

Claudio Suasnábar\*

# Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas

*Policies and reforms of the university argentina since the return of democracy: historical trends of change and pendulum of public policy*

Fecha de recepción: 6 de agosto de 2011

Fecha de aceptación: 17 de agosto de 2011

## RESUMEN

El trabajo propone explorar las principales problemáticas que atraviesan la universidad contemporánea en la Argentina. La perspectiva de análisis procura, por un lado, sistematizar una serie de tendencias históricas del subsistema universitario, como indagar también ciertos lineamientos referidos al gobierno, las normas y el papel del Estado nacional en la regulación de las instituciones desde el último retorno de la democracia al país. Por otra parte, esta aproximación estructural permite realizar un balance más ajustado de las líneas de continuidad y ruptura de las políticas universitarias recientes, al tiempo que considera el análisis del comportamiento asumido por diversos actores académicos.

**Palabras claves:** políticas, Universidad, Estado, gobierno, agenda, Argentina.

## ABSTRACT

The work aims to explore the major issues that cut across contemporary university in Argentina. The analytical perspective seeks, first, to systematize a series of historical trends in higher education system. In addition, it investigate certain guidelines related to government policies, norms and the role of the national state in regulating institutions since the last return of democracy to the country. Moreover, this structural approach allows a tighter balance of the lines of continuity and rupture of recent university policies, while considering the analysis of the behavior undertaken by various academic actors.

87

**Key words:** policies, State, University, government, agenda, Argentina.

\* Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) Profesor Ordinario de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador en el área de políticas educativas y políticas universitarias.

## INTRODUCCIÓN

**L**a última década de la historia reciente argentina está signada por el giro operado en la agenda de políticas públicas que se manifiesta bajo la forma de un *neointervencionismo estatal*, donde el Estado parece recobrar –no sin tensiones y restricciones– cierto protagonismo en algunas de sus funciones históricas. Este giro sin ser completo (ya que persisten ciertas continuidades), señala un distanciamiento en relación a las reformas neoliberales implementadas en la década de 1990. La crisis política y económica de fines de 2001 que sacudió la Argentina marcó el punto de inflexión que está en la base del cambio de orientación cuya manifestación en la arena política se expresa en el ascenso al gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, y en la continuidad que encarna su esposa Cristina Fernández desde el 2007 hasta nuestros días.

Este neointervencionismo estatal que caracteriza al actual gobierno se entrecruza con un marcado decisionismo para operar cambios drásticos en áreas relevantes (Quiroga: 2005), el cual deja en evidencia las limitaciones para avanzar en mayores niveles de consenso que profundicen el alcance de las transformaciones iniciadas. De tal manera, los casi ocho años de gestión resultan atravesados por este conjunto de tensiones y contradicciones donde convive una fuerte capacidad de innovación política junto a la inconsecuencia (o impericia técnica en algunos casos) para la implementación de las acciones emprendidas.

En el área educativa, los claroscuros señalados resultan perceptibles, por un lado, en los cambios normativos introducidos y el aumento del presupuesto educativo, y por otro, en la dificultad para plantear una nueva agenda de política. Así, en este período fueron sancionadas tres leyes centrales: la Ley de Financiamiento Educativo, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI; la Ley de Educación Técnico-Profesional que procuró recuperar y ordenar la modalidad de educación técnica en el nivel medio; y la Ley de Educación Nacional (LEN) que derogó la anterior Ley Federal de Educación, estableciendo la vuelta al modelo de primaria y secundaria, y a la vez, sancionó como obligatoria la finalización de la educación media y la extensión de la jornada completa. Pese a estas iniciativas, las altas tasas de deserción en el nivel medio, la persistente des-

igualdad entre sectores sociales y regiones, así como los magros resultados en términos de calidad educativa revelan las limitaciones de una política para abordar problemas estructurales del sistema como son la modificación de los formatos escolares, los criterios de clasificación del currículum y la organización del trabajo docente (Terrigi: 2008), entre otros.

En materia universitaria, uno de los logros ha sido el aumento sostenido del presupuesto, el cual constituyó el motor de medidas como la recomposición salarial de los docentes universitarios y preuniversitarios; la reciente promulgación de la Ley 26508/9 de Jubilación del 82% móvil, que alcanza al conjunto de los docentes universitarios; la continuidad del programas de incentivos a la investigación. Asimismo, el aumento del presupuesto de Ciencia y Técnica y la conformación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación también resultan políticas que marcan un avance respecto del período anterior. Pese a estos cambios, la actual gestión no modificó Ley de Educación Superior marco normativo heredado de la década de 1990.

De tal forma, las políticas universitarias expresan no solo buena parte de las tensiones y contradicciones apuntadas, sino más aún revelan la relativa autonomía de un campo y sus actores con probada capacidad para reappropriarse y resignificar la acción estatal. En trabajos anteriores, hemos señalado que las políticas de educación superior de los últimos años parecen alcanzar cierto grado de autonomía ante la escasez de lineamientos gubernamentales para el conjunto del sistema, a la vez que fortalecen y concentran los procesos de toma de decisiones en los cuerpos ejecutivos de gobierno de las instituciones (Suasnábar: 2005; Suasnábar y Rovelli: 2009). De tal forma, la ausencia de una nueva agenda de política para el sector resulta de la convergencia de diferentes y contradictorios intereses del gobierno y los actores universitarios, donde el quiebre de la inercia política podría poner en juego la gobernabilidad del sector y abrir un nuevo e innecesario frente de tensión social y política. En buena medida, esta cuestión de *poder* (Acosta Silva: 2002) explica no solo la imposibilidad de sancionar una nueva Ley de Educación Superior sino también que gran parte del debate haya girado más sobre acciones o medidas “correctivas” que en la definición de nuevos ejes orientadores de las políticas.

En buena medida, la coyuntura actual resulta paradojal a la luz de la historia reciente argentina ya que desde el retorno a la democracia, la relación entre el Estado y las universidades ha seguido un movimiento pendular. Así, en los primeros años de la “transición democrática” durante el gobierno de Raúl Alfonsín se caracterizó por una suerte de autolimitación estatal para intervenir con políticas de cambio sobre el sistema universitario, mientras que en la

década de 1990 con la llegada al gobierno de Carlos Menem pasaría a un brutal intervencionismo estatal que reconfiguraría de raíz el patrón benevolente que hasta ese momento había estructurado las políticas estatales hacia el sector. En este sentido, la paradoja se revela en un gobierno caracterizado por un giro neointervencionista que en materia universitaria no logra configurar una nueva agenda de política para el sector, más aún las orientaciones parecen dar cuenta de una inercia de las líneas de política heredadas del período anterior.

Planteado de esta manera, el presente trabajo intenta ubicar las problemáticas y debates actuales sobre la universidad desde una mirada retrospectiva que, por un lado, nos posibilite caracterizar una serie de tendencias de cambio, dinámicas de funcionamiento y el rol del Estado en gobierno y regulación del sistema universitario, desplegados desde el retorno a la democracia. Y por otro lado, esta aproximación estructural nos permitirá realizar un balance más ajustado de las líneas de continuidad y ruptura de las políticas universitarias recientes así como también el comportamiento asumido por el resto de los actores académicos.

El análisis se organiza alrededor de tres grandes períodos: el primero referido a la “transición democrática” y el gobierno de Alfonsín, el segundo que aborda la década de reformas durante el gobierno de Menem y un tercero que se inicia con el gobierno de la Alianza y se continua hasta la gestión de Néstor Kirchner y de su esposa Cristina Fernández de Kirchner. Hacia el final del trabajo se presentan una serie de reflexiones que formuladas en términos de desafíos que se presentan no solo para la actual gestión sino para el conjunto de la comunidad universitaria.

## **DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSITARIA Y AUTOLIMITACIÓN ESTATAL (1983-1989)**

Este primer período conocido como “transición democrática” se extiende desde la llegada al gobierno del presidente Raúl Alfonsín en 1983 hasta la primera renovación presidencial en 1989. Aunque solo recientemente el análisis del retorno a la democracia ha sido objeto de estudio de sociólogos y politólogos (Novaro y Palermo: 2004; Quiroga: 2005), una provisoria caracterización de este período nos remite a las tensiones que atravesaron estos años entre las fuertes expectativas que generó la democracia y los condicionantes heredados de la dictadura militar. No es casual, entonces, que las políticas universitarias seguidas por el gobierno alfonsinista oscilaran entre la necesidad de dar respuestas a las demandas acumuladas y las limitaciones para introducir cambios en la universidad.

Después de 13 años de intervención -casi ininterrumpidas- signados por la represión política, el oscurantismo ideológico y restricciones financieras, la situación de vaciamiento científico y académico de las universidades nacionales constituía el saldo principal que dejaba la dictadura militar. Al igual que en la sociedad, el carácter autoritario de la intervención estatal contribuyó a generar un clima de desconfianza y pérdida de legitimidad hacia el Estado, y que en el ámbito universitario se expresó en la demanda de completa autonomía, la cual en ciertos segmentos académicos tendió a asociarse al financiamiento incremental y la nula intervención estatal.

Siendo la universidad una de las bases sociales del gobierno alfonsinista, la gestión universitaria fue sensible a estas demandas aunque con ello también limitó fuertemente su capacidad para diseñar e implementar una política para el sector. Así, las primeras medidas como el decreto 148/83 a la par que derogaba las leyes y restricciones dictadas por los militares fijaba un proceso de “normalización” de las instituciones universitarias a través de la puesta en vigencia de los estatutos aprobados antes de 1966, esto es, a partir de aquellas normas que en uso de su autonomía se habían dado las propias universidades. Como parte de este proceso de normalización se reincorporaron los docentes e investigadores cesanteados, se sustanciaron nuevos concursos públicos y abiertos, y se legalizaron los centros de estudiantes, entre otras medidas dirigidas a retornar al modelo de gobierno tripartito inscripto en la tradición de la reforma universitaria de 1918 (Chiroleu y Iazzetta: 2005).

El problema del acceso a la universidad constituyó el otro nudo de tensiones que atravesó este período. Las políticas restrictivas (cupos y examen de ingreso) desarrolladas por los militares generaron por un lado, una demanda acumulada por estudios universitarios, y por otro, el legítimo reclamo de los sectores excluidos se decodificó en el contexto del discurso “democratizador” como promesa de resolución de todos los males argentinos, en términos de acceso libre. La autolimitación del propio gobierno a intervenir con políticas activas sobre este problema delegó en cada universidad las respuestas a esta demanda que se materializaron en diversas soluciones de compromiso. Sin un debate profundo sobre las necesidades y demandas sociales ni de la necesaria planificación e integración de políticas consensuadas entre el Estado y las universidades, las estrategias implementadas tendieron a contener el exponencial crecimiento de la matrícula operado a comienzos de los ochenta. Así, adoptando la forma de una verdadera “explosión del ingreso” entre 1980 y 1985<sup>1</sup> la matrícula crecería en un 30 %, y continuaría aumentando en las dos décadas siguientes a tasas más o menos similares.

<sup>1</sup> La matrícula universitaria en 1980 era de 388.101 y pasó en 1985 a 595.543. (Fuente: PMSIU, cita de Fernández Lamarra: N. 2003, 104).

De manera general, este primer período puede caracterizarse por el carácter reparador de las acciones estatales donde el Estado no tuvo una política en el sentido de reformar o modificar la configuración de las universidades. Ciertamente, existieron numerosos proyectos de leyes para el sector presentados en el Congreso pero ninguno alcanzó a ser tratado. Los mecanismos de gobierno, por tanto, estuvieron centrados en las instancias de autorregulación como el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) y por ello, los actores principales en la construcción de política fueron las propias universidades, a través del accionar de sus estamentos: docentes, graduados y estudiantes. No obstante, y aún en el marco de estas tendencias, es posible señalar la presencia de un núcleo reducido de investigadores y académicos universitarios que habiendo completado o continuado su formación académica en el exterior comenzarían a visualizar la necesidad de reformar las universidades siguiendo los patrones internacionales, y en particular las experiencias de modernización universitaria desplegadas en los años sesenta en algunos países de la región. Asimismo, durante este período se acordaría los primeros programas con financiamientos de organismos internacionales como el PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior) que incluía entre otros componentes aquel que será tan discutido en los años posteriores como el Sub-proyecto 06 de Evaluación Institucional.

Los avatares de los intentos modernizadores del gobierno de Alfonsín naufragaron en el carácter errático de las políticas económicas y la imposibilidad de construir un marco de gobernabilidad frente a los poderes corporativos (militares, sindicatos, empresarios) que desde el reinicio de la democracia expresaban la nueva configuración de la Argentina pos dictatorial.

### **INTERVENCIONISMO ESTATAL Y RECONFIGURACIÓN DE CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (1989-2000)**

El segundo período se extiende entre 1989 hasta 2000, el cual coincide con los diez años de gobierno de Menem y cuyos rasgos principales estarán dados por la instalación de la agenda de reforma en los primeros años de gestión, y por el proceso de implementación de la reforma a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior.

La construcción de un cierto consenso alrededor de una agenda de reformas impulsada por el gobierno en sintonía con las recomendaciones del Banco Mundial, supuso una acción orientada hacia dos ejes: por un lado, deslegitimar la universidad pública, y por otro, instalar la idea de una transformación estructural de la misma. No es casual, entonces, que los temas de la agenda

se centraran en el problema de la calidad, la necesidad de la evaluación de las instituciones, la necesidad de arancelar las universidades a través de la generación de recursos propios como modo de superar la crisis del sector (Krostch: 1998).

Con la creación de la SPU (Secretaría de Política Universitarias) a partir de 1993 se produce el pasaje de una política declarativa (centrada en la construcción de la agenda a través de la difusión de investigaciones, estadísticas y diagnósticos) a la instrumentación de las principales medidas propuestas. La sanción de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 marcaría la orientación de las políticas universitarias durante este período que, siguiendo los lineamientos del Banco Mundial, se propusieron:

- Impulsar una mayor diferenciación de las instituciones, promoviendo el desarrollo de instituciones privadas.
- fomentar formas de financiamiento alternativas al público o mixtas, vía aranceles, vinculación de fondos con desempeño académico, venta de servicios, etc. Proveer de incentivos a las instituciones públicas que diversifiquen la obtención de recursos propios.
- redefinición del rol del gobierno y de la educación superior.
- introducción de políticas que tengan como objetivo lograr una mayor equidad.

Todas estas orientaciones aparecerán legisladas en la nueva normativa<sup>2</sup> en un contexto que lejos de inscribirse en un vacío histórico, se desplegaría como continuidad del clima generado en los años previos de construcción de la agenda de reforma. En este sentido, cabe resaltar el carácter estructural de los cambios que introduce la Ley de Educación Superior en los mecanismos de

<sup>2</sup> Siguiendo a Krostch (1998) la Ley de Educación Superior se caracteriza por los siguientes rasgos: 1) establece criterios para el gobierno de las instituciones que, si bien sigue con el modelo de gobierno tripartito, tiende a fortalecer a las autoridades unipersonales, 2) descentraliza el régimen económico financiero. De esta manera, promueve la diferenciación en materia de retribuciones y la competencia entre las universidades, 3) estimula la creación de universidades privadas, promueve la estratificación por niveles a través de legislar sobre el postgrado y sobre el papel que ha de tener en la formación de docentes de grado, 3) complejiza y verticaliza la estructura de poder mediante la creación de organismos de coordinación como: Consejo de Universidades, Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación y los Consejos de Planificación Regional, 4) flexibiliza la tradicional distinción público-privado, y 5) establece mecanismos de regulación del conjunto estructurándolo en torno a un campo que incluye el postgrado. Una caracterización complementaria en el marco más amplio de las políticas neoliberales se puede consultar Paglianitti y otros (1996).

gobierno de la educación superior y más profundamente en la dinámica de construcción de las políticas para el sector.

La consolidación del rol de Estado como Estado Evaluador y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias constituye el rasgo dominante de este período. De esta manera, si por un lado se pluralizan las instancias de gobierno del sistema con la creación de los llamados organismos de “amortiguación” como la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) encargada de la evaluación institucional y acreditación de carreras de grado y posgrado, el Consejo de Universidades que agrupa a los rectores de universidades públicas (CIN) y privadas (CRUP), y los CPRES (Consejos de Planificación Regional) orientados a coordinar la oferta de educación superior de las provincias y las universidades. Por otro lado, desde la SPU se implementaran un serie de programas especiales<sup>3</sup> que definidos desde el nivel central y ejecutados descentralizadamente configuran una nueva línea de conducción de las instituciones universitarias. Esta centralidad de la evaluación que atravesarán todas las acciones estatales tendrá como resultado la emergencia de nuevos actores en la construcción de políticas como los “mandarínatios académicos” (comité de pares) y la activa presencia de una tecno-burocracia estatal con altas credenciales académicas (Suasnábar: 2001).

Lejos de la voluntad homogeneizadora y de introducir cierta racionalidad en el sector que se proponía la reforma, los resultados de este proceso revelan el carácter contradictorio y fragmentario a nivel de las instituciones. Así, la introducción de lógicas de mercado a través mecanismos competitivos basados en premios y castigos no solo no conllevaron necesariamente al mejoramiento de la calidad sino tendieron a generar lógicas “hobbesianas” en las disciplinas menos institucionalizadas y profesionalizadas (caso de las ciencias sociales y humanidades) y rasgos de burocratismo y ritualización de los mecanismos de evaluación en las disciplinas más consolidadas (ciencias exactas y básicas) (Versino y Roca: 2010).

<sup>3</sup> En 1995 se activa el PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior) cuyo objetivo primordial será el mejoramiento de la gestión universitaria en lo que se refiere a la eficiencia y calidad, así como también llevar adelante una reforma académica y administrativa. Este programa tiene dos componentes: el primer componente incluye: a) el fortalecimiento institucional del sector universitario a través de la CONEAU y el segundo componente lo constituye el FOMEC orientado al apoyo de las reformas de grado, equipamiento y desarrollo del postgrado así como el suministro de becas. Otro programa especial será el Programa de Incentivo para los Docentes-Investigadores (PROINCE) orientado a estimular la investigación de los docentes universitarios.

Ciertamente, no podemos dejar de señalar que la centralidad de la evaluación se relaciona fundamentalmente con el giro neoliberal de las políticas estatales a nivel mundial y con el carácter brutal que tuvo la implementación de esa agenda por parte del gobierno de Menem (Chiroleu y Iazzetta: 2005). Precisamente, la crisis de ese modelo económico sumado al des prestigio producido por la escasa calidad institucional de la administración menemista cerraría esta etapa caracterizada por un activismo estatal cuyos antecedentes hay que rastrearlos en décadas pasadas.

### **ENTRE LA INERCIA DE LA DÉCADA DE 1990 Y LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA AGENDA DE POLÍTICA (2000-2011).**

Por último, el tercer período en nuestra periodización es aquel que se extiende desde el ascenso del gobierno del Dr. Fernando de la Rúa en el 2000 hasta la actualidad. La cercanía en el tiempo y la complejidad de los hechos recientes atravesados por la crisis política, social y económica más profunda de la historia argentina obligan a plantear esta caracterización como necesariamente provisoria y tentativa. Teniendo en cuenta estas prevenciones, quizás el rasgo distintivo de este período sea la incapacidad del conjunto de los actores universitarios (Estado, universidad y comunidad académica) para formular una nueva agenda de políticas superadora de aquella propuesta implementada desde los 90.

Este rasgo es perceptible en el breve y traumático gobierno de De la Rúa donde solo su tercer Ministro Andrés Delich avanzó en un intento por elaborar una nueva agenda para la educación superior a través de la creación en el 2001 de una comisión de notables presidida por el ex rector de la Universidad Nacional de Córdoba Dr. Hugo Juri. El resultado fue un informe de diagnóstico del sistema de educación superior y un conjunto de propuestas como:

- Una reforma curricular basada principalmente en un acortamiento de carreras de grado siguiendo los estándares internacionales a una duración de 4 años, dividido en un primer ciclo de formación básica de dos años de duración (que sería común en universidades e institutos y escuelas superiores no universitarias) y un segundo ciclo que se articularía a la especialización académica.
- Una mayor articulación entre el sistema científico y tecnológico y su base universitaria y el sistema productivo.
- La necesidad de una educación continua para que los títulos no sean habilitantes para toda la vida.

- Necesidad de implementar un sistema de créditos, el cual permitiría la movilidad de alumnos así como el intercambio entre instituciones, etc.

Restringido a ciertos temas (acceso, estructura, ciencia y tecnología, etc) sobre los que debía expedirse la comisión y dejando fuera el problema del financiamiento y la nueva configuración del gobierno de la educación superior, el Informe Juri nos revela los límites de este intento por superar la inercia de las políticas precedentes, hecho que no es privativo de la anémica gestión universitaria sino del conjunto de las políticas de este gobierno.

La apresurada salida de De la Rúa en el marco de la crisis generalizada del 2001 marcó el final de este gobierno que había llegado rodeada de fuertes expectativas de cambio. La permanente inestabilidad que rodeó la aún más breve gestión del presidente Adolfo Rodríguez Sáa y el posterior gobierno de “transición” del presidente Eduardo Duhalde delinean una etapa que podemos caracterizar de inexistencia de políticas para el sector y donde la acción estatal se concentró casi exclusivamente en la administración de la crisis social. Frente a estos hechos, la actitud de la comunidad universitaria osciló entre la perplejidad del campo académico e intelectual que no pudo prever el carácter disruptivo de la crisis y la gestión defensiva (y de “bajo perfil”) de las universidades y sus rectores por mantener su cuota de financiamiento.

La llegada al gobierno de Kirchner y sus primeras medidas en distintas áreas (derechos humanos y en el manejo de la deuda externa), abrieron una nueva expectativa en porciones significativas de la población. No obstante, los elementos de diferenciación no resultan tan evidentes en el caso de las políticas universitarias. Como señalamos al inicio, la paradoja se revela en un gobierno caracterizado por un giro neointervencionista que en materia universitaria no ha logrado configurar una nueva agenda de política para el sector, más aún las orientaciones parecen dar cuenta de una inercia de las líneas de política heredadas del período anterior. Al respecto, un conjunto de razones permiten explicar esta situación donde como se verá conviven tanto la limitación estatal como también el propio comportamiento de los actores universitarios.

En este sentido, es innegable las huellas que las políticas de reforma han dejado en la configuración actual de la educación superior y que a nuestro modo de ver se expresan en cierta “cristalización” de los dispositivos de gobierno implantados por la Ley de Educación Superior, los cuales no solo ya han sido asumidos por las universidades (programa de incentivos, evaluación institucional y

acreditación de postgrados) sino también reapropiados por distintos actores del sistema (investigadores, gestores universitarios y burocracia estatal) con finalidades e intereses no necesariamente coincidentes (Suasnábar, 2005).

Por otro lado, el seguimiento de los programas especiales implementados por el actual gobierno revela una política incremental antes que global y coherente hacia el sector, cuestión que la diferencia de lo ocurrido en la década de 1990. No obstante, y a diferencia de la fase anterior, se observa una novedad en materia de política pública universitaria que, si bien no supone un nuevo direccionamiento para el área, merece ser destacada. Se trata de la creciente presencia de programas especiales “focalizados”, orientados al mejoramiento de disciplinas, carreras e instituciones, los que, sin desplazar a los programas de tipo competitivo, marcan una innovación en la intervención estatal. A su vez, existe una marcada tendencia desde la SPU a multiplicar los programas especiales, los que combinan modalidades “competitivas” y “orientadas” y distribuyen montos reducidos respecto del financiamiento global.

La sumatoria de programas que otorgan pequeñas sumas de financiamiento entre numerosas instituciones puede caracterizarse como de un “efecto regadera”, donde la presencia de programas más accesibles y de otros más competitivos permite que todas las instituciones accedan a alguna porción de los recursos. El correlato en términos de estrategias institucionales de captación de recursos lleva a una política de “ventanillas múltiples” (García de Fanelli, 2008), esto es, la demanda simultánea de financiamiento en distintos programas con escasa coordinación. Esa situación acarrea una gran dispersión de recursos y costos académicos y administrativos por parte de las instituciones no siempre acordes a la inversión realizada (*Ibíd.*).

Retomando una mirada de largo plazo, podemos señalar que la actual gestión al igual que las anteriores no ha podido modificar sustancialmente las tendencias históricas del sistema, y cuando lo hicieron como el caso de las políticas de reforma de la década de 1990, profundizaron ciertos problemas estructurales.

Así, la expansión desigual de la matrícula universitaria que muestran los Cuadros 1, 2 y 3 da cuenta el fuerte proceso de la masificación del sector con un crecimiento del 239 % en las últimas dos décadas donde todavía sigue siendo dominante el sector público. Pese a ello, la dinámica histórica del sistema se mantiene ya que las siete (7) universidades de más larga tradición del país concentran el 54,7 de los alumnos, y una sola de ellas la Universidad de Buenos Aires capta el 23,5 del total de la matrícula.

Cuadro 1

**CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA  
POR SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO  
PERÍODO 1986-2008**

	<b>MATRÍCULA UNIVERSITARIA</b>			
	<b>1986</b>	<b>1996</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
Sector Público	581.813	812.308	1.251.444	1.283.482
Sector Privado	85.643	152.314	209.334	317.040
Total	667.456	964.622	1.460.778	1.600.522
%	100	144,5	218,8	239,8

Fuentes: Anuarios estadísticos 2004 y 2008. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Cuadro 2

**DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA POR SECTOR PÚBLICO  
Y PRIVADO (EN PORCENTAJES)  
PERÍODO 1986-2008**

	<b>MATRÍCULA UNIVERSITARIA</b>			
	<b>1986</b>	<b>1996</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
Sector Público	87,1	84,2	85,7	80,2
Sector Privado	12,8	15,8	14,3	19,8
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Anuarios estadísticos 2004 y 2008. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Cuadro 3

**MATRÍCULA UNIVERSITARIA Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL  
SECTOR PÚBLICO. AÑO 2008**

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>MATRÍCULA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Buenos Aires	301.599	23,5
Tecnológica	73.632	5,7
Córdoba	102.684	8,0
La Plata	91.899	7,2
Rosario	72.048	5,6
Tucumán	60.206	4,7
Total	702.068	54,7
Total UUNN	1.283.482	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Anuario estadístico 2008. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

La expansión matricular desarrollada desde el retorno a la democracia tampoco parece haber modificado el limitado perfil científico de la universidad argentina ya según estadísticas oficiales la composición de la matrícula por ramas de estudio marca el peso predominante de las Ciencias Sociales con un 42,8 % y la débil presencia de las Ciencias Básicas representadas con 2,8 %.

Por su parte, el proceso de diferenciación institucional no es nuevo en la historia reciente de la universidad argentina puesto que esta tendencia se inicia en la década del sesenta con una primera ola de creación de universidades privadas (13 entre 1960-1964), que le seguiría una segunda ola de universidades públicas en la década siguiente (16 entre 1970-1974). No obstante, esta tendencia se profundizó en la década de 1990, particularmente en la expansión del sector privado tal como lo muestra el Cuadro 4.

En el marco de estas tendencias históricas la novedad en el sistema universitario argentino ha sido la “expansión explosiva” de carreras de posgrado que se opera en la misma década en contexto de las reformas neoliberales. A diferencia de la expansión de la matrícula de grado donde las universidades públicas conservan el predominio sobre el sector privado, la dinámica de crecimiento del posgrado estuvo fuertemente asociada a las tendencias de mercantilización, privatización e internacionalización de la educación superior comunes a toda la región. Al respecto, el dato más revelador del impacto de las condiciones en que se expandió el posgrado sea la distribución por sectores (Cuadro 4) ya que el 73 % (1344) corresponden a carreras ofertadas por las universidades públicas, mientras que el 27 % (498) restante dependen de las universidades privadas.

De tal forma, la expansión del posgrado conllevó una suerte de hibridización estatal/privado en las universidades argentina no solo por la necesidad de arancelar estos estudios sino más profundamente porque generó un verdadero “mercado del posgrado” en el cual las instituciones y programas comenzaron a desarrollar distintas estrategias para la captación de recursos, alumnos y profesores (de la Fare y Lenz, 2010).

**Cuadro 4**  
**INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS POR SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO**

	INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS			
	1986	1996	2003	2008
Sector Público	28	36	45	48
Sector Privado	23	40	54	57
Total	51	76	99	105
Porcentaje	100 %	149,0 %	194,1 %	205,9 %

Fuentes: Elaboración propia sobre datos de los Anuarios estadísticos 2004 y 2008. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

**Cuadro 5**  
**POSGRADOS POR INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA SEGÚN AÑO Y NIVELES.**  
**AÑOS 1995/2009**

	1995		2009	
	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
Sector Público	518	65,4 %	1344	73 %
Sector Privado	274	34,6 %	498	27 %
Total	792	100%	1842	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de De la Fare y Lenz (2010) *La política de posgrado en Argentina y la expansión de carreras a partir de la década del 90*. Informe Final. IEC-CONADU.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Desde el retorno a la democracia en la Argentina, las políticas públicas hacia la universidad oscilaron entre la autolimitación estatal y un intervencionismo desmedido. La primera estrategia supuso que el gobierno radical de los años ochenta, en aras de preservar la autonomía universitaria, haya renunciado a impulsar e introducir cambios que dieran respuesta a las nuevas demandas y necesidades sociales, en un marco de cooperación entre las universidades y el resto de las agencias estatales. En los noventa, el estado nacional introdujo y potenció lógicas de mercado que, aunque ya estaban presentes desde antes a través de nuevos mecanismos de control y regulación, fortalecieron una visión por parte de los universitarios de que toda acción estatal era sospechada de avasallamiento de la autonomía.

Estos cambios en las orientaciones de la política hacia el sector, ciertamente no modificaron sustancialmente una serie de tendencias históricas como la expansión matricular y diferenciación institucional, siguiendo un patrón de desarrollo desigual entre instituciones y áreas de conocimiento. Esta dinámica

del sistema se observa aún en las tendencias más recientes de expansión del posgrado en condiciones de mercado, las cuales revelan también la capacidad de adaptación y resignificación de las políticas públicas por parte de los distintos actores académicos.

Desde esta mirada retrospectiva, las políticas universitarias durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández como señalamos al inicio estuvieron signadas por la ausencia de una nueva agenda capaz de afrontar las tendencias históricas y desafíos actuales. Así, al aumento del financiamiento y la ampliación de los programas especiales (que puede contarse como un rasgo de neointervencionismo estatal) revela una política incremental antes que global y coherente hacia el sector, hecho que si bien lo diferencia de las políticas de la década de los noventa, no alcanza a modificar aquella agenda.

Frente a la proximidad de un nuevo recambio presidencial y en un contexto económico favorable, el desafío principal del conjunto de los actores universitarios y gubernamentales constituye la formulación de una nueva agenda de política para el sector. En este sentido, quizás el mayor obstáculo para avanzar en dicha tarea sea superar la dicotomía entre intervención estatal y autonomía universitaria que impregna las visiones y representaciones de los actores. Al respecto, la experiencia internacional revela que la planificación estatal no es incompatible con la autonomía universitaria sino que por el contrario la presupone. Pero para instalar la idea de “planificar con autonomía” es necesario repensar la propia relación entre Estado y Universidad que posibilite construir una política consensuada basada en la confianza y la cooperación pero también en compromisos y responsabilidades compartidas.

Este cambio en la cultura política universitaria ciertamente permitirá afrontar los desafíos de una nueva agenda que desde nuestra perspectiva debería dar respuesta a los problemas de arrastre visualizadas en las tendencias históricas como también a las nuevas demandas y necesidades sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Silva, Adrián, "Poder y políticas universitarias en América Latina. El neointervencionismo estatal", en revista *Nueva Sociedad*. Nro. 179, mayo-junio 2002, 45-59.
- Chiroleu, Adriana y Iazzetta, Osvaldo, "La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes", en Rinessi, E., G. Soprano y C. Suasnábar, *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*, Buenos Aires, 2005, Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo.
- De la Fare, Mónica y Lenz, Silvia. *La política de posgrado en Argentina y la expansión de carreras a partir de la década del 90*. Informe Final. Buenos Aires, 2010, IEC-CONADU.
- Fernández Lamarra, Norberto. *La educación superior argentina en debate. Situaciones, problemas y perspectivas*. Buenos Aires, 2003, EUDEBA/IESALC-UNESCO.
- García de Fanelli, Ana. *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: 2008, IIPE UNESCO.
- Iazzetta, Osvaldo, "El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes" en *Revista Temas y Debates*. Nro. 10, Rosario. 2005, UNR editora, 35-55.
- Krotsch, Pedro, "El gobierno de la Educación Superior en la Argentina. La política pública en la coyuntura", en Mendes Catani, A. (org.) *Novas perspectivas nas políticas de Educação Superior na América Latina no limiar do século XXI*. Porto Alegre, 1998, Editora Autores Asociados.
- Quiroga, Hugo. *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: 2005, Ediciones Edhsa.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comp.). *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: 2004, Ediciones Edhsa.
- Paviglianitti, Norma; Nosiglia, Catalina y Marquina, Mónica *Recomposición Neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: 1996, Ediciones Miño y Dávila.

Suasnabar, Claudio, "Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica", en *Revista Brasileira de Educação* Nro. 17, 2001, Rio de Janeiro, Asociaçao Nacional de Pós-Graduaçao e Pesquisa em Educação.

Suasnábar, Claudio, "Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner" en *Revista Temas y Debates*. Nro. 10, Rosario, 2005, UNR editora, 83-93.

Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura, "Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente", ponencia presentada en la *VI Reunión de la RIEPESAL: Educación superior y Kirchnerismo: las políticas para el sector durante el período 2003-2010*. Los Polvorines: 2009, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Terigi, Flavia "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles", en *Propuesta Educativa*. Nro. 29, año 17, Buenos Aires, 2008. FLACSO, 63-71.

Versino, Mariana y Roca, Alejandra. *Producción y legitimación de conocimientos en las instituciones públicas de educación superior: políticas de ciencia y tecnología y evaluación de la investigación académica*. Ponencia presentada en las VIII Jornada Latinoamericana de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología. Buenos Aires, 20 a 23 de julio de 2010.