

ARTÍCULO

El sistema universitario argentino: una lectura de sus transformaciones en el largo plazo (1983-2015)

The Argentine university system: a long-term reading transformations (1983-2015)

PABLO BUCHBINDER*

* Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Correo electrónico: pbuchbin@retina.ar

Recibido el 15 de julio del 2019; aceptado el 25 de enero del 2020.

RESUMEN El objetivo del artículo es estudiar las transformaciones del sistema universitario argentino entre 1983 y 2015. Se analiza el crecimiento del número de estudiantes, la creación de nuevas instituciones y su efecto en la tasa de graduación. Se estudia además el papel de los factores institucionales y políticas para explicar la evolución y dinámica del sistema.

PALABRAS CLAVE Universidad; Estudiantes; Estado; Políticas públicas; Autonomía

ABSTRACT The objective of the article is to study the transformations of the Argentine university system between 1983 and 2015. The growth of the number of students, the creation of new institutions and their effect on the graduation rate is analyzed. The role of institutional and political factors to explain the evolution and dynamics of the system is also studied.

KEYWORDS University; Students; State; Public policies; Autonomy

0185-2760/© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo consiste en presentar una serie de reflexiones en torno a las transformaciones experimentadas por el sistema universitario argentino desde 1983 hasta la actualidad. La literatura científica sobre los cambios acaecidos en el ámbito de la universidad argentina es, por supuesto, extensísima, pero se caracteriza en general por cierta tendencia fragmentaria y por privilegiar algunos periodos en particular. Además, se hace notar aún la ausencia de lecturas globales que observen sus cambios en el mediano plazo (Mollis, 2001, Buchbinder y Marquina, 2008, Pérez Lindo, 2017, Paredes, 2018). Mientras abundan los trabajos que han analizado las transformaciones operadas durante los años 90 del siglo xx (Marquis, 2004, Gvirtz y Camou, 2009), en particular las relacionadas con la incorporación de la cultura de la evaluación y los procesos de acreditación, o incluso los que han analizado las políticas universitarias del Kirchnerismo (Chiroleu, Marquina y Rinesi, 2012), los textos sobre el impacto de los cambios de los años a partir de 1980 son aún escasos. Por otro lado, gran parte de los trabajos sobre el conjunto de este periodo presentan una débil articulación en el estudio de los cambios de la política universitaria con las transformaciones más amplias de la política nacional. En este trabajo intentamos poner foco no sólo en las modificaciones provocadas por los cambios en la coyuntura política nacional sino también nos proponemos identificar una serie de tendencias estructurales que han condicionado la evolución del sistema universitario —en particular el público— en los últimos treinta y cinco años e intentar explicar su persistencia. Finalmente queremos destacar que este ensayo se nutre de trabajos de diversos especialistas en la temática como también de aportes y de contribuciones propias.

LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

Diciembre de 1983, fecha del retorno de la democracia a la Argentina, constituye un punto de partida ineludible en cualquier estudio de las transformaciones contemporáneas del sistema universitario. Durante los meses posteriores al ascenso a la presidencia de Raúl Alfonsín se establecieron una serie de medidas de notable relevancia, las cuales han signado la dinámica de la vida universitaria hasta el día de hoy. En este sentido, es importante tener presente que, a diferencia de lo sucedido en Chile o en Brasil, Argentina experimentó un proceso de transición a la democracia que no fue pactado. Los militares dejaron el poder como resultado de la derrota en una guerra y no tuvieron margen para negociar las condiciones en que se produjo la transición. Esta circunstancia permitió, entre otros aspectos, el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado.

Por otra parte, este tipo de transición posibilitó cambios sustantivos en diversos ámbitos de la vida pública, entre ellos en las políticas universitarias. En este sentido, creemos importante recordar aquí que la política de la dictadura hacia las universidades contuvo diversas

dimensiones (Rodríguez, 2015) que podrían sintetizarse, por un lado, en la voluntad efectiva de controlar la vida académica de manera estricta en los aspectos políticos e ideológicos y, por otro, en el objetivo de limitar el número de estudiantes universitarios. Esta última cuestión configuró un eje central de las políticas universitarias de los tiempos del llamado “Proceso de Reorganización Nacional”. Se efectivizó esta política mediante dos instrumentos: 1) a partir de la implementación de cupos y exámenes de ingreso y, 2) a través de la imposición de aranceles. Fue, en definitiva, una estrategia altamente exitosa ya que, efectivamente, logró impedir el crecimiento de la matrícula. En 1983 había en la Argentina el mismo número de estudiantes universitarios que en 1974 —cerca de medio millón— con el agravante de que, como resultado de estas estrategias, se fortaleció la participación del sector privado. Mientras en 1976 los estudiantes en el sistema privado componían el 10 % de aquélla, en 1983 ya llegaban al 20% (Cano, 1985: 71).

La política universitaria implementada en los años inmediatamente posteriores al retorno de la democracia tuvo varios ejes. El primero de ellos consistió en devolver a las instituciones el ejercicio de su autonomía y garantizar el pluralismo ideológico en los claustros. La autonomía y el cogobierno, basados en la participación de profesores, graduados y estudiantes conformaron por entonces los ejes de la reconstrucción institucional. Mediante estas disposiciones, el gobierno de Alfonsín cultivaba el lazo con antiguas tradiciones y valores que reconocían sus orígenes en la Reforma de 1918, acontecimiento sucedido bajo un gobierno de su mismo partido y adoptada como antecedente histórico de sus luchas por el movimiento estudiantil. La autonomía ha sido hasta el día de hoy una dimensión insoslayable de la vida universitaria. No se registran, desde 1983, intervenciones del gobierno nacional a las universidades, aspecto habitual de las etapas de inestabilidad política en la Argentina del siglo xx. Junto a esta medida se implementó otra que consistió en asegurar el acceso abierto y masivo de los estudiantes a la Universidad. Se eliminaron los aranceles y, en la mayoría de las casas de estudio —aunque en este aspecto hay que diferenciar entre Universidades y, a menudo, entre facultades de una misma universidad— se implementaron formas de acceso directo y sin examen desde 1985. Si bien en lo que respecta a los mecanismos de ingreso es posible seguir observando matices y estrategias especiales en cada institución, la gratuidad —en los estudios de grado— se ha mantenido prácticamente hasta hoy como un principio central en casi todo el sistema público.

LA UNIVERSIDAD DE MASAS

El efecto principal de estas políticas, observado en el mediano plazo, fue un crecimiento abrupto del número de estudiantes. Se trató, posiblemente, de una auténtica revolución, cuyos rasgos centrales no llegamos a percibir muchos de quienes participamos en la vida universitaria de aquellos años. En 1983 había, como ya señalamos, medio millón de estudiantes universitarios en la Argentina. El *Anuario de Estadísticas Universitarias*

correspondiente al año 2016 registraba ese último año un millón novecientos mil y es posible que, en el momento de elaborar este artículo, el número alcance los dos millones computando estudiantes de grado y posgrado.¹ El ritmo de crecimiento de la población estudiantil ha sido considerablemente mayor al de la población en general que entre 1983 y 2016 pasó aproximadamente de 27 a cerca de 44 millones de habitantes. Esto se reflejó, obviamente, en la tasa bruta de escolarización universitaria que, en 2001, era de un 25% , y que en 2011 llegaba a un 37%, y para 2015 ya superaba el 38%. Mientras tanto, la tasa bruta de escolarización superior alcanzaba ese año un 56%. Al mismo tiempo es importante tener en cuenta que en la segunda mitad de los años 80, el ritmo de crecimiento de la población universitaria fue de un 3.2%, que en la primera mitad de la década de 1990 superó largamente el 6% y, que entre 2006 y 2015 se volvió más lenta y llegó a un 2.2%. Este acelerado crecimiento fue protagonizado fundamentalmente por el sector público. Según el Anuario antes mencionado, este último congrega a un 78% de la matrícula distribuyéndose el resto en las diferentes universidades e institutos universitarios privados. Pero este peso del sector público en el crecimiento de la matrícula fue particularmente intenso en los primeros años de la transición democrática. Entre 1983 y 1985 la participación del sector privado en aquélla bajó abruptamente de un 20 a un 10%.

El crecimiento acelerado del número de estudiantes universitarios de la segunda mitad de los años 80 tuvo lugar en un contexto económico sumamente precario y difícil, así como en un marco político complejo, en particular a partir de 1987. El gobierno de Alfonsín asumió su gestión en el marco de la crisis de la deuda que estalló en México en 1981, y que rápidamente se extendió al resto de los países en desarrollo que habían contratado cuantiosos créditos en el sistema financiero internacional desde mediados de la década de 1970. La imposibilidad de contener la inflación y el crecimiento de los índices de pobreza se articularon a la vez con una profunda crisis del Estado que experimentó numerosas dificultades a la hora de sostener las pensiones y salarios del sector público, entre ellos los de los docentes y el personal administrativo de las universidades. A estas circunstancias sería preciso sumar otras. Una de ellas reside en el hecho de que, debido a la necesidad de destinar recursos a bienes de capital e infraestructura —el aumento de la matrícula exigía de manera acelerada construir aulas, edificios y equipos de laboratorio—, el porcentaje del presupuesto destinado a salarios disminuyó de manera sustantiva. Se produjo así en esos años un fuerte descenso de los recursos asignados por alumno. Esto, a su vez, agudizó los altos niveles de conflictividad laboral en el ámbito universitario (Bertoni y Cano, 1990: 11-24). La capacidad de diseñar políticas innovadoras en el mundo académico quedó severamente limitada, además, sobre todo luego de la derrota electoral del gobierno en las elecciones legislativas y de gobiernos provinciales de 1987.

¹ Síntesis de Información Estadísticas-Universitarias 2015-2016, en www.redciun.edu.ar/images/Novedades/estudiar_arg/Sintesis-01-06-17.pdf

Sin embargo, estas circunstancias no debieran opacar la relevancia de los cambios institucionales que signaron aquellos años en relación con la reconstrucción del sistema universitario. Las universidades recuperaron una dinámica de funcionamiento regular basada en la autonomía y el cogobierno. Más allá de los cambios en los entramados normativos de los últimos años, este ha sido el marco que ha caracterizado a la vida universitaria argentina hasta la actualidad. La normalización universitaria exigió, a la vez, implementar procedimientos como los concursos docentes que, por otro lado, se habían llevado a cabo esporádicamente en tiempos de la dictadura y que, además, en la mayoría de los casos, habían estado caracterizados por sospechas de imparcialidad basadas en aspectos políticos e ideológicos. Al mismo tiempo se verificaron diversas iniciativas tendientes a revertir algunos rasgos estructurales del sistema y que eran de larga data, pero que se habían acentuado desde mediados de los setenta como fue el caso de la fuerte o casi exclusiva orientación de la Universidad hacia la formación profesional. Durante este periodo se crearon Secretarías de Investigación o Ciencia y Técnica —con el propósito de estimular la investigación científica— en las principales universidades públicas y se impulsó el desarrollo de las carreras de posgrado que hasta entonces tenían una escasa presencia tanto en el sistema público como en el privado. Además existió un tímido intento por fortalecer una carrera de investigador en el ámbito universitario a través del llamado “Sistema de apoyo al Investigador Universitario” (Sapiu).

A partir de los años 80 y como consecuencia de las políticas mencionadas, el sistema acentuó una serie de rasgos y características que conserva aún hasta hoy. En este sentido, se ha subrayado que la Argentina tiene altas tasas de escolarización universitaria y similares a las que ostentan países desarrollados. Sin embargo, al mismo tiempo, presenta guarismos elevados en términos de abandono y, consecuentemente, un número limitado de graduados. Se estima que de 100 estudiantes que ingresan a la Universidad, en el tiempo teórico de finalización de su carrera, se gradúan aproximadamente treinta. Esta tasa es más baja en el sector público donde llega a sólo un 27% y más alta en el privado donde alcanza un 40% según los datos de 2015.² Estos números informan, por un lado, sobre la deserción, pero también permiten observar otro rasgo estructural y es que, la mayoría de quienes se gradúan lo hacen insumiendo un tiempo mucho mayor al teórico, en promedio un 60% más. Otro rasgo que se advierte en el sistema, y que se percibe en la larga duración, es la concentración de la matrícula en un conjunto acotado de carreras por lo general vinculadas con el ejercicio de profesiones liberales. Datos del año 2003 mostraban que sólo tres carreras, Derecho, Medicina y Contador Público, concentraban el 21% de los nuevos inscriptos en el sector público y un 20% en el privado.³ Estas proporciones se han modificado sólo levemente a lo largo del periodo analizado aquí.

² *Síntesis de Información-Estadísticas Universitarias 2015-2016*, en www.redciun.edu.ar/images/Novedades/estudiar_arg/Sintesis-01-06.17.pdf

³ *Anuario 99-03 de Estadísticas Universitarias*, Ministerio de Educación, Ciencias y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 2004, pp 31.

El otro aspecto que ha estado en el centro de los debates desde 1983, pero particularmente desde los años 90, se vincula con la cuestión de la calidad. Calidad y evaluación han constituido dos dimensiones estrechamente relacionadas en la práctica y el debate público de aquellos años. El término ha sido utilizado para connotar diversos aspectos del estado de situación de las universidades y no ha tenido el mismo contenido a lo largo del periodo. En la agenda de los 90, la cuestión involucraba aspectos relacionados con la planificación de objetivos en el interior de las instituciones y su cumplimiento efectivo; contemplaba parámetros en términos de graduación, de eficacia y de pertinencia social de los conocimientos impartidos; obviamente también implicaba el cumplimiento de pautas y metas relativas a la consistencia científica y académica de las actividades de enseñanza e investigación. Asimismo, los modelos de gestión y el uso de los recursos también eran contemplados en este contexto.

Los aspectos relativos a la profesión académica, perfil, formación y actividad de los docentes ocuparon también un espacio significativo en los debates sobre la calidad de los años 80. Un primer aspecto que se ha subrayado a menudo desde entonces es la proporción limitada de profesores con dedicación exclusiva que, en la tradición argentina, suelen estar comprometidos con el ejercicio de tareas no sólo de enseñanza sino también de investigación. El abrupto crecimiento del número de estudiantes provocado por las políticas de gratuidad y de apertura del ingreso fue sostenido desde los años 80, sobre todo en las grandes universidades de masas —Buenos Aires, La Plata, Córdoba y Rosario— con base en la designación y la contratación de docentes auxiliares con dedicación parcial (10 horas de trabajo semanales) o directamente *ad-honorem* (sin asignación salarial). Se trata de los docentes situados en la base del sistema y con la menor carga horaria e ingresos. Esta tendencia a privilegiar la construcción de una planta docente de estas características es, por otra parte, funcional sobre todo a las carreras más profesionalistas, y se ha mantenido a lo largo de toda la etapa estudiada en este artículo. Según el *Anuario de Estadísticas Universitarias*, en el año 2003, la Argentina contaba con cerca de 130 mil cargos de profesor universitario en el sistema público. Aproximadamente sólo poco más de un 11% eran de dedicación exclusiva. Ese porcentaje apenas se modificaba en 2015 computando entonces casi 180 mil cargos.⁴ Además, la formación científica de los profesores universitarios mostraba también una clara debilidad. En el año 2011 sólo un 9% contaba con título de “Doctor” (Pérez Lindo, 2017: 70). Los datos de la primera universidad del país por su número de estudiantes —la Universidad de Buenos Aires (UBA)— mostraban también otros rasgos peculiares. De acuerdo con el censo del año 2011, de los aproximadamente 24 mil docentes rentados sólo un 39% participaba en proyectos de investigación y sólo un 49% manifestó haber realizado alguna publicación en los últimos cinco años.⁵

⁴ Datos generales del sistema universitario en <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/1>

⁵ *Censo de docentes 2011. Resumen Principales Resultados*, Universidad de Buenos Aires, 2013

LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS

Estos datos constituyen entonces algunas dimensiones significativas del mundo universitario observadas en el periodo que se abre desde 1983 hasta la actualidad. Resulta llamativo el mantenimiento de una serie de rasgos estructurales que informan al sistema en los últimos 35 años, sin demasiados cambios a pesar de las modificaciones en la coyuntura política y de los diagnósticos críticos que desde diferentes espacios, tanto políticos como académicos, se han formulado sobre el funcionamiento del sistema. La pregunta que orienta esta sección está relacionada con el impacto de las políticas públicas que intentaron incidir y modificar algunas de estas variables —asociadas sobre todo a la construcción de un sistema universitario de masas— que han signado la evolución del complejo universitario en el mediano plazo.

Como ya señalamos, las políticas universitarias del primer gobierno de la transición democrática estuvieron condicionadas por la escasez crónica de recursos estatales vinculada con la crisis de la deuda y por el impacto significativo de la política de acceso abierto. Las limitaciones en términos de acciones sobre la Universidad durante aquellos años conllevaron, entre otros aspectos, que —a pesar del crecimiento sostenido en términos del número de alumnos— no se verificasen procesos de creación de nuevas instituciones públicas y tampoco se autorizase el funcionamiento de nuevas instituciones privadas. Los años 90, en cambio, fueron mucho más activos en materia de iniciativas de política universitaria. Esta década es conocida entre los científicos sociales como la de la imposición de las políticas neoliberales. Estuvo signada por la irrupción de medidas y disposiciones inspiradas en el consenso de Washington. Los procesos de reforma del Estado surcaron los años 90 y las políticas de convertibilidad implementadas desde 1991 lograron frenar la inflación. Durante los primeros años de aquella década, la venta de gran parte de las empresas públicas y la disponibilidad de fondos externos permitieron llevar a cabo procesos de reforma en el Estado y también en el sistema de educación superior, los cuales tuvieron un aire de familia notable con los que se implementaron en otros Estados latinoamericanos. Más allá de los juicios de valor y las consideraciones críticas que puedan llevarse a cabo sobre estas políticas, creemos que, si observamos la etapa analizada en este texto en su conjunto, estos años asistieron a las estrategias más diferenciadas y rupturistas en relación con el mundo universitario. El acento no estuvo puesto aquí, fundamentalmente, en la incorporación de nuevos sectores a la enseñanza universitaria, sino a operar sobre algunos rasgos estructurales —varios de ellos ya mencionados aquí— juzgados por entonces desde una perspectiva crítica.

La política universitaria adquirió un nuevo *status* a partir de 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias. Hasta entonces, las políticas hacia el sector habían estado a cargo de una Dirección Estatal, dependiente a su vez de una Secretaría de Estado en el ámbito del Ministerio de Educación y Justicia. Durante estos años se avanzó además en una serie de transformaciones en el plano educativo general a partir de la promulgación de

nuevas normativas expresadas sobre todo en la Ley Federal de Educación sancionada también durante ese año. En este contexto, en el año de 1995, se sancionó la Ley de Educación Superior aún hoy vigente, resolviéndose una asignatura pendiente durante largo tiempo, ya que las disposiciones legales establecidas por el gobierno de Alfonsín habían sido pensadas como provisorias. La nueva ley fue promulgada en agosto de 1995 y ratificó la autonomía académica e institucional de las casas de altos estudios. Pero, a través de ella, también se introdujeron las prácticas de evaluación y de acreditación sumadas al discurso en torno a la calidad. Lo acontecido en el ámbito de la educación superior estuvo caracterizado, como en otros países de la región y durante esta época, lo ha señalado José J. Brunner (1990, 1992), por el paso del Estado benevolente al Estado evaluador. Se impuso como norma la evaluación externa periódica de las universidades que llevaría a cabo la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau). Este nuevo organismo —creado por la misma ley— se abocó también desde sus orígenes a la acreditación de los posgrados y asumió la función de otorgar la recomendación de la autorización provisoria y definitiva de las nuevas universidades privadas. Además estaría a cargo de la acreditación de las llamadas carreras de grado de interés público como las vinculadas con la salud públicas o las ingenierías. La evaluación y la acreditación se consideraron entonces aspectos esenciales para la obtención de estándares mínimos e indispensables de calidad.

Las nuevas normativas de los 90, además, incentivaron la competencia entre las instituciones públicas, a partir del establecimiento de nuevas formas de financiamiento basadas en la generación de recursos propios y en la disputa por fondos de proyectos especiales, implementados desde el Ministerio pero financiados en muchos casos por organismos internacionales como el Banco Mundial. En este sentido cabe destacar que la ley de Educación Superior, vigente hasta el día de hoy con modificaciones menores, respetó el principio de indelegabilidad, por parte del Estado, del sostenimiento y financiamiento de la educación superior, pero señaló también que el aporte estatal no debía ser excluyente de otras formas de financiación entre las que se previó, incluso, la posibilidad de que las instituciones arancelaran los estudios de grado. Entre otros aspectos estas nuevas normativas hicieron que, en muchas instituciones, el peso de los recursos autogenerados por venta de servicios, consultorías y luego aranceles por carreras de posgrado adquiriesen una importancia cada vez más significativa en el presupuesto. Estos recursos tenían un papel absolutamente menor a principios de los años 80. Datos de los últimos años muestran cerca de 7.6% de los recursos de todas las universidades públicas (Mangas 2017:14-15). Esta proporción varía, además, según las distintas casas de estudio. En el año 2004, a los 327 millones asignados por el presupuesto público, la Universidad de Buenos Aires sumó por contratos, pasantías, consultorías y aranceles de posgrado 159 millones.⁶

⁶ “La UBA pone en orden los recursos propios que genera”, en *La Nación*, 22 de abril de 2004.

Los 90 fueron también los años en los que, luego de casi dos décadas, volvieron a crearse instituciones universitarias, tanto públicas como privadas. Durante el gobierno de Alfonsín, el crecimiento acelerado de la matrícula fue absorbido por las instituciones universitarias existentes en 1983. Con excepción de la reapertura de la Universidad Nacional de Luján, cerrada bajo la Dictadura, y la creación de la Universidad Nacional de Formosa, al final de esta etapa, no se crearon nuevas instituciones. Cabe recordar que en 1989 había en la Argentina 27 universidades públicas y que, entre 1989 y 1999, se crearon otras 11. Al mismo tiempo hubo un intenso proceso de creación de instituciones privadas, en particular durante la primera mitad de la década de 1990 a partir de un proceso de desregulación que procuró aumentar la oferta privada de estas características en este ámbito. Durante este período se crearon 25 universidades y 7 institutos universitarios privados.

También se produjeron, en el contexto de los 90, como ya destacamos, ensayos tendientes a modificar algunas de las variables estructurales del sistema consignadas en los apartados anteriores. Un programa de incentivos salariales procuró otorgar beneficios a los docentes con mayor dedicación que, al mismo tiempo, realizaban tareas de investigación científica y de enseñanza, y que pasaban por instancias de evaluación específicas. Esta retribución se definió a partir de una categoría establecida por comisiones designadas por el mismo Ministerio —que consideraron particularmente los antecedentes de investigación— y también es proporcional a la dedicación de cada docente. Al mismo tiempo, las dedicaciones exclusivas —que conllevan, como ya señalamos, obligaciones no sólo docentes sino además de investigación— gozaron de incrementos salariales sustantivamente mayores que las parciales. Las universidades adquirieron mayor autonomía para fijar sus propios regímenes salariales laborales. Todas estas medidas intentaron aumentar la proporción de docentes con dedicación exclusiva y fortalecer su formación. Algunos de los programas e iniciativas desplegadas desde el Ministerio de Educación en estos años procuraron asimismo estimular y propiciar el desarrollo de actividades de investigación, modificar programas de estudio y perfeccionar la formación de sus docentes. El Fomec (Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria), que contó con recursos de organismo internacionales, en particular del Banco Mundial, otorgó fondos, entre otros fines, con el propósito de adjudicar becas a docentes para la realización de maestrías y de doctorados fortaleciendo su capacidad académica y científica, pero también estimuló la renovación del equipamiento de laboratorios, bibliotecas o la financiación de consultas y de asesorías relacionadas con cambios en los planes de estudios.

Las nuevas universidades, sobre todo algunas de ellas, fueron vehículos particulares de los intentos de modificar algunas de las variables estructurales del sistema antes reseñadas. Cualquier estudio sobre políticas universitarias durante este periodo debiera otorgar al análisis de sus proyectos fundacionales un lugar de particular relevancia. De las once universidades creadas en los 90, seis se situaron en el conurbano bonaerense, la región con los peores índices sociales del país en términos de pobreza y de marginalidad. La mayoría de las universidades fundadas en esta zona —con la excepción probablemente de la Universidad Nacional de la

Matanza— durante estos años, no ofrecieron el cursado de carreras tradicionales como las de medicina o abogacía y, además, no se construyeron sobre la base de las antiguas facultades profesionalistas. Privilegiaron plantas de profesores con dedicaciones elevadas y con la obligación de llevar a cabo tareas de docencia y de investigación. Algunas de ellas optaron por no reproducir las viejas estructuras de las universidades tradicionales conformadas sobre la base de las facultades profesionalistas; en cambio, se consolidaron a partir de departamentos o institutos que aspiraban a articular con intensidad las tareas de docencia e investigación (García de Fanelli, 1997).

Una pregunta central para plantear aquí es si en el clima de avance de las políticas neoliberales de estos años se implementaron medidas de restricción en el ingreso a las Universidades. Puede subrayarse en ese sentido que, durante estos años, se incrementó la oferta universitaria privada y que hubo iniciativas para profundizar los procesos de mercantilización del sistema, a partir de los estímulos a las casas de altos estudios para la venta de servicios al sector privado. También puede notarse que la ley de educación superior sancionada en 1995 habilitó a las casas de altos estudios a imponer aranceles a los estudios de grado. Pero debe señalarse asimismo que fueron excepcionales y, por escaso tiempo, las instituciones que implementaron el cobro de aranceles. El sistema siguió siendo básicamente gratuito, las principales universidades evitaron organizar cursos de ingreso con criterios fuertemente selectivos y el ritmo de crecimiento de la matrícula fue en estos años 90 considerablemente mayor que en la década anterior, verificándose incluso en tiempos de fuerte deterioro de la situación económica como los últimos de esa década.

Finalmente, la década neoliberal culminó en una nueva crisis económica. Ya a partir de los años 1997 y 1998 hubo intentos sistemáticos de los gobiernos, primero el de Carlos Menem y luego desde 1999, el de la “Alianza”, para limitar los gastos del Estado y restringir los fondos para diversos sectores y actividades educativas, entre ellos los correspondientes a las universidades. Sin embargo, muchas de estas medidas fueron contrarrestadas —al menos parcialmente— a partir de las protestas y movilizaciones de los universitarios, que contaron además con un fuerte respaldo tanto en la sociedad como en los ámbitos políticos, periodísticos y parlamentarios.

UNIVERSIDADES Y POLÍTICAS UNIVERSITARIAS EN LOS TIEMPOS DEL KIRCHNERISMO

A partir de 2002 hubo, en cierto sentido, un cambio de época en la política argentina. Mientras que, como acabamos de señalar, los últimos años de la década de 1990 fueron los del ajuste económico, la reforma del Estado, los cambios estructurales en la economía, la restricción presupuestaria, el incremento exponencial de las tasas de desempleo y de la pobreza, en la década del 2000, en cambio, presenciaron un discurso que puso un fuerte énfasis en la problemática de los derechos. Estos años asistieron a la sanción de un conjunto

de leyes relevantes para el sistema educativo que surgieron, en gran medida, también como parte del intento de diferenciarse de las políticas de los 90. Entre ellas cabe mencionar nuevas normas de educación nacional, de educación técnica y de financiamiento educativo, esta última preveía llegar en 2010 a un 6% del PBI en la inversión dentro del sector. Al mismo tiempo, hubo un cambio radical en la política científica que, en el plazo de una década, transformó sustantivamente la estructura demográfica de la comunidad de investigadores a partir de la incorporación de jóvenes que habían finalizado su formación doctoral. Fue fundamentalmente el Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) el ámbito donde se desplegó esta política. Mientras en 1997 habían ingresado 125 investigadores y 300 becarios a la institución, en 2004 lo hicieron cerca de 400 y 1300, y en 2012 ingresaron 606 y 3900 respectivamente. El número de investigadores de jornada completa cada mil habitantes pasó en estos años de 1.81 a 2.4 (Campero y Korsunsky, 2012: 271-299).

Durante esta época se produjo también, específicamente en el ámbito universitario, un crecimiento sustantivo del presupuesto que pasó de 0.53% del PBI en 2003 a un 0.86% en 2009, y a un 1 % en 2015, en un contexto de aumento sistemático en dólares de éste. El salario de los docentes y el personal administrativo de las universidades experimentó un crecimiento sostenido sobre todo en los primeros años de la década. Esto permitió cumplir con un objetivo básico de las políticas educativas de este periodo y que era la descompresión del conflicto laboral generado por las medidas de ajuste de la última fase de la década anterior. Al mismo tiempo es posible observar, también en el ámbito universitario, el desarrollo de un conjunto de políticas tendientes a fortalecer a los equipos docentes en las áreas de las ingenierías y a incrementar las dedicaciones docentes en las ciencias sociales y humanas. Durante estos años se creó el Programa de Calidad Universitaria orientado a estimular el desarrollo en un conjunto de disciplinas como las Ingenierías (Promei), las Ciencias Sociales (Prosoc), las Humanidades (Prohum) y las Ciencias agrarias (Proagro). Estos programas aspiraban sobre todo a fortalecer el desarrollo de las plantas docentes a partir del aumento de las dedicaciones. Otras iniciativas procuraron facilitar la graduación doctoral de los docentes a partir de facilidades para completar los trabajos de tesis. A éstos deberíamos sumar aquellos que aspiraron a consolidar la relación entre la Universidad y su entorno social como el Programa de Voluntariado Universitario, o a fortalecer los vínculos externos como el Programa de Internacionalización de la Educación Superior o el de Promoción de la Universidad Argentina.

También se hicieron presentes medidas destinadas a facilitar el desarrollo de las carreras a estudiantes de bajos recursos. La política de becas universitarias cumplió un papel central en ese sentido y fue instrumentada a través del llamado programa nacional de becas universitarias, el programa progresar y las becas bicentenario, orientadas estas últimas a favorecer a quienes cursasen carreras en el área de las ingenierías y de las carreras técnicas. El monto y el número de becas tuvieron un crecimiento sustantivo durante esos años. Otro rasgo sustantivo de la política de esos años fue el impulso a la creación de nuevas universidades. Entre 2006 y 2016

se crearon 22 universidades públicas a las que se sumaron 10 privadas. También en este caso fue particularmente activa la creación de casas de altos estudios en el conurbano bonaerense.

Una pregunta fundamental, en este caso, está relacionada con el efecto de estas políticas universitarias sobre las variables estructurales que signaron la evolución del sistema desde 1983 y por la medida en que lograron neutralizar sus aspectos más críticos señalados en pasajes anteriores. El balance en este sentido presenta claroscuros. El impacto sobre el sistema de los programas para docentes antes mencionados fue considerablemente limitado y no se tradujo en un aumento sustantivo del número de docentes con dedicación exclusiva. Esto se debió, en gran medida, a que se superpuso con un crecimiento sostenido del número de cargos docentes que a la vez, no se correspondió con el crecimiento de la matrícula.

En este sentido, consideramos que las políticas de estos años continuaron y fortalecieron una tendencia que se había iniciado ya en 1983. Es evidente por una parte que lograron acentuar los procesos de masificación y de democratización del sistema. Las tasas brutas y netas de escolarización superior y universitaria siguieron elevándose de manera persistente durante estos años, reproduciendo una tendencia que provenía desde los años 80. Pero al mismo tiempo, debe señalarse que no lograron revertir de manera sustantiva las altas tasas de deserción o la larga duración efectiva de las carreras. Tampoco modificaron la concentración de la matrícula en carreras profesionalistas. El Anuario de Estadísticas Universitarias del año 2013 mostraba que, de alrededor de 1 400 000 estudiantes del sistema público, más de 400 000 estaban concentrados en las carreras de Medicina, Derecho, Economía y Administración. En alguna medida esto se debe a que, aunque importante, el esfuerzo desplegado a través de la política de becas, involucró a un sector reducido del estudiantado. Adriana Chiroleu ha señalado que, en el año 2009, este conjunto de programas abarcaba a un porcentaje limitado de los estudiantes, cerca de un 3% “otorgando una ayuda económica modesta y sin generar mecanismos efectivos de compensación que permitan equilibrar las posibilidades de jóvenes provenientes de entornos sociales diversos” (Chiroleu, 2014: 26-31). En este sentido, también los efectos de la política de democratización a partir de la construcción de nuevas universidades, de otorgamiento de becas y de políticas de acceso abierto han sido puestas en cuestión en diversos trabajos. Las investigaciones de Adriana Chiroleu, Ana García de Fanelli y Cecilia Adroque de Deane (2015) han cuestionado estos presupuestos. Datos del año 2010 revelan como la distribución de los estudiantes del sistema de educación superior por quintiles de ingreso reflejaba que el quintil de ingreso per capita más abajo representaba el 15% de la matrícula de educación superior, pero sólo el 5% de los graduados (Chiroleu 2013: 49-73). Como ha señalado la investigadora citada, este tipo de datos permite plantear interrogantes en torno a los efectos democratizadores de las políticas de acceso abierto cuando no son acompañadas de estrategias que fortalezcan los procesos de permanencia y graduación.

Cabe observar también, en este contexto, algunos de los rasgos que informan a las universidades creadas durante los 2000 en comparación con las de los 90, escenario privilegiado

como señalamos en un pasaje anterior para introducir innovaciones en el ámbito universitario, ya que en sus orígenes su programa institucional es definido por las autoridades del Ministerio de Educación. Como ya destacamos, los 2000 fueron también años activos en lo que respecta a la creación de instituciones universitarias. Pero mientras las instituciones creadas en los 90 privilegiaron una oferta de carreras no tradicionales e incentivaron que sus docentes realizaran tareas de investigación y gozaran de regímenes de dedicación exclusiva y semiexclusiva, las de los 2000 conformaron plantas con mayoría de docentes con dedicación parcial sin tareas de investigación. Además, varias de ellas ofrecen carreras tradicionales como Derecho y Medicina. Ni en las Universidades de Quilmes o General Sarmiento creadas en los 90 era posible estudiar, al menos en sus orígenes, ni las carreras de Contador Público, Abogacía o Medicina. En cambio, la segunda de ellas fue implementada en las Universidades de José C. Paz y Avellaneda y es posible estudiar Medicina en la Universidad Arturo Jauretche, fundadas éstas en los 2000. Con la composición de las plantas docentes es posible observar aspectos similares. El Anuario de Estadísticas Universitarias de 2012 muestra que las Universidades de General Sarmiento y de Quilmes conservaban un 50% y un 28,8% de su planta con dedicación exclusiva respectivamente.⁷ La Universidad de Avellaneda cuenta, en cambio, con un 2,5%, y la Universidad Nacional de Moreno —también de fundación reciente— no tiene ninguno.⁸ Aún cuando algunas de estas universidades han establecido regímenes laborales específicos, incorporando becarios e investigadores del Conicet a su cuerpo docente, los datos revelan de algún modo también, las limitaciones del compromiso específico que han asumido estas nuevas instituciones con el financiamiento de las tareas de investigación científica fortaleciendo en cambio el perfil tradicionalmente profesionalista.

A la vez esto permite realizar algunas inferencias en torno al papel de las políticas universitarias expresadas, entre otros aspectos, en la creación de nuevas universidades y desplegadas durante aquellos años. Los procesos de fundación de las nuevas universidades estuvieron fundamentadas, sobre todo, en torno a la necesidad de fortalecer el acceso a la educación superior. Pero aquí debiera prestarse particular atención al modo en que estas estrategias de creación de nuevas universidades se articularon con procesos de construcción de alianzas con líderes territoriales, en particular con los intendentes que, en este contexto de transformaciones económicas y sociales, han concentrado poderes cada vez más amplios y, consecuentemente, reúnen una capacidad notable para movilizar diversos sectores sociales y ejercer presiones políticas sobre el gobierno nacional en el ámbito ejecutivo y del Congreso que es, en definitiva, la institución que toma la decisión sobre la creación de universidades. En este

⁷ En sus orígenes, tanto la Universidad de Quilmes como la General Sarmiento contaban con un porcentaje mayor de docentes con dedicación exclusiva. Este tipo de conformación del cuerpo docente ha estado tensionado en los últimos años por el crecimiento de la matrícula que ha obligado a realizar cambios en este sentido. Cabe destacar en este contexto que, en sus orígenes, la segunda de estas universidades no contemplaba la posibilidad de la existencia de docentes con dedicación parcial, lo que fue modificado en los últimos años.

⁸ Los datos en Anuario 2012 de Estadísticas Universitarias, en http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/diu/anuario_2012.pdf, pp 74.

sentido, el Poder Ejecutivo Nacional parece perder capacidad de iniciativa y poder para desplegar estrategias innovadoras en términos de políticas universitarias, en la medida en que se subordina a las estructuras de poder locales. Esto, creemos, enmarca las diferencias entre los procesos de creación de universidades en los 90 y los 2000 y explica también las distancias entre los proyectos institucionales en un caso y en otro. Revela además algunas nociones acerca de la prioridad que estos gobiernos otorgaron a las innovaciones universitarias. En este sentido creemos también que el postulado de la relación lineal entre creación de nuevas universidades y acceso a la educación superior —fundamento de la creación de nuevas instituciones— merece ser interrogado y puesto en discusión.

LOS LÍMITES DE LA TRANSFORMACIÓN. AUTONOMÍA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRATIZACIÓN

El sistema universitario argentino creció a lo largo de los últimos treinta y cinco años sobre la base de una serie de principios entre los que se encuentran el acceso abierto, la gratuidad y el respeto a la autonomía y el cogobierno. Estos principios constituyeron rasgos sustantivos de la dinámica del sistema desde el retorno de la democracia. Autonomía y cogobierno, particularmente, constituyen valores ya consensuados entre los distintos actores involucrados en la vida universitaria. Al mismo tiempo, la masificación y la extensión del sistema en términos del número de instituciones han constituido también variables que han signado la historia universitaria de esta etapa en términos estructurales.

Como ha señalado acertadamente Martín Unzué (2013: 9-48) es posible notar las limitaciones de aquellos ensayos de políticas públicas que han buscado incidir sobre la conformación y la evolución del sistema, sobre todo desde el exterior de éste. Por lo general, las iniciativas de esta naturaleza han sido fuertemente resistidas y han mostrado límites muy evidentes en su capacidad para transformarlo. En este sentido, también es posible señalar que, aun constituyendo factores ya incorporados masivamente a las culturas académicas contemporáneas, las prácticas de evaluación y de acreditación han conservado una débil capacidad para incidir de manera sustantiva en la evolución del sistema universitario en su conjunto. En esta perspectiva pensamos que una mirada que recorra la historia de la universidad en los últimos años permite poner en cuestión la idea de que las universidades argentina hayan estado constreñidas y limitadas en el ejercicio de su autonomía a raíz del impacto de las políticas de acreditación y de evaluación de los 90. Esas políticas y procedimientos fueron incorporados, finalmente, con escasa resistencia a la vida universitaria y aceptadas por la mayor parte de la comunidad académica. Pero debe, en este sentido, señalarse que estos procedimientos afectaron a sectores muy delimitados del sistema, incidiendo parcialmente en la política de posgrados y en la organización de las llamadas carreras de interés público, inicialmente en las áreas de las ingenierías y las carreras vinculadas con la salud —pero sobre la base de acuerdos establecidos previamente por el conjunto de los actores vinculados con dichas carreras—, y condicionaron

la fundación de nuevas universidades privadas. Por el contrario, estas políticas no incidieron sobre la autonomía universitaria en términos generales. Los intentos de modificar la orientación profesionalista del sistema, fortalecer la investigación, estimular la formación de los docentes a través del posgrado, incrementar la proporción de docentes con dedicación exclusiva y los proyectos que procuraron revertir la orientación de la matrícula desde las carreras tradicionales hacia las especialidades técnicas o las ingenierías han mostrado modestos resultados a lo largo de esta etapa. En este contexto hay que subrayar también que el sistema creció durante todo este período sobre la base de una planificación muy débil y limitada.

¿Cómo explicar las limitaciones de los procesos de innovación en un contexto en el que es evidente que los diagnósticos coincidentes en torno a las limitaciones del sistema no se han traducido en políticas efectivas? La escasez de recursos ha constituido a menudo un argumento esgrimido para explicar estas limitaciones. Es cierto que la política de acceso abierto conllevó un crecimiento sustantivo del número de estudiantes, que se tradujo en una disminución constante de la inversión contabilizada por cada uno de ellos. Pero al mismo tiempo, es preciso volver a subrayar que a lo largo de estos 35 años las tendencias estructurales del sistema reseñadas aquí —acceso masivo de estudiantes, altas tasas de deserción, concentración de la matrícula en carreras profesionalistas, predominio de profesores con dedicación parcial y débil inserción de la función investigación— se han reproducido, como ya destacamos, de manera casi homogénea en etapas con distinta disponibilidad de recursos. De todos modos, también la profunda heterogeneidad del sistema universitario argentino obligaría a introducir matices relevantes en este sentido. Conviven en el país macrouiversidades como la de Buenos Aires, que cuenta con cerca de trescientos mil estudiantes con instituciones medianas como la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires que tiene 14 000 y con instituciones de baja escala como la de Chilecito que agrupa a cerca de 1 200 estudiantes. La realidad de cada una de ellas en los aspectos reseñados aquí muestra diferencias muy significativas.

Creemos entonces que una respuesta adecuada a las interrogantes sobre la transformación del sistema universitario en los últimos años, debiera situar en un lugar central a las culturas políticas e institucionales que han acompañado la historia del sistema universitario en los últimos treinta y cinco años. Además, se tendría que poner en un primer plano la vigencia de ideas muy arraigadas en el largo plazo, en relación con el papel social de la Universidad y los estudios superiores en general. La concepción de la vida universitaria como una actividad *part-time* ha sido asumida de manera natural por gran parte de la comunidad universitaria, sobre todo por sus estudiantes y profesores; la orientación de aquélla ha sido concebida históricamente en la Argentina más en su dimensión vinculada con el ascenso social y la formación de las élites políticas en general —asociadas al ejercicio de la medicina y la abogacía— que en su vinculación y relación con el sistema productivo. También es importante tener presente el modo en que las políticas de los 90 afectaron el desarrollo de las industrias, y tomar en cuenta el crecimiento de la administración pública y los organismos del estado

como empleadores desde el año 2000. Todos estos factores explican, en gran medida, la preferencia de los estudiantes por las carreras profesionalistas más clásicas.

Pensamos que es particularmente importante, además, que todo análisis sobre los cambios universitarios sitúe el foco de atención en las modalidades con que la organización política y los marcos legales, que regulan la vida interna de las universidades, inciden propiciando o limitando procesos de transformación más amplios. La forma en que el principio de autonomía y el modo en que es interpretado ha contribuido a obturar cambios más generales en el sistema universitario, y constituye un problema central de toda investigación sobre la cuestión. Se trata de un principio de singular fortaleza que se extiende desde los organismos de gobiernos centrales de la universidad hacia las facultades, e incluso también hacia departamentos y cátedras. Como bien ha señalado Eduardo Míguez (2015: 45) refiriéndose al desarrollo institucional de las universidades, éste se encuentra “mediado por los intereses sectoriales de las diferentes unidades que coartan la posibilidad de un desarrollo más armónico de la institución en su conjunto”. Es llamativa, en este sentido, la debilidad que tienen los mismos organismos centralizados que gobiernan las universidades para incidir en las decisiones de las unidades académicas que tienen bajo su jurisdicción. El trabajo reciente de Fabio Erreguerena (2017), ha mostrado las limitaciones del poder de los rectores en el interior de las instituciones universitarias, producto a la vez de la organización estatutaria implantada en la mayor parte de las casas de altos estudios desde 1983 y reforzada posteriormente. Según Erreguerena, esto ha provocado que los rectores encuentren en el organismo que agrupa a las universidades públicas (El Consejo Interuniversitario Nacional), el principal foro para diseñar políticas y operar sobre el sistema en su conjunto. Pero tampoco debiera exagerarse la capacidad que ha tenido el CIN para actuar como dinamizador de políticas en el interior del sistema. Son escasas las propuestas que, surgidas de su seno, hayan podido afectar variables sustantivas del sistema. Las diferencias políticas en su seno —los rectores se han dividido a menudo en bloques a partir de su afinidad con los principales partidos políticos nacionales— han condicionado de manera negativa su capacidad de acción. Por otra parte, las limitaciones que ha tenido el CIN se observan también en los organismos de planificación del sistema creados por la ley de educación superior de 1995. El Consejo de Universidades que abarca tanto a las instituciones públicas como privadas y sobre todo los Consejos de Planificación Regional (CPRES) han ejercido una muy escasa influencia en las políticas hacia el sector.

Al mismo tiempo pensamos que debe observarse el hecho de que las decisiones sobre política universitaria sean habitualmente procesadas o puestas en ejecución, o resistidas por actores políticos con intereses específicos extra académicos. Las corporaciones profesionales (médicos, abogados o ingenieros) conservan una influencia considerable sobre los organismos de gobierno y administración universitaria, en particular a través de la participación de los graduados en estas instancias. La representación en los organismos de gobierno universitarios esta supeditada a un criterio corporativo. Profesores, estudiantes y graduados se

cruzan en este carácter —bloqueando recíprocamente distinto tipo de iniciativas— lo que a menudo ha inhibido el despliegue de políticas innovadoras y transformadoras. Los métodos indirectos de elección también han quitado transparencia a los procesos internos de toma de decisiones. El papel de los gremios docentes, que han negociado con autoridades estatales condiciones de trabajo y salarios, es fundamental para entender las características que asume la composición del cuerpo de profesores universitarios, así como el predominio de profesores con dedicación parcial y su escasa renovación. El rol de las organizaciones estudiantiles resulta esencial para comprender la ausencia de trabas para el ingreso a la universidad, pero también para explicar la debilidad de políticas que hayan establecido pautas de planificación que actúen sobre la distribución del matrícula entre carreras, ya que han sido férreos y acrílicos defensores de la autonomía universitaria. La partidización de la vida universitaria constituye una dimensión insoslayable que no ha tenido siempre un efecto positivo, ya que a menudo, aún coincidiendo en aspectos relativos a la vida académica, los actores universitarios —profesores y estudiantes— han decidido privilegiar sus divisiones y diferencias motivadas en posicionamientos ante la coyuntura política nacional. La articulación entre las estrategias políticas más amplias y las cuestiones universitarias han condicionado también, como ya señalamos, dimensiones de las políticas hacia el sector como las vinculadas con la creación de las nuevas casas de altos estudios. La construcción de nuevas universidades ha permitido vehicular transformaciones en el sistema, pero en los últimos años este objetivo colisionó con el uso de estos procesos de creación para la construcción de estrategias de control y de cooptación de dirigentes políticos territoriales que hicieron de estas casas de estudios parte de un botín político.

Consideramos asimismo que la escasa innovación operada sobre el sistema universitario debiera pensarse también a partir de la limitada atención que la cuestión ha ocupado en la agenda pública en los últimos años. Puede notarse en este sentido la diferencia con lo que sucede en Chile, por ejemplo, donde las cuestiones educativas y, en particular las universitarias, han ocupado un lugar central en el debate público, en los programas de los partidos políticos y, sobre todo, en la agenda de los medios de comunicación masivos, impulsando discusiones, decisiones y acciones sobre el sistema. En la Argentina, en cambio, se observa en estos ámbitos una cierta indiferencia sobre la cuestión. Las razones de esta escasa preocupación se encuentran en distintas posibilidades, pero pensamos que, paradójicamente, están vinculadas con el amplio reconocimiento social de los principios de gratuidad, de acceso directo y de autonomía. En tanto, en países como Chile, la enseñanza universitaria sigue absorbiendo una parte relevante del ingreso de las personas o del presupuesto de las familias, el tema de la educación superior ha conservado en el debate público una vigencia distinta a la que conserva en Argentina.

Finalmente, debemos tener presente también que proponer acciones o estrategias sobre el sistema implica, en la Argentina, afectar dimensiones de una sociedad que ha mostrado en las últimas décadas una sensibilidad particular frente a los conflictos que afectan al sector

educativo. Los costos políticos que implican enfrentarse a una comunidad, como la universitaria, que cuenta con una notable capacidad para canalizar grandes movilizaciones y protestas en los centros urbanos, han llevado a que los gobiernos presenten grandes reticencias a la hora de proponer acciones sobre el sector

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos destacado la existencia de un conjunto de tendencias estructurales en el proceso reciente de conformación del sistema universitario argentino que, por otra parte, han sido reseñados ya en gran parte de la literatura sobre el tema. Entre ellos, destacamos la acelerada masificación, el predominio del sector público en la distribución de la matrícula y la diversificación, así como el crecimiento en términos institucionales, tanto del sector público como del privado desde la década de 1990. Asimismo hemos subrayado algunos de los rasgos sustantivos de la evolución del complejo universitario, la elevada deserción, el limitado número de graduados en relación con la matrícula, la larga duración efectiva de las carreras y la concentración de la mayor parte de los estudiantes en un conjunto acotado de carreras profesionalistas tradicionales. Hemos recordado también diversos trabajos de los últimos años han puesto en cuestión el efecto democratizador en términos sociales de las estrategias de acceso abierto y gratuidad.

Del mismo modo, como corolario central de este análisis, hemos recuperado la noción en torno a las limitaciones de las políticas públicas que, diseñadas desde gobiernos de distinto signo político, han procurado actuar sobre el sistema, incluso de las de evaluación y de acreditación, implementadas desde los años 90 en particular.

Las debilidades, limitaciones e insuficiencias del sistema han sido observadas por lo general en términos de restricciones presupuestarias, o a partir del impacto negativo de las políticas neoliberales implementadas desde los años 90 y que, en alguna medida, también han resurgido al menos superficialmente bajo el gobierno de Mauricio Macri. Consideramos, sin embargo, que una comprensión adecuada de los problemas y limitaciones del sistema universitario exige observar y estudiar otros factores fundamentales, poco atendidos en la bibliografía sobre la cuestión. Es necesario ahondar en el estudio de las culturas académicas, en el peso en la vida universitaria de las corporaciones profesionales, en las modalidades de la organización interna de las universidades y en el papel de las organizaciones gremiales que agrupan a estudiantes, administrativos y docentes. También es necesario reflexionar sobre el papel que la creación de las universidades ha jugado en la construcción de estrategias de política territorial y la forma en que el vínculo con autoridades locales, sobre todo intendentes, ha permeado los proyectos universitarios de los últimos años. También es necesario pensar cómo los intereses sectoriales han contribuido a inhibir el desarrollo de proyectos institucionales de mayor alcance. Las formas en que se ha encarado la articulación entre los distintos niveles del sistema educativo —sobre todo medio y superior— también debiera

ser contemplado en este análisis. La influencia de nociones antiguas fuertemente arraigadas sobre la vida universitaria, que privilegian la obtención de títulos y de certificados por sobre la calidad de la formación, y la asociación cerrada entre títulos y movilidad social, también debiera ser puesta en un primer plano en este tipo de análisis. Son en definitiva este tipo de aspectos, los que creemos que la literatura científica debiera poner un foco de atención ya que han sido descuidados, por lo general, a la hora de analizar el problema central de este trabajo.

Queremos finalmente subrayar que nuestros juicios no pretenden llevar a cabo un cuestionamiento de raíz a la configuración de un sistema universitario masivo y abierto basado en la gratuidad y el ingreso irrestricto. Particularmente hemos querido subrayar sus limitaciones en el intento de avanzar en una educación más democrática, inclusiva y de calidad. El trabajo también se ha elaborado en el convencimiento de que si no se hubiera construido un sistema de estas características desde 1983, hoy tendríamos, seguramente, en la Argentina una sociedad más desigual y más injusta.

REFERENCIAS

- Buchbinder, Pablo y Marquina, Mónica (2008). *Masividad, fragmentación y heterogeneidad: el sistema universitario argentino, 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Bertoni, Alicia y Cano, Daniel (1990). La educación superior argentina en los últimos 25 años: tendencias y políticas. *Propuesta Educativa*, (2), pp. 11-24.
- Brunner José Joaquín (1990). *Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, José Joaquín (1992). *Evaluación y financiamiento de la Educación Superior para América Latina: Bases para un nuevo contrato*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Cano, Daniel (1985). *La educación superior en Argentina*. FLACSO: Buenos Aires.
- Chiroleu, Adriana, Marquina, Mónica y Rinesi, Eduardo (2012). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, Adriana y Iazzeta, Osvaldo (2012). La Universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (compiladores). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner* (pp. 69-92). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, Adriana (2013). Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil. En Unzué Martín y Emiliozzi, Sergio. *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada* (pp. 49-73). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Chiroleu, Adriana (2014). Democratización universitaria y desigualdad social en América Latina. *Política Universitaria*, (1), pp. 26 -31.
- Gvirtz, Silvina y Camou, Antonio (Coordinadores) (2009). *La Universidad argentina en discusión*. Buenos Aires: Granica.
- Erreguerena, Fabio (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina(1983-2015)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- García de Fanelli, Ana M. (2007). *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense; misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. Buenos Aires: CEDES.
- García de Fanelli, Ana y Adrogo de Deane, Cecilia (2015). Abandono de los estudios universitarios: dimensión, factores asociados y desafíos para la política pública. *Fuentes*, (16), pp. 85-106.
- Korsunsky, Lionel y Campero, Agustín (2012). La actividad científica en la Universidad. En Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (compiladores). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner* (pp. 271-299). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mangas, Martín (2017). Más recursos y mejor distribuidos. En *La Universidad que supimos conseguir* (pp. 14-15). Buenos Aires: Le Monde Diplomatique.
- Marquis, Carlos (Compilador) (2004). *La Agenda Universitaria*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Míguez, Eduardo (2018). *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mollis, Marcela (2001). *La Universidad Argentina en tránsito*. Buenos Aires: FCE.
- Pérez Lindo, Augusto (2017). *La educación superior argentina (1983-2015)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Paredes, Silvia (2018). Expansión y transformaciones del sistema universitario en Argentina desde la recuperación de la democracia hasta el año 2015. *Voces en el Fénix*, (65). Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-65>.
- Rodríguez, Laura (2015). *Universidad Peronismo y Dictadura*. Buenos Aires: Prometeo.
- Unzué, Martín (2013). Autonomía, evaluación y políticas públicas. Tendencias y límites en los sistemas universitarios de Argentina y Brasil. En Unzué, Martín y Emliozzi, Sergio, *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada* (pp. 9-48). Buenos Aires: Imago Mundi.