2003, fue producto de un proceso eleccionario desarrollado en plena crisis de representatividad de la clase política. Ese nuevo gobierno rápidamente recuperó la iniciativa política a partir de la presentación y despliegue de una agenda que puso en cuestión muchos de los postulados neoliberales de los años 90, tanto en las negociaciones con los acreedores internacionales como con las reformas estatales llevadas adelante, así como con las deudas en materia de derechos humanos.

Durante la breve gestión de Duhalde en la presidencia había sido designado como secretario de Políticas Universitarias Juan Carlos Pugliese, ex rector radical de la Universidad Nacional de Tandil, y hasta ese momento miembro de la CONEAU. De esta manera, en un momento complejo de reconstrucción, el gobierno intentó asegurar cierta tranquilidad en un sector con base opositora sensiblemente afectado durante el menemismo. Con Graciela Giannetasio como ministra de Educación, además, se reflejaba en esta cartera la alianza radical-justicialista bonaerense que atravesaba diferentes espacios del gobierno. En materia universitaria, la nueva gestión intentó poner en práctica algunas de las propuestas surgidas de la Comisión Juri, tales como la promoción de ciclos comunes a diferentes carreras afines, y el fomento de la articulación entre el sector universitario y el no universitario, entre otras. No obstante, en esta breve etapa intentó elaborar diagnósticos para evaluar la factibilidad de estas propuestas, en un sistema fragmentado y resistente al cambio curricular.

El gobierno de Kirchner que asumió en 2003 hizo explícita su voluntad de revertir los efectos de la reforma educativa de los años 90, dando impulso a una serie de normas en línea con un nuevo modelo de país productivo. La sanción de la Ley de Educación Técnica, la de la Ley de Financiamiento Educativo y la de una nueva Ley Nacional de Educación –que reemplazó a la controvertida Ley Federal de Educación de 1993– fueron todas iniciativas de este período de gobierno que dan cuenta de esta decisión.

Las acciones en materia universitaria tuvieron como propósito y objetivo central la contención de los conflictos laborales y salariales en las casas de altos estudios. Es posible observar, en primer lugar, cómo se produjo durante estos años un aumento sostenido de los salarios en el marco de un proceso acelerado de expansión económica, aunque también de creciente inflación. En principio, este crecimiento apuntó a recuperar lo perdido durante los peores años de la crisis. Por otro lado, las universidades se vieron parcialmente beneficiadas a partir del aumento de los fondos disponibles para el sector de ciencia y tecnología. Pero más allá del énfasis en este tipo de medidas –explicable en cierta forma por la magnitud de la crisis vivida por Argentina entre finales de los años 90 y principios de la primera década del nuevo siglo, y por el crecimiento posdevaluación que mostró el país–, estos años se caracterizaron por la ausencia de una política sistemática hacia el sector universitario.

Tal como lo señalan Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzeta, una muestra de la escasa presencia de la política universitaria en la agenda del gobierno se evidenció en la alta rotación de los secretarios del área, contrapuesta a la continuidad de Daniel Filmus como ministro de Educación. Siguiendo con la línea asumida por Duhalde, Juan Carlos Pugliese continuó en los primeros años del gobierno de Kirchner como secretario de Políticas Universitarias, dando muestras del interés oficial por contener a un área históricamente esquivada al peronismo, a través de una personalidad de extracción radical que principalmente representaba en el nuevo esquema de gobierno al sector de rectores opositores.

A partir de tensiones con el ministro Filmus, que encontraron su punto desencadenante en la negociación salarial de los docentes universitarios de fines de 2005, Pugliese fue reemplazado en su cargo por Daniel Malcom, de extracción peronista, quien hasta entonces se venía desempeñando como rector de la Universidad Nacional de San Martín. En 2006, el cargo es asignado a otro ex rector, esta vez de la tradicional Universidad Nacional de La Plata: Alberto Dibbern, de extracción radical, cuya gestión perdura hasta la actualidad.

Si bien, como ya hemos señalado, aquellos años reconocen escasas innovaciones en materia de política universitaria en términos generales, es destacar reconocer la existencia de acciones orientadas a resolver el crítico problema de la deserción universitaria, el mejoramiento de la calidad y la instalación de nuevos mecanismos de financiamiento a través de contratos programa con las instituciones. Se desarrollaron programas tendientes a direccionar las acciones de las instituciones hacia la consecución de estos objetivos, mediante mecanismos de fondos competitivos que ya habían sido instalados en los años 90, con el FOMECE.

Así, por ejemplo, el programa de articulación universidad-escuela media propuso que las universidades asumieran una responsabilidad que el gobierno tardíamente tomaría en sus manos: la de resolver la crisis del polimodal, o nivel medio, tan castigado por la reforma de los años 90. Con esa iniciativa, se pretendía achicar la brecha entre ambos niveles mediante acciones de la universidad en las escuelas, lo que en el mediano plazo beneficiaría a las universidades, sobre todo en relación con el grave problema de deserción que se les presentaba en el primer año de las carreras.

Por su parte, y a través de similares mecanismos financieros, se puso en práctica la recomendación de la Comisión Juri respecto de la instalación de ciclos generales de conocimientos básicos, en algunas áreas específicas como química, biología, ingeniería, y posteriormente en otras. Sin embargo, tanto en uno como en otro caso se trató de experiencias que carecieron de la continuidad necesaria para generar un impacto real sobre los problemas que se pretendía atacar. De manera discontinua, las convocatorias a dichos programas se repitieron en dos y tres oportunidades, respectivamente, sin contar con estudios evaluativos que demostraran la necesidad de su continuidad o cierre.

Por su parte, la política de evaluación de la calidad continuó, aunque con un aditamento que generó incentivos en las instituciones para adherir, si es que aún había renuencia, a los procesos de acreditación, sobre todo de las carreras de grado. En efecto, entendida como proceso de mejoramiento continuo, la evaluación empezaba a ser tratada como un proceso que, en la instancia

de puesta en marcha de las recomendaciones de la CONEAU, comenzó a contar con financiamiento de la nueva Secretaría de Políticas Universitarias, en principio para las carreras de grado través de programas específicos y posteriormente, aunque de manera incipiente, para la evaluación institucional.

Se intentó que este respaldo quedara garantizado a través de la creación del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), que funcionaría en la órbita de la Secretaría –y no de manera descentralizada, como la Comisión Juri había recomendado– y que se haría operativo por medio del mecanismo de contratos-programa con las instituciones. En este marco llegaron a financiarse tres planes de desarrollo institucional con aquellas universidades que habían pasado por dos rondas de evaluación externa, la primera a partir de la convocatoria voluntaria realizada por la Secretaría de Políticas Universitarias de los años 90 antes de la sanción de la Ley de Educación Superior.

Como ya hemos señalado, las disidencias del ministro Filmus con la gestión de Pugliese provocaron el cambio del equipo responsable de la política universitaria a fines de 2005. Un conflicto sin resolución daba cuenta de que la estrategia de colocar al frente de un área esquivada al peronismo a un representante de los rectores, de extracción radical, ya no daba resultados. Los ocho meses de gestión de Daniel Malcom apenas dejaron como saldo la interesante intención de fomentar en las universidades, en el marco de su autonomía, el desarrollo de planes estratégicos en línea con las principales orientaciones políticas del gobierno. Pero el flamante secretario renunció en agosto de 2006, por motivos no explícitamente formulados pero vinculados a los escasos márgenes de decisión con que había contado, además de por cuestionamientos puntuales a conductas de algunos funcionarios de la secretaría.

En su reemplazo, Alberto Dibbern, ex rector de la Universidad de La Plata y por entonces miembro de la CONEAU, asumió así una gestión que tendrá como principal tarea el mantenimiento de la tranquilidad en el sector y el avance más acelerado del proceso de reemplazo de la Ley de Educación Superior, la última herencia menemista, al menos en materia legislativa. Esa tarea se

inicia por esos años pero es recién en 2008, con el nuevo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, cuando la cuestión universitaria vuelve a ocupar un lugar destacado en la agenda estatal y, por tanto, parece tener posibilidad de concretarse un nuevo ordenamiento legal para el sector.

En síntesis, cabe destacar que las políticas universitarias implementadas desde el año 2002, cuando los efectos de la crisis mostraron sus primeros signos de desaceleración, no profundizaron las medidas de reforma características de la década del 90, pero tampoco desmontaron decididamente a sus instituciones y mecanismos más representativos. El sistema de incentivos a los docentes investigadores siguió vigente y se amplió a nuevos beneficiarios, aunque su peso en los salarios disminuyó considerablemente, ya que los montos por investigador no fueron actualizados. La CONEAU ha seguido implementando los mecanismos de acreditación a las carreras de “interés público”, a las carreras de posgrado, así como las evaluaciones institucionales a las universidades públicas y privadas. El mecanismo de asignación de fondos a través de convocatorias competitivas se propagó en diferentes programas con escasa continuidad, y el modelo de asignación presupuestaria, finalmente acordado por el CIN y afinado por la Secretaría de Políticas Universitarias, no llegó a aplicarse, debido a que los aumentos del presupuesto existentes desde entonces estuvieron principalmente orientados a resolver los conflictos salariales con los gremios.

## **La crisis del modelo de cogobierno universitario**

A la crisis económica de los primeros años del nuevo siglo se sumaron en las casas de altos estudios componentes políticos. Uno de los coletazos de la crisis de representatividad política suscitada durante aquellos meses fue la creciente disminución, en las universidades, del peso de los representantes de los partidos políticos de mayor alcance a nivel nacional. El desgaste afectó, sobre todo, a la expresión universitaria de la UCR, Franja Morada, que, como

señalamos, había ejercido una clara hegemonía, aunque con avances y retrocesos, desde el retorno de la democracia. Este espacio fue ocupado por agrupaciones más pequeñas, que en algunos casos se limitaron a reivindicaciones y programas puramente académicos y se proclamaron independientes de los partidos políticos, por alianzas a menudo inestables, de distinto signo político y, sobre todo, por diversas expresiones de izquierda. En la Universidad de Buenos Aires, la crisis de la Alianza coincidió con el fin del rectorado de Oscar Shuberoff, figura vinculada estrechamente con el radicalismo y que había desempeñado la máxima responsabilidad al frente de la principal universidad del país desde 1986.

La recuperación económica y el mejoramiento en el financiamiento universitario durante la primera parte de la presidencia de Kirchner hicieron que las cuestiones presupuestarias pasaran, temporalmente, a un segundo plano, y que otros problemas vinculados con la vida política e institucional de las universidades ocuparan un primer lugar. La agenda de problemas universitarios estuvo dominada (en cierta medida aún lo está) durante muchos años por una perspectiva fuertemente economicista que hacía hincapié en las dificultades presupuestarias y en la falta de recursos adecuados. Entre finales de 2005 y principios de 2007 salieron a la luz otras cuestiones vinculadas, por ejemplo, con los procesos electorarios verificados en varias de las principales universidades del país. Las elecciones de rector en las universidades nacionales de Córdoba, La Plata y Rosario estuvieron cruzadas por incidentes menores y por intentos de boicot a las asambleas elegidas justamente con el objetivo de nombrar a las nuevas autoridades. Pero, en estos casos, los problemas fueron sorteados rápidamente y sin mayores consecuencias.

Los conflictos más agudos se vivieron, en cambio, en la Universidad de Buenos Aires, donde la oposición y resistencia de un sector del estudiantado nucleado en la FUBA y dirigido por sectores de izquierda impidió la reunión de los assembleístas que debían designar al sucesor del entonces rector de la Universidad, Guillermo Jaim Etcheverry, cuyo mandato vencía a principios de 2006. Los estudiantes cuestionaron al candidato con mayores posibilidades para

acceder al cargo y trasladaron también las impugnaciones a la composición y, consecuentemente, a la legitimidad de la Asamblea. Si bien los problemas de la UBA no pueden generalizarse al conjunto del sistema universitario, los conflictos que tienen lugar en su ámbito gozan de un impacto relevante a nivel nacional por tratarse de la institución pública más grande del país y la que alberga al mayor número de estudiantes y docentes.

En principio, es imposible comprender el conflicto sin tener presente la crisis de las agrupaciones más moderadas que, como Franja Morada, lideraron la representación del estudiantado hasta finales de la década de 1990. Tampoco puede comprenderse sin destacar la generalización de nuevas formas de protesta social que rechazan la utilización de los canales institucionales y formas sobre los que se desenvuelven las instituciones en un régimen democrático.

Pero la crisis tampoco puede comprenderse si no es a partir de la vigencia de un estatuto concebido para un sistema universitario de características y dimensiones sustancialmente distintas a las del actual. Cabe recordar, como hemos ya señalado en otros pasajes de este texto, que el gobierno de Raúl Alfonsín, a través de una ley dictada poco tiempo después de asumir, restableció en la mayor parte del sistema universitario los estatutos vigentes al 29 de julio de 1966, momento de la tristemente célebre intervención a las universidades dispuesta por el gobierno militar encabezado por Juan Carlos Onganía. Estos estatutos derivaban, a su vez, de las disposiciones impuestas por el Decreto N° 6.403 de la llamada Revolución Libertadora, y se sancionaron cuando comenzaban a vislumbrarse los efectos de la masificación del sistema de educación superior. En 1955, los estudiantes universitarios llegaban a ciento cincuenta mil en todo el país. En el año 2006, sólo en la Universidad de Buenos Aires superaban los trescientos mil.

Los estatutos proponían para el gobierno de las facultades –centrales para el funcionamiento de las tradicionales universidades argentinas– un cuerpo integrado por 16 miembros más un decano: ocho representantes de los profesores, cuatro de los estudiantes

y otros cuatro por los graduados. Como en 1918, el principio que orientaba estos estatutos consistía en hacer de los cuerpos de gobierno auténticos representantes de las fuerzas actuantes en el ámbito universitario. Se suponía que la gran mayoría de los profesores tendría ciudadanía universitaria, ya que la figura del profesor interino sería excepcional. El cuerpo docente iba a estar integrado entonces, según estos criterios, por profesores concursados; también se entendía que éste estaría formado masivamente por profesores y que el crecimiento del número de auxiliares sería limitado.

Sin embargo, los procesos de masificación alteraron significativamente estas variables. En la Universidad de Buenos Aires el personal docente creció desde mediados de los años ochenta, fundamentalmente sobre la base del incremento del número de auxiliares, docentes que en general cobran salarios más reducidos y tienen menor dedicación. En este crecimiento, los temas presupuestarios incidieron de manera central: en la UBA, más del 75% del total del cuerpo docente está conformado hoy por auxiliares. Simultáneamente, en muchas facultades, sobre todo en las más masivas, se produjo una demora en el ritmo de sustanciación de los concursos, a veces motivos por presupuestarios y burocráticos, pero en gran medida también políticos y relacionados con el peso que la lucha facciosa ha adquirido en los distintos ámbitos académicos. Esto provocó un aumento sustancial en el número de profesores interinos, no reconocidos como ciudadanos universitarios en los estatutos actuales, situación que colaboró para que el sistema de gobierno fuera sumiéndose en una profunda crisis de legitimidad.

La situación crítica por la que atravesó la UBA se resolvió a partir de un acuerdo entre decanos que habían sostenido posturas encontradas y apoyado a distintos candidatos al convocarse a la primera asamblea para elegir al nuevo rector. Lograron el consenso y el apoyo de distintos sectores del gobierno nacional, lo que permitió que la elección de la nueva conducción, en lugar de realizarse en un recinto universitario, se llevara a cabo en el Congreso de la Nación. Al terminar 2006 las autoridades finalmente electas se comprometieron a revisar y reformar los estatutos vigentes.

De todos modos, la situación de las grandes casas de estudios como la UBA es sumamente compleja, y sus dificultades no pueden reducirse solamente a los problemas de legitimidad de sus cuerpos de gobierno, ya que derivan también de su tamaño, del número de sus estudiantes y profesores e incluso de la diversidad de instituciones que ellas abrigan. En esas universidades, en efecto, conviven facultades profesionales con varias decenas de miles de alumnos, en las que enseñan, por lo general, docentes que mantienen un vínculo marginal con la institución y que perciben salarios en base a dedicaciones parciales o ad-honorem, con facultades científicas compuestas por profesores y estudiantes con dedicación exclusiva. El contraste entre facultades como la de Ciencias Económicas y las de Ciencias Exactas o Filosofía y Letras es muy claro al respecto.

Las formas de entender la actividad académica y el compromiso con la vida universitaria cobran aquí caracteres distintos. Pero la crisis de las universidades no es comprensible, tampoco, si no se la encuadra en el marco más general del deterioro que han experimentado las instituciones en Argentina, y que se agudizó desde finales de la década del noventa. Esta crisis de institucionalidad, presente en el conjunto del tejido social del país, ha invadido también, en definitiva, el territorio de las universidades.

## **La situación actual de cara a la nueva ley**

En materia educativa, el año 2007 terminó con una deuda reconocida por parte del gobierno saliente y un compromiso del entrante: una nueva ley para la educación superior. Habiéndose derogado la Ley Federal de Educación, y sancionado un nuevo ordenamiento normativo para el sector educativo, la prioridad política en las elecciones presidenciales de ese año dejó para el siguiente el reemplazo del último bastión normativo menemista de la educación vigente hasta entonces.

Sin embargo, el proceso de discusión sobre el nuevo ordenamiento legal para el nivel superior ya había comenzado años antes,

principalmente en el ámbito del CIN. Es así como en las reuniones de Horco Molle en 2004, Mar del Plata en 2005, y más activamente durante 2007, en diferentes encuentros de ese organismo, que finalizaron con la reunión de Vaquerías en agosto de ese año, comenzaron a esbozarse y luego especificarse los principales aspectos que necesariamente merecían ser revisados y modificados, llegando a acuerdos importantes entre los miembros del cuerpo.

Entre esos principales puntos aparece la necesidad de explicitar en la futura norma el carácter público de la educación superior, en línea con lo expresado en la Ley Nacional de Educación, y en clara oposición a los procesos internacionales orientados a incluir a la educación como bien transable en el mercado. También se acuerda en la necesidad de reinstalar en la futura norma la gratuidad de la enseñanza universitaria de grado, resignificando una concepción que en los años 90 justificaba el arancel. Esa interpretación, presente en la Constitución Nacional de 1994, sostenía que la gratuidad era un principio accesorio al de equidad, considerado el principal. Hoy parecería haber acuerdo en terminar de resolver algunas situaciones jurídicas de universidades cuyos estatutos estaban aún en la justicia y que no pudieron ser puestos en vigencia dado que no contemplan la palabra “equidad” a continuación de “gratuidad”. De hecho, recientemente la Corte Suprema de Justicia ha fallado a favor de la Universidad Nacional de La Plata y la de General Sarmiento poniendo fin a un conflicto interpretativo que provocó que durante años estas dos instituciones no pudieran poner en vigencia sus estatutos. Desde la nueva interpretación, se sostiene a la gratuidad como principio básico; y cuando éste no es suficiente para el logro de la igualdad de oportunidades, se pone en funcionamiento el principio de equidad, materializado en políticas compensatorias o remediales para los sectores más necesitados.

Los rectores también han acordado una interpretación amplia de la autonomía. Si bien se reconoce al Estado como instancia de fijación de políticas para la educación superior, se descarta cualquier especificación normativa que regule el funcionamiento interno de las universidades. Asimismo, por admitirse la importancia de la fun-

ción social de la universidad, se destaca la capacidad de las instituciones para asegurar la pertinencia social de sus acciones a través de la celebración de acuerdos con instancias y actores sociales.

En materia de evaluación, hay un reconocimiento del funcionamiento de la CONEAU durante estos años, aunque existen propuestas de revisar los mecanismos de selección de sus miembros con el fin de garantizar efectivamente la presencia de personalidades de reconocida trayectoria académica y científica. En este sentido, el CIN presiona por imponer su autoridad a la hora de definir el perfil de esos representantes. Existe acuerdo, asimismo, en anular la posibilidad de funcionamiento de agencias privadas de evaluación y/o acreditación como lo establecía la Ley de Educación Superior, lo cual significaría, además, el no reconocimiento de las escasas experiencias existentes hasta el momento. También aparecen algunas discusiones acerca de la categoría “carreras de interés público”, con implicancias posibles en la reconsideración de los procesos de acreditación. Y hay acuerdo para asegurar, a través de la ley, el funcionamiento de algunos instrumentos de políticas, como programas específicos actualmente vigentes.

Parecería que estamos ante un escenario menos conflictivo y más maduro que el de los años 90, en el que hay coincidencia en algunos aspectos principales que deberá tener la futura ley. No obstante, también se advierten demasiadas expectativas en torno a la capacidad de la futura norma para resolver todos los problemas de la educación superior. Parecería no advertirse que, pasados más de ocho años de posmenemismo, las diferentes gestiones no han hecho demasiado por transformar este ámbito, aun cuando no fuera necesario un cambio de norma para ello. Será cuestión de esperar la oportunidad para pensar entre todos los sectores involucrados una ley de educación superior para el mediano y largo plazo. Una ley que no cambie con los gobiernos, y que en su carácter de ley marco establezca principios generales, instaure sistemas de definición de políticas públicas para el sector y fije reglas de funcionamiento claras que permitan periódicamente definir metas y, a partir de ellas, diseñar programas específicos en otras instancias de regulación.

## Conclusiones: la universidad 25 años después

A lo largo de estos veinticinco años de reconstrucción democrática es posible advertir un conjunto de variables que han caracterizado la evolución del sistema universitario y le han otorgado, en diversos aspectos, un perfil sustancialmente distinto del que poseía en 1983. Un primer dato incontrastable de estos cambios es el aumento sustancial del número de estudiantes, lo cual evidencia que la universidad abrió sus puertas a sectores relativamente amplios de la población. Sin dudas, éste es un factor que no puede ser desvinculado de la relevancia que la sociedad argentina le otorga a la educación en términos generales, y particularmente a la universitaria. Ese valor positivo atribuido por la sociedad a la educación universitaria impidió la aplicación masiva de restricciones al ingreso o de aranceles, que, limitados en su instrumentación a algunas universidades o carreras, no llegaron a conformar trabas que inhibieran masivamente el acceso a los estudios superiores, como había sucedido en tiempos de la dictadura. Esta concepción permitió también una recepción positiva en la sociedad de los reclamos gremiales docentes –aunque no siempre de la modalidad en la que éstos se expresaron– y sobre todo el respaldo a las luchas que llevaron a cabo los universitarios contra los recortes presupuestarios de finales de la década del noventa y de los primeros años de este siglo. Pero es preciso también señalar que, a pesar de esa visión positiva, el crecimiento del sistema no fue acompañado de una planificación adecuada ni de un financiamiento acorde, aunque durante gran parte de este período hubiera un incremento sostenido en los recursos asignados a las casas de altos estudios.

El sistema público pasó de una matrícula apenas superior a los 400.000 estudiantes a más de 1.250.000. Comparativamente, Argentina muestra entonces a mediados de la primera década del siglo niveles de escolarización superior cercanos a los de los países desarrollados y claramente por encima de la mayoría de los países

latinoamericanos. Tomando en cuenta el número de estudiantes universitarios sobre la población entre 20 y 24 años, siguiendo el criterio utilizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Argentina exhibía una tasa de escolarización universitaria bruta del 35% en el año 2001 y del 47% en 2005. En el nivel de la educación superior en su conjunto, ese porcentaje se elevaba en el último de los años mencionados al 63%. En Chile llegaba, mientras tanto, a un 46,2%, en Venezuela a un 42% y, en Brasil al 22%.

Este proceso de crecimiento del sistema se mantiene incluso durante los años 90, signados por el aumento de la pobreza y la exclusión social. Cabe recordar aquí que durante esta década el porcentaje de desempleo trepó del 6% en 1991 al 18% en 1995. A partir de entonces y hasta entrada la primera década del siglo XXI, la desocupación se situó por arriba de los dos dígitos. El incremento del desempleo fue acompañado por el de la pobreza. El porcentaje de la población situada por debajo de la línea de pobreza pasó de un 4,4% en 1974 a un 8,3% en 1980. Durante los años de la transición democrática esta evolución siguió una línea ascendente: era de 21,8% en 1991 y alcanzaba el 35,4% en 2001.

Los aportes y recursos asignados desde el Estado a las casas de altos estudios también experimentaron, como hemos señalado, un crecimiento significativo, sobre todo durante esa misma década del 90, cuando se fueron superando las restricciones presupuestarias y la crisis económica que terminó con el gobierno de Raúl Alfonsín. La participación porcentual del presupuesto de las universidades nacionales en el PBI llegaba a un 0,44% en 1990. En 1998 alcanzó un 0,59%. Como han señalado distintos especialistas en el tema, el aporte económico de la nación a las universidades tuvo un incremento superior al gasto público educativo y al gasto público total. Sin embargo, el aumento sostenido en los aportes y recursos concedidos a las universidades no tuvo correlato con el crecimiento exponencial de la matrícula. En consecuencia, puede advertirse también entre 1980 y 2001 una caída constante del financiamiento público por estudiante universitario que a

mediano plazo ha afectado significativamente el desenvolvimiento de las instituciones

El desfinanciamiento progresivo de las universidades incidió en el deterioro de sus condiciones edilicias, materiales en términos generales y, sobre todo, en la disminución constante de los salarios de sus empleados docentes, administrativos y de sus investigadores. Ni los responsables de las políticas educativas nacionales ni los sectores que condujeron las universidades parecen haber advertido la magnitud del problema derivado de este crecimiento acelerado y desordenado. Éste, a la vez, fue acompañado de la agudización de fenómenos presentes en la historia de la universidad argentina desde su masificación a mediados del siglo XX, y que pueden ya ser considerados estructurales, como lo son la elevada deserción estudiantil y la larga duración efectiva de sus carreras.

Fue probablemente en el período que nos ha tocado analizar cuando, con mayor sistematicidad, se procuró avanzar en un proyecto de innovación sustancial de la estructura del sistema universitario. Las políticas de estos años, a su manera, pretendieron establecer mecanismos de coordinación, control y supervisión del conjunto de instituciones universitarias. Tuvieron un fuerte efecto simbólico pero, al menos hasta hoy, es difícil percibir su impacto en el conjunto del sistema. Si bien es posible observar la adaptación a las prácticas cotidianas de muchas de las iniciativas instaladas durante esos años, ni las políticas de evaluación ni las de fortalecimiento institucional vía financiamiento para programas específicos han resuelto aún el grave problema de deserción de los primeros años y de graduación en tiempos razonables, como tampoco la diversificación de ofertas académicas, que todavía están descoordinadas regionalmente y en débil sintonía con objetivos prioritarios a nivel nacional. Planes de estudio, prácticas docentes, modos de enseñanza, factores esenciales de la vida universitaria, fueron afectados muy parcialmente en su conjunto por las políticas de los noventa.

Por su parte, el sector de universidades que, en su momento, mostró férrea oposición a las políticas reformadoras de aquella década, sobre todo las vinculadas con el arancelamiento, la restricción al ingreso o el ataque a la autonomía, no fue capaz de

construir un proyecto alternativo en ese entonces, ni tampoco ha aprovechado la ausencia de políticas planificadas de la primera mitad de esta década. Ante las propuestas de transformación de los noventa primó una postura contestataria que no se condijo con la naturalización de los mecanismos impuestos durante aquellos años en la práctica cotidiana –FOMEC, incentivos–, que quedaron incorporados al sistema sin mediar una oposición contundente. Esta actitud pasiva ante muchas de las iniciativas gubernamentales fue asumida tanto por las autoridades, cuya principal preocupación estuvo centrada en los temas presupuestarios, como por los docentes e investigadores, muchos de los cuales vieron en el nuevo modelo instalado oportunidades de crecimiento individual, aunque estuvieran desarticulados respecto de objetivos de mejoramiento institucional. El poder para definir agendas siguió en manos del gobierno, quedando a su criterio el momento de su puesta en funcionamiento. No hubo entonces respuestas orgánicas de las instituciones ante las medidas desplegadas desde el nivel gubernamental.

De todas formas, si hubiera que hacer un balance de los últimos 25 años de universidad, sin dudas, hay que reconocer avances fundamentales. La universidad se ha abierto a nuevos sectores y, en este aspecto, es más democrática e igualitaria. Prácticamente se ha mantenido el sentido de ingreso abierto. Hay más libertad académica para enseñar e investigar y la autonomía se ha convertido definitivamente en un valor central del ordenamiento institucional del sector. La investigación científica ha sido asumida como una tarea esencial de la vida de las casas de altos estudios y existe además un sistema científico-tecnológico que brinda, con limitaciones y ciertos condicionamientos, oportunidades al menos a los docentes que han elegido articular su actividad con la práctica de la ciencia. Hay más opciones para quienes quieren iniciar una carrera universitaria, tanto en términos de ofertas como de instituciones, producto de una fuerte heterogeneidad y segmentación adquiridas por el sistema, rasgos que resultan negativos si se piensa en un modelo universitario que garantice la igualdad de oportunidades. En los últimos años ha habido un incremento

presupuestario para el sector que, aunque todavía insuficiente, ha permitido recuperar algo del atraso que, en materia de financiamiento, experimentó desde finales de los años noventa.

Sin embargo, reconocidos estos avances, cabe adosar a cada uno de ellos una contracara que aún hoy permanece en el lado del “debe” de un balance que podría haberse saldado en tantos años. En primer término, como ya señalamos, la apertura de la universidad a nuevos sectores sociales no fue acompañada de políticas sistemáticas que garantizaran la permanencia y la graduación de esos ingresantes. Las carreras siguen siendo excesivamente largas en la práctica, con obstáculos que sólo una minoría puede sortear. La recuperación presupuestaria de los últimos tiempos apenas pudo servir para atender parcialmente los reclamos salariales. Tantos años de discusión de un modelo objetivo de distribución de recursos todavía no han generado efectos positivos para un adecuado funcionamiento del sistema. La diversificación de ofertas de formación se ha desarrollado de manera caótica, superpuesta y escasamente coordinada. Los procesos de evaluación aún no han generado una auténtica cultura institucional del mejoramiento continuo. Las condiciones de libertad académica y autonomía en las instituciones no fueron suficientemente aprovechadas. Los diferentes intereses de los distintos actores universitarios operan de manera centrífuga, lo que hace que, una vez satisfechos, no se puedan articular en claros proyectos institucionales estratégicos que coloquen a las universidades como motores fundamentales del desarrollo y el progreso social.

Al mismo tiempo, las universidades no han permanecido ajenas a la crisis general de la política en la que se sumió Argentina durante la última década del siglo, y cuyos efectos son todavía hoy visibles. El deterioro de las condiciones de institucionalidad no se ha detenido en las puertas de las casas de estudios. Debilidad de los marcos normativos, quiebre de los sistemas de representación, clientelismo: los vicios que han signado la decadencia en términos de la calidad institucional de Argentina también se han hecho presentes en la vida universitaria, contaminando distintos aspectos de la vida académica. Mirando hacia el futuro, cabe pre-

guntarse si es posible pensar en soluciones autónomas a estos problemas, en el marco de una crisis que atraviesa al conjunto de la sociedad. Hoy se pone en la agenda de la política universitaria la necesidad de construir una nueva relación universidad-gobierno, basada en objetivos de desarrollo productivo sustentable, en la que el conocimiento ocupa un lugar primordial. ¿Es posible el logro de este propósito sin la previa reconstrucción del tejido institucional básico de las universidades, desde el cual se planteen nuevas reglas de juego transparentes, claras y susceptibles de ser cumplidas?

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, es preciso reconocer que durante estos años la universidad ha cumplido, como lo ha hecho a lo largo de su milenaria historia, con funciones relevantes para el desarrollo de la sociedad: hace ciencia, enseña, innova. Sigue existiendo como institución social y, como tal, se siguen esperando de ella contribuciones sustanciales para el progreso social. Quizá sea válido conservar una cuota de optimismo y confiar, para este nuevo siglo, en su capacidad para generar los cambios internos que requiere, los que le permitirán realizar aportes sustantivos a la superación de la crisis y los problemas a los que cotidianamente se enfrenta la sociedad en su conjunto.

## Bibliografía

- Barsky, Osvaldo, Sigal, Víctor y Dávila, Manuel (eds.) (2004) *Los desafíos de la universidad argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bertoni, María Luz (2007) “Las etapas del financiamiento universitario argentino a partir de 1983”, en *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano: la universidad como objeto de investigación*, Tandil (edición electrónica).
- Bertoni, María Luz y Cano, Daniel (1990) “La educación superior argentina en los últimos veinte años”, *Propuesta Educativa* N° 2, pp. 11-24.
- Brunner, José Joaquín (1993) “Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato”, en Balán, Jorge (comp.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Buchbinder, Pablo (2005) *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Chiroleu, Adriana y Iazzetta, Osvaldo (2005) “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Rinesi, Eduardo y otros, *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación Superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, UNGS y Prometeo.
- (2008) “La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner”, en Marquina, Mónica y otros, *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*, Buenos Aires, UNGS y UNSL, en prensa.
- Coraggio, José Luis (2001) *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Del Bello, Juan Carlos, Barsky, Osvaldo y Jiménez, Graciela (2007), *La universidad privada argentina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Delich, Francisco (1986) *Megauniversidad*, Buenos Aires, Eudeba.
- Delich, Andrés y Iaies, Gustavo (2003) *Política educativa: ¿es posible? Una mirada desde la toma de decisiones*, Buenos Aires, Grupo Editor Septiembre.

- Finnocchiaro, Alejandro (2004) *UBA c/Estado nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria*, Buenos Aires, Prometeo.
- Fernández Lamarra, Norberto (2003) *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, IESALC-UNESCO y Eudeba.
- García de Fanelli, Ana M. (1997) *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: Misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*, Buenos Aires, CEDES.
- (2002) “Financiamiento universitario y política pública en Argentina: la asignación de fondos públicos y la generación de recursos privados en los años noventa”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXI, N° 3, julio-septiembre, pp. 47-67.
- Hidalgo, Juan Carlos (2001) *Economía política y educación superior. Crítica al pensamiento neoliberal*, Santa Fe, UNL.
- Iazzetta, Osvaldo (2001) “La recreación de la dimensión pública de la universidad”, *Pensamiento Universitario* N° 9.
- Kaufmann, Carolina (comp.) (2001) *Dictadura y educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Krotsch, Pedro (1998) *Gobierno de la educación superior en Argentina. La política pública en la coyuntura*, en Catani, Afrânio Mendes (org.) *Novas Perspectivas nas Políticas de educação superior na América Latina no Liminar do Século XXI*, Autores Associados.
- (2001) *Educación superior y reformas comparadas*, Bernal, UNQ.
- (org.) (2002) *La universidad cautiva*, La Plata, Al Margen.
- Levenberg, Rubén y Merilla, Daniel (1988) *Un solo grito. Crónica del movimiento estudiantil universitario de 1918 a 1988*, Buenos Aires, FUBA.
- Marquina, Mónica (2007) “El mito normativo en el marco de políticas ausentes”, presentación realizada en el Foro “Aportes para el debate de la Ley de Educación Superior en Argentina: tensiones y desafíos”, desarrollado en el marco del *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano “La universidad como objeto de Investigación”*, Tandil, 30 de agosto.
- y Soprano, Germán (coords.) (2007) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación superior*, UNGS.

- Marquis, Carlos (compilador) (2004) *La agenda universitaria*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- (2004) “Universidades y profesores en Argentina: Cambios y retos”, en Altbach, P. (coord.) *El ocaso del gurú. La profesión académica en el Tercer Mundo*, México, Universidad Autónoma Mexicana.
- Mignone, Emilio Fermín (1993) *Universidad Nacional de Luján. Origen y evolución*, Luján, Editorial de la Universidad Nacional de Luján.
- (1998) *Política y universidad. El Estado legislador*, Buenos Aires, Lugar Editorial e Instituto de Estudios y Acción Social.
- Mollis, Marcela y Carlino, Florencia (1999) “El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía”, *Realidad Económica* N° 163.
- Nosiglia, María Catalina y Marquina, Mónica (1995) “Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional”, *Revista del IICE* N° 7, diciembre.
- Oteiza, Enrique (1993) “La universidad argentina, investigación y creación de conocimientos”, *Sociedad* N° 3, Buenos Aires, pp. 45-75.
- Paviglianiti, Norma, Nosiglia, María C. y Marquina, Mónica (1996) *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Perel, Pablo, Raíces, Eduardo y Perel, Martín (2007) *Universidad y dictadura*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Pérez Lindo, Augusto (1985) *Universidad, política y sociedad*, Buenos Aires, Eudeba.
- (2003) *Universidad, conocimiento y reconstrucción nacional*, Buenos Aires, Biblos.
- Plotkin, Mariano (2006) *La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO.
- Pugliese, Juan Carlos (org.) (2003) *Políticas de Estado para la universidad argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto*

- nacional e internacional*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Sábato, Hilda (1996) “Sobrevivir en dictadura: Las ciencias sociales en la Universidad de las Catacumbas”, en Quiroga, Hugo y Tcach, César (comps.), *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*, Rosario, Homo Sapiens, pp. 51-57.
- Sánchez Martínez, Eduardo (ed.) (1999) *La educación superior en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.
- Stubrin, Adolfo (2001) “La política de los partidos y las universidades públicas en la Argentina. 1983-2000”, en Chiroleu, Adriana (comp.) *Repensando la educación superior*, Rosario, UNR.

## **Fuentes**

- Anuario 1999-2003 de Estadísticas Universitarias*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

# Índice

Introducción .....	7
La herencia de la dictadura .....	11
La reconstrucción democrática .....	23
La educación superior de los 90 .....	35
La universidad del posmenemismo .....	69
Conclusiones: la universidad 25 años después .....	87
Bibliografía .....	93



Otros títulos de la  
*Colección "25 años, 25 libros"*

- 1. Cine y políticas en Argentina**  
**Continuidades y discontinuidades en 25 años de democracia**  
Gustavo Aprea
- 2. Controversias y debates en el pensamiento económico argentino**  
Ricardo Aronskind
- 3. Rompecabezas**  
**Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)**  
Carla del Cueto y Mariana Luzzi
- 4. La cambiante memoria de la dictadura**  
**Discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática**  
Daniel Lvovich y Jaquelina Bisquert
- 5. ¿La lucha es una sola?**  
**La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo**  
Sebastián Pereyra
- 6. La nueva derecha argentina. La democracia sin política**  
Sergio Morresi
- 7. La Patagonia**  
**De la guerra de Malvinas al final de la familia ypefiana**  
Ernesto Bohoslavsky
- 8. Mejor que decir es mostrar**  
**Medios y política en la democracia argentina**  
Gabriel Vommaro

**9. Los usos de la fuerza pública**

**Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia**

Sabina Frederic

**10. El peronismo fuera de las fuentes**

Horacio González

**11. La iglesia católica argentina**

**En democracia después de dictadura**

José Pablo Martín

A un cuarto de siglo del inicio del período histórico abierto en 1983, esta colección se propone examinar los cambios producidos desde entonces en la sociedad argentina.

La vida de las universidades argentinas ha conocido todo tipo de transformaciones en estos últimos veinticinco años. Recorriendo las distintas etapas que es posible identificar desde el ocaso de la dictadura militar hasta los días que corren, este libro estudia los cambios en las estructuras, la oferta y la normativa universitarias en nuestro país. Y concluye que tenemos hoy un sistema universitario más amplio y democrático, pero también más caótico y fragmentario, que al inicio de este ciclo, y que aún enfrentamos desafíos académicos, presupuestarios e institucionales de primer orden.

Pablo Buchbinder es historiador, autor de una Historia de las universidades argentinas e investigador-docente en el Instituto de Ciencias de la UNGS. Mónica Marquina coordina la Licenciatura en Educación de esa Universidad e integra la Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina (RIEPESAL), con sede en el Instituto del Desarrollo Humano de la misma.



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

