



Escuela de Gobierno
Maestría en Políticas Públicas

Políticas Públicas de Educación Superior en Argentina (2003-2019)

Tesis de maestría de Gustavo Freidzon

Dir. Alejandro Estévez

<u>Índice</u>	Página
Índice de gráficos y tablas.	4
Lista de abreviaturas.	5
Introducción.	7
Capítulo 1: Propuesta de investigación y decisiones metodológicas.	
1.1 Delimitación del caso y pregunta de investigación.	12
1.2 Objetivos de investigación.	12
1.3 Decisiones metodológicas y fuentes de información.	13
1.4 Entrevistas a informantes clave.	15
Capítulo 2: Abordaje teórico conceptual.	
2.1 Aproximaciones conceptuales en torno a las políticas públicas.	18
2.2 Aproximaciones conceptuales en torno a las políticas universitarias y a la autonomía universitaria.	25
2.3 Consideraciones sobre el sistema universitario argentino.	32
2.3.1 Sobre los actores y el gobierno.	43
2.3.2 Sobre el financiamiento.	49
2.3.3 Sobre las políticas de admisión y matrícula.	55
2.3.4 Marco normativo.	62
2.4 Breve historia de las políticas universitarias en Argentina.	69
Capítulo 3: La política universitaria 2003 – 2019.	
3.1 Las políticas públicas universitarias 2003-2015.	83
3.2 Las políticas públicas universitarias 2015-2019.	96

3.3 Sobre la matrícula universitaria y la política de creación de nuevas universidades.	108
3.4 Gasto público.	121
Reflexiones finales.	137
Bibliografía.	142
Anexos.	
Entrevista a informante clave 1.	151
Entrevista a informante clave 2.	156
Entrevista a informante clave 3.	161
Entrevista a informante clave 4.	165
Entrevista a informante clave 5.	169

Índice de gráficos y tablas

Tabla 1. Cantidad de Instituciones de educación superior según modalidad.

Tabla 2. Instituciones universitarias según gestión y tamaño.

Tabla 3. Tasa de Escolarización del Sistema de Educación Superior.

Tabla 4. Cantidad de Universidades Nacionales existentes por año.

Tabla 5. Promedio de creación de universidades por período.

Tabla 6. Creación de nuevas universidades según zona geográfica.

Tabla 7. Ubicación de las nuevas universidades nacionales (2007-2015)

Tabla 8. Residentes en el Gran Buenos Aires que asisten a universidades públicas según quintil de ingresos (2008-2015).

Tabla 9. Tasa de escolarización universitaria, población de 18 a 24 años (2001-2017).

Tabla 10. Crecimiento de matrícula según sector de gestión (2003-2017).

Tabla 11. Gasto Público en Universidades Nacionales y Producto Bruto Interno (2003-2019).

Tabla 12. Participación del Gasto Público en Universidades Nacionales en relación al Gasto Público Total (2003-2019)

Tabla 13. Relación entre el Presupuesto para Universidades Nacionales votado en la Ley Nacional de Presupuesto y el Gasto Universitario Total (2003-2019).

Gráfico 1. Tasa Neta de Escolarización Superior (%) según quintil de ingreso del hogar (18 a 24 años).

Gráfico 2. Gasto Público en Universidades Nacionales en relación al Producto Bruto Interno (2003-2019).

Gráfico 3. Variación (%) del gasto público universitario y de la inflación (2003-2019)

Gráfico 4. Relación entre el Presupuesto para Universidades Nacionales votado en la Ley Nacional de Presupuesto y el Gasto Universitario Total (2003-2019).

Listo de abreviaturas

CABA Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[L]_{SEP}]

CIPPEC Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

CONEAU Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria^[L]_{SEP}]

CRUP Consejo de Rectores de Universidades Privadas

CU Consejo de Universidades^[L]_{SEP}]

CIN Consejo Interuniversitario Nacional^[L]_{SEP}]

CPRES Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior

EPH Encuesta Permanente de Hogares^[L]_{SEP}]

GBA Gran Buenos Aires^[L]_{SEP}]

INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos^[L]_{SEP}]

LES Ley N° 24.521 de Educación Superior^[L]_{SEP}]

PEN Poder Ejecutivo Nacional

PBI Producto Bruto^[L]_{SEP}] Interno

PROUN Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas

PROG.R.ES.AR Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos^[L]_{SEP}]

PNBBB Programa Nacional de Becas Bicentenario^[L]_{SEP}]

PNBU Programa Nacional de Becas Universitarias^[L]_{SEP}]

SPU Secretaria de Política Universitaria de la Nación^[L]_{SEP}]

UBA Universidad de Buenos Aires

UNC Universidad Nacional de Córdoba

UNIFE Universidad Pedagógica

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UU.NN. Universidades Nacionales

Introducción

La educación superior argentina presenta un sistema de alta heterogeneidad en el que conviven múltiples subsistemas como son el sistema universitario y el no universitario, el de gestión pública y el de gestión privada. Una característica destacada del caso argentino, es el gran tamaño que presenta el subsistema universitario de gestión pública, hecho que se puede observar al notar la existencia de, al menos, una universidad pública por provincia, una oferta muy diversificada y una matrícula de estudiantes considerablemente grande, que explica, prácticamente, el 80% de la matrícula total. Asimismo, hay que notar que Argentina presenta una gran tradición de estudios universitarios, hecho que se ve reforzado por tratarse de un sistema que tiene la particularidad, única en su género, de ser gratuito y de acceso irrestricto, con la sola condición de haber finalizado los estudios secundarios.

El sistema público universitario consta de 57 universidades, distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional, en el que cohabitan universidades creadas en el Siglo XVII con otras creadas recientemente, en el Siglo XXI. Asimismo, presenta la característica de estar regido por un régimen autonómico, lo que implica la facultad de autogobierno por parte de cada una de las instituciones. Este hecho, convive con un Estado Nacional que, por ley, tiene la obligación de financiar al conjunto del sistema, así como también tiene otras facultades vinculadas a la fiscalización, coordinación y planificación, que se expresan en múltiples programas, acciones y declaraciones. Es el Estado, asimismo, a través de un mecanismo complejo que incluye, entre otros, al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, el que tiene el poder de crear nuevas universidades.

Estos dos niveles – las universidades y el Estado – conviven con un conjunto de organizaciones intermedias, que hacen de nexo entre ellos y tiene características y

funciones diferenciadas.

Es a partir de lo mencionado que podemos notar que las políticas públicas universitarias presentan una idiosincrasia propia, que debe ser analizada en sus propios términos, considerando la multiplicidad de actores, los mecanismos de decisión de las unidades, las capacidades y límites de las distintas intervenciones gubernamentales y los distintos modos de negociación y articulación entre estas.

Este trabajo se propone abordar la problemática de las políticas públicas de educación superior realizando dos recortes. El primero, acorde a lo mencionado, implica poner el foco en el sistema público universitario, por considerarlo el subsistema central del de la educación superior y por concitar un interés particular.

El segundo es un recorte temporal, ya que se considera aquí el período 2003-2019. Este período atraviesa cuatro mandatos gubernamentales y tres presidencias. Un primer momento se corresponde al gobierno de Néstor Kirchner, que se desarrolla entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007. Como se verá, las políticas universitarias de este período no presentan grandes rupturas con lo que sucedía previamente, pero implican un proceso de normalización y reconstrucción del sistema, así como el incipiente inicio de una serie de políticas que se profundizarán luego, en el segundo momento, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

Oriunda del mismo grupo político, así como del mismo núcleo familiar, Fernández de Kirchner ejerce la presidencia entre el 10 de diciembre de 2007 y el 10 de diciembre de 2015. Durante su gobierno, se da un proceso de creación de nuevas universidades con pocos precedentes y, mayormente, con la característica de encontrarse geográficamente localizado en el Gran Buenos Aires. Se da en este mismo período un crecimiento sostenido del presupuesto destinado al sector y el desarrollo de una serie

de políticas que, a la vez expansivas del sistema, tienen la peculiaridad de tener un carácter altamente discrecional.

La sucede en el gobierno Mauricio Macri que, proveniente de la oposición al kirchnerismo, desarrolla un plan de gobierno que busca polarizar con su pasado inmediato. En este sentido, parte de las políticas están orientadas a normalizar un sistema que, según la visión de los nuevos funcionarios, se vio tergiversado por políticas discrecionales y particularistas, en post de construir lógicas basadas en parámetros de gestión y con la intención de fortalecer el rol del Poder Ejecutivo como coordinador y planificador estratégico del sistema, siempre en un marco de respeto de la autonomía. Sin embargo, estas intenciones se vieron fuertemente atravesadas por un significativo recorte presupuestario que se enmarca en un proceso más general de ajuste del gasto y alta inflación, lo que condiciona y matiza el impacto de esta intencionalidad política.

En síntesis, el presente trabajo pretende identificar cuáles fueron las principales políticas públicas en materia universitaria durante el período 2003 – 2019 en Argentina. Para ello, realizaremos primeramente una clarificación de los conceptos de políticas públicas y de políticas públicas universitarias, para luego ahondar en las características centrales del sistema público de educación universitaria y en las políticas que, históricamente, tuvieron los gobiernos para el sector. Posteriormente, ya abocados al objeto específico de nuestro trabajo, estudiaremos más profundamente las políticas públicas universitarias que se desarrollaron, desde el Estado Nacional, entre 2003 y 2019. Luego de un análisis generalista, pondremos el foco en tres dimensiones que nos parecen centrales para entender y comparar el período, como son la creación de universidades, la evolución de la matrícula y las variaciones en el presupuesto destinado al sector.

Para esto, este informe se vale de distintas fuentes primarias y secundarias de información. Se realiza una revisión bibliográfica sobre las distintas temáticas, se analizan las normativas para el sector y se utilizan series estadísticas y otros datos cuantitativos para pensar el período desde una perspectiva comparada.

Asimismo, se realiza una serie de entrevistas a informantes claves a fin de valerse de testimonios y percepciones de actores centrales del sistema tales como funcionarios de primera línea del nivel estatal, del nivel intermedio y de las universidades, así como también con especialistas en políticas universitarias.

Para todo esto, el trabajo se organiza en tres capítulos del siguiente modo:

En el capítulo 1, se desarrolla la propuesta de investigación y las decisiones metodológicas. Se delimitará el caso y se expondrá la pregunta de investigación que da origen al trabajo (Apartado 1.1), así como los objetivos generales y específicos que este persigue (1.2). Se detallarán las fuentes de información primarias y secundarias, así como los diferentes instrumentos metodológicos utilizados (1.3). Se desarrolla, en particular, los criterios utilizados a la hora de realizar y transcribir las entrevistas (1.4)

En el capítulo 2, se propone el marco teórico. Se realiza una revisión de la literatura a fin de constituir un encuadre teórico conceptual para poder pensar más acabadamente las políticas públicas universitarias. Para esto, se proponen una serie de aproximaciones al concepto de políticas públicas (2,1), recogiendo los aportes teóricos que contribuyen a pensar las acciones de gobierno y sus procesos; al de políticas universitarias (2.2), con el objeto de entender la naturaleza de las políticas públicas vinculadas específicamente al sector y la noción de autonomía universitaria, en tanto esta constituye una particularidad que condiciona las políticas y que caracteriza diferencialmente la forma de articulación entre los actores intervinientes; luego, se realiza una caracterización

estructural del sistema universitario argentino (2.3), para entender más a fondo sus principales actores y su forma de gobierno (2.3.1), su forma de financiamiento (2.3.2), su modalidad de admisión (2.3.3) y su marco normativo (2.3.4). Por último, con ánimos de integrar lo antes desarrollado, se desarrolla un rapaz recorrido sobre la historia de las políticas universitarias en Argentina (2.4) a fin de identificar las etapas, rupturas y patrones que existen en las políticas gubernamentales, lo que, en una etapa posterior, nos permitirá contextualizar el período que este trabajo busca analizar.

En el capítulo 3, se profundiza en la descripción y caracterización de la política pública universitaria entre 2003 y 2019. Primeramente, se analiza estos procesos por separado, realizando una primera división entre el período 2003-2015 (3.1) y el período 2015-2019 (3.2). Posteriormente, se pone el foco en una serie de indicadores específicos que permiten profundizar la comparación y desarrollar más largamente estas temáticas que resultan centrales para pensar el período. Particularmente, observaremos la política de creación de universidades (3.3) - considerando, en dialogo con esto, el comportamiento de la matrícula de estudiantes universitarios – y la evolución del gasto público en universidades nacionales (3.4).

En última instancia, se realizarán una serie de reflexiones finales que buscan recuperar parte de lo discutido y proponer una serie de conclusiones.

Capítulo 1: Propuesta de investigación y estrategia metodológica

1.1 Delimitación del caso y pregunta de investigación.

A partir de lo mencionado, el presente trabajo busca indagar acerca de las políticas de educación superior que se desarrollaron en Argentina en el período 2003 - 2019. El foco estará puesto en el subsistema universitario y, particularmente, en el sistema universitario nacional de gestión estatal, por explicar este más del 80% de la matrícula, tener universidades en la totalidad de las provincias, ser el subsistema de educación superior más importante del país y ser el principal destinatario de las políticas públicas de educación superior.

Específicamente, se buscan analizar las políticas universitarias que tomó el Estado Nacional durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Asimismo, en pos de este objetivo, se busca indagar - considerando ahora un período de tiempo más abarcativo - acerca de las características estructurales del sistema y las continuidades y rupturas que, en lo que a política para las universidades respecta, representan estos gobiernos.

En concreto, la pregunta de investigación que guía este trabajo es: ¿Cuáles fueron las principales políticas públicas en materia universitaria durante el período 2003 – 2019 en Argentina?

1.2 Objetivos de la investigación.

El objetivo general que se propone esta investigación es identificar las principales políticas públicas en materia de educación universitaria en el período estudiado en Argentina.

A partir de esto, nos proponemos como objetivos específicos:

- Identificar los ejes estructurales del sistema público universitario y de las políticas públicas universitarias.
- Reconocer los diferentes momentos en las políticas, dando cuenta de las continuidades y rupturas que tienen en este campo los gobiernos que se sucedieron entre 2003 y 2019.
- Construir un dispositivo de análisis comparado que pueda ser de utilidad para pensar las acciones de gobierno en este campo en largos períodos de tiempo.
- Reflexionar el grado de alineación de cada momento con las líneas estructurales que caracterizan al sistema universitario público nacional.

1.3.1 Decisiones metodológicas y fuentes de información.

Acorde a los objetivos planteados, se empleará una metodología mixta que, si bien se apoya mayormente en instrumentos cualitativos, se valdrá de fuentes estadísticas y otros recursos cuantitativos.

Para el marco teórico, se realizará una sistematización de la bibliográfica especializada que tiene como objeto presentar un estado de la literatura que nos permita clarificar los conceptos centrales alrededor de las políticas públicas, las políticas públicas universitarias, el sistema público universitario y la historia de las políticas para el sector. Se apeló a artículos académicos, revistas especializadas, publicaciones de las universidades y documentos oficiales. Así también, se consultaron artículos periodísticos, entrevistas a funcionarios y columnas de opinión.

Además, repasaremos el marco normativo en el que se fundan las políticas educativas que se implementaron durante el período estudiado. Para esto utilizaremos como fuente el portal público de datos normativos InfoLeg y examinaremos fuentes primarias

documentales, con especial énfasis en la Ley de Educación Superior (y sus modificaciones), la Ley de Educación Nacional, la Ley de Financiamiento Educativo, entre otras.

Para el estudio del período específico, recurrimos a datos estadísticos que, sobre todo, permiten observar dimensiones tales como el comportamiento de la matrícula de estudiantes, la evolución de salario docente, el registro de creación de universidades, el gasto público en concepto de universidades nacionales y el registro de la creación de nuevas universidades, entre otros. Asimismo, consideramos datos macroeconómicos necesarios para enmarcar estos indicadores, tales como el producto bruto interno, la evolución de precios y del gasto público.

Es de notar que identificamos una escasez parcial de información estadística actualizada. Este es un problema histórico en la Argentina – que se profundizó en el período 2007/2015 – y que, en el caso de la educación universitaria, tiene la particularidad de presentar series discontinuas y distribuidas en múltiples ámbitos institucionales oficiales, que no son siempre coincidentes. Al respecto, García de Fanelli (2015) menciona en un trabajo sobre la producción de información sobre el sector universitario argentino que las distintas informaciones sobre el tema tienen diferencias significativas y, en su conjunto, presentan importantes retrasos si se lo compara con el grado de desarrollo que tienen otros países latinoamericanos.

Particularmente, utilizamos datos provenientes de las series estadísticas que publica la Secretaría de Políticas Universitarias, como son los Anuarios de Estadísticas Universitarias. Así también, recurrimos a informes y series estadísticas del Ministerio de Educación y del Ministerio de Hacienda. De este último, le prestamos especial atención

a la Cuenta Nacional de Inversión que muestra la ejecución del gasto del sector público nacional no financiero.

Observamos también las leyes nacionales de presupuesto de todo el período, con énfasis en las planillas anexas a la ley que detallan las partidas presupuestarias asignadas a cada universidad según la distribución que vota el Congreso de la Nación.

Tomamos también datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), sobre todo en lo que refiere al CENSO 2010, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC). En relación a este último, hay que considerar que entre 2007 y 2015 hubo un “apagón estadístico” que volvió poco confiables los informes del organismo y, en ese sentido, utilizaremos como fuente alternativa la medición de la inflación que realizó el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (IPCBA).

Vale aclarar que nos referiremos aquí al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda utilizando nombres genéricos, no distinguiendo entre las distintas denominaciones que fue adoptando en los diferentes momentos.

1.4 Entrevistas a informantes Claves.

Además de lo mencionado, se incluyen una serie de entrevistas a informantes claves a fin de que aporten informaciones, opiniones y perspectivas sobre las políticas del período.

Si bien se tomó la decisión de mantener el anonimato de los entrevistados, cabe mencionar que se entrevistó a un ex Secretario de Política Universitaria del período estudiado; a dos investigadoras especializadas en política educativa que tienen amplia experiencia de gestión en universidades públicas nacionales, una en la universidad más grande del país y otra en una de las nuevas universidades del conurbano bonaerense; a

un importante funcionario de uno de los gobiernos en cuestión, ex legislador nacional y que, actualmente, es miembro de una de las instituciones del segundo nivel del sistema universitario; y a un académico que, recientemente, estudió uno de los períodos que es de nuestro interés. La selección de los entrevistados buscó incluir actores centrales en los procesos de decisión de todo el período, así como sujetos que conozcan de primera mano los tres niveles de gobierno del sistema y muestren una comprensión cabal del mismo.

Las entrevistas fueron realizadas a partir de un cuestionario semiestructurado que constaba de cinco preguntas:

1. ¿Cómo caracteriza la política universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?
2. ¿Cuáles cree que son las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?
3. ¿Cómo caracteriza la política universitaria durante el gobierno de Mauricio Macri?
4. ¿Cuáles cree que son las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?
5. ¿Qué continuidades y rupturas considera que hay entre las políticas de estos dos gobiernos?

Las entrevistas fueron realizadas a través de video llamadas, entre el 19 de marzo y el 5 de abril de 2020. Se informó a los entrevistados el motivo de la entrevista, así como los objetivos y el marco de la investigación. No se ahondó en los motivos de su selección

como informante, a fin de dar con sus apreciaciones personales sin condicionarlos ni incentivarlos a adoptar un rol específico.

Las entrevistas fueron transcritas en línea con los que Farías y Montero (2005) denominan “grado de edición medio”. Estos autores muestran el carácter interpretativo de cualquier desgravación y, en ese sentido, buscan considerar las interpretaciones que implican las concesiones, acentuaciones, pausas o gestos cargados de sentido de los entrevistados. En este sentido, como se trata más de un acto interpretativo que de un traslado neutro de palabras, identifican una escala con tres grados de edición en relación al nivel de intervención realizado: bajo, medio, alto. En este estudio, se utilizó un nivel medio, lo que implica eliminar repeticiones, pausas, muletillas, así como las intervenciones de quien entrevista. Si bien se buscó respetar al máximo el espíritu de las declaraciones, también se realizaron cambios en el orden de las respuestas para facilitar la comprensión.

A lo largo del trabajo, las citas de los entrevistados se intercalan con las propias interpretaciones, otras citas, evidencia empírica.

Capítulo 2: Abordaje teórico conceptual

2.1 Aproximaciones en torno a las políticas públicas.

En este apartado se propone un repaso por las conceptualizaciones centrales alrededor del proceso de políticas públicas. En este sentido, se seleccionarán una serie de aportes teóricos a fin de crear un marco conceptual que nos permita pensar más acabadamente lo que a políticas universitarias refiere.

En primer término, es de mencionar que el análisis de políticas públicas es una actividad científicamente sustentada. Como explica Martínez Nogueira (1995), este conocimiento científico deviene de un aporte multidisciplinario “cuyo propósito es la comprensión de las políticas públicas por medio de la indagación de acciones y decisiones estatales, así como de los procesos desencadenados en torno a ellas y producidos por ellas”.

No obstante, en vistas de este enfoque científico, es difícil dar con una definición precisa y unívoca en torno al objeto de estudio. Para empezar, el término “política”, en castellano, presenta la particularidad de ser polisémico, es decir utiliza un mismo significante para hacer referencia a diferentes significados. En nuestra lengua, se utiliza el concepto “política” para hacer referencia a lo que en los idiomas sajones se diferencia en tres conceptos. Tomando como ejemplo al inglés, vemos que se utiliza “politics”, “polity” y “policies”. Esta última acepción es la asociada a lo que entendemos aquí como políticas públicas.

Esta polisemia alrededor del concepto, da cuenta de una relación entre “la política” y “las políticas”. Meny y Thoenig (1992) muestran que, en el ámbito de la ciencia política, las políticas (*policies*) fueron por mucho tiempo pensadas como variables dependientes de la política (*politics*) en tanto, se pensaba, “la política es la fuente de las políticas

públicas”. En este sentido, el ojo estaba puesto en el sistema político más que en las políticas públicas.

Más adelante, Lahera Parada (2004), sostiene que “la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca”. Al respecto, propone pensar la política como la búsqueda de establecer, influir o bloquear políticas públicas sobre determinados temas. Es en esta línea que propone la noción de “programa de gobierno” y marca que las políticas públicas están estrechamente vinculadas a los temas y objetivos que el gobierno selecciona.

En un sentido similar, Manuel Tamayo Sáez (1997) define a las políticas públicas como el conjunto de “objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Indica que se trata de “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. La incorporación del concepto de omisiones es central, porque da a entender que la “no política” puede ser pensada como una política pública en si misma.

Otro aporte relevante a la hora de pensar las políticas públicas lo hacen O’Donnell y Oszlak (1981). Los autores le dan especial relevancia al contexto histórico donde surgen lo que denominan “demandas socialmente problematizadas”, al conjunto de “actores, recursos, alianzas y oposiciones” que surgen en torno a ésta, en tanto logran convertir una problemática social en una “cuestión”, plausible de ser incorporada a la agenda de gobierno y que posteriormente dará lugar a la formulación de una política pública al

respecto. Sostienen que existe “un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión” que funciona como “contexto”.

Cuando se implementa la política pública, los autores hablan de una “toma de posición” por parte del Estado. Esta propone una forma de resolución de la cuestión. La idea de “toma de posición” es importante porque abandona la presunción de neutralidad y la de una respuesta racional u objetiva. Por el contrario, propone al Estado como un actor que toma parte, adopta una posición cuando podría optar por otras. En definitiva, para Oszlak y O’Donnell (1981) una política pública es “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”. Agregan que esta posición, puede incluir decisiones de una o más organizaciones estatales, que pueden resultar sucesivas o simultáneas. De este modo, sería erróneo pensar a las políticas públicas como “unívocas, homogéneas o permanentes”.

En este punto, y retomando un poco lo mencionando acerca de la tensión entre política y políticas, no hay que obviar en el proceso de políticas públicas siempre hay un contrapunto entre el interés público y el interés partidario o, en el mismo sentido, entre el interés universal y el particular. Esto da por tierra la idea de las políticas públicas pensadas a partir de un funcionamiento racional orientado al interés público.

Profundizando esta cuestión, cobra especial interés el aporte de Charles Lindblom (1991) quien, al cuestionar la noción de objetividad que muchas veces gira en torno a las políticas públicas, entiende que el proceso de las políticas públicas no es claro, en tanto no se trata de un proceso racional, sino de una sucesión desagregada y compleja. Es a partir de esto que propone estudiar la elaboración de políticas públicas como un

producto que surge de la acción de una red de actores y no de un actor central y excluyente. Asimismo, pensarlo como un “procedimiento muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos”. Las políticas son entonces un proceso de “aproximaciones sucesivas” a algunos objetivos, los cuales, lejos de tener una lógica coherente, pueden ir mutando en la medida en que se incorporan otras consideraciones y perspectivas.

Considerando estos últimos aportes es que se torna necesario tener en cuenta siempre el entorno en el que son formuladas e implementadas las políticas. Esta relación entre políticas y entorno hay que pensarla de modo bidireccional. Esto es, considerar la política pública como resultante del contexto donde surge y, en sentido inverso, considerar como la política modifica el entorno. Es en este punto que resulta central el “clima de época” donde surgen las políticas, hecho que se verá claramente al analizar la historia de las políticas de educación superior. Surge entonces la necesidad de identificar el paradigma dominante de cada momento ya que este ofrece soluciones, marcos, encuadres que tendrán un indudable impacto en las políticas concretas.

En la misma sintonía, Müller (2000) piensa las políticas como un “constructo social” más que como un hecho con una existencia objetiva y material. Es a partir de esto que se propone incorporar a la negociación como un elemento central de la política pública y como una condición necesaria previa.

En otro orden de cosas, es ineludible mencionar a Aguilar Villanueva (1993) quien ocupa un lugar privilegiado en la bibliografía especializada ya que realiza algunos de los aportes más sistemáticos. Puntualmente, resalta la existencia de una serie de etapas que son componentes lógicos independientes que, a su vez, se integran en un proceso. Estas etapas, que no son necesariamente sucesivas, permiten separar analíticamente las

políticas, desarrollando un dispositivo asociado a la noción de *policy process*. De este modo, estas etapas que en conjunto conforman el ciclo de las políticas públicas son:

- a) La iniciación: involucra la agenda de gobierno, a partir de la definición de las “cuestiones” o “problemas” a dar respuesta;
- b) La formulación de la política: refiere al momento de análisis de las opciones, selección de alternativas y la legitimación del curso de acción elegido;
- c) La implementación: Etapa que traduce la decisión de la política en acciones concretas e implica la puesta en marcha o ejecución de la política;
- d) La evaluación: Momento que refiere al análisis de los resultados, logros, productos, e impactos de las políticas;
- e) La terminación: que refiere al fin de la política pública, pero puede dar inicio a una nueva a partir de la reformulación de la inicial.

Profundizando ahora en algunas de los procesos que consideramos centrales para este estudio, desarrollaremos la etapa de iniciación, de implementación y de evaluación.

Respecto a la primera, cabe decir que el ingreso de un tema o problema a la agenda gubernamental revela las prioridades que este tiene y la voluntad de dar respuesta utilizando algunos de los recursos que dispone. Asimismo, da cuenta de la capacidad que tienen otros sectores involucrados en incidir e incluir/bloquear temas. La formación de la agenda de gobierno permite visualizar qué grupos u organizaciones disponen de la fuerza necesaria para convertir ciertas cuestiones sociales en cuestiones públicas y en prioridades de gobierno. Esto permite confirmar, a su vez, que el gobierno es un actor central pero no el único en la elaboración de políticas.

Para la etapa de implementación, tomamos a Meny y Thoenig (1992) quienes proponen que la ejecución de las políticas “se caracteriza por un conjunto de actividades individuales y organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente”. Esta definición permite separar dos facetas de la etapa de implementación de la política. En primer lugar, la relacionada con la orientación normativa. En segundo lugar, la que se vincula con el “sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores”.

Al respecto, Oszlak (1980) considera que implementar políticas constituye esencialmente la actividad del Estado y, en tanto, la burocracia como brazo ejecutor es un actor central. Sin embargo, por ser el Estado “un espacio de articulación y dominación de la sociedad”, esta refleja sus conflictos a través de las distintas “tomas de posición” que supone la implementación de las políticas públicas y que se practican en la dimensión institucional. Es así que habla de una “arena de conflicto político” al interior del mismo Estado en la que se dirimen las “cuestiones socialmente problematizadas”.

Este aporte nos obliga a que, en cualquier análisis de política pública, tomemos en cuenta la fisonomía y comportamiento de este actor, la burocracia, sabiendo que ella está dirigida y moldeada por el gobierno, en tanto conjunto de actores y proyecto político que orienta la direccionalidad de las políticas. Esta cuestión cobra aún más importancia en un estudio de caso como el nuestro, donde hay cambios de gobierno, pero estos no implican de por sí un cambio en la burocracia que ejecuta las políticas.

En el mismo sentido apunta Lindblom (1991) al decir que la implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado, porque ningún decisor puede formular completamente la política. Es entonces que, como marca Oszlak (1980), cualquier

análisis deba considerar la burocracia, los recursos que esta emplea (materiales, financieros, tecnológicos, humanos), su capacidad y adaptabilidad. Así también las normas, en tanto estas son tomas de posición por parte del Estado y se expresan como mecanismos cuya finalidad es asegurar que los productos de la burocracia estén en línea con las instituciones y actores que definen los principios y objetivos.

Para el momento de la evaluación – etapa importante para un trabajo como el presente que toma en consideración el impacto de las acciones gubernamentales - como marca Meny y Thoenig (1992) es central “apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y los efectos reales, previstos o no, buscados o no de las políticas públicas”. Esta evaluación, como marca Martínez Nogueira (1995), puede implicar juicios sobre los resultados, productos e impactos de las políticas públicas, pero tiene que estar basados no sólo en la visión del analista, sino en la utilización de herramientas metodológicas rigurosas que pueden incluir, entre otras cosas, la cuantificación de los resultados y la comparación con otras experiencias.

Todas las consideraciones aquí esbozadas son centrales para nuestra investigación, ya que permiten complejizar y pensar más hondamente el proceso de políticas públicas del sector que es de nuestro interés. En este sentido, a modo de cierre, queremos traer a colación los aportes de Lucardi (2017) quien al analizar el conjunto de actores que intervienen en el proceso de política públicas para las universidades, muestra que estas son planificadas por el Estado, con la direccionalidad política que le imprimen las gestiones de turno; intervienen actores tales como los órganos legislativos - con especial

relevancia en temas presupuestarios y de creación de nuevas universidades - y son implementadas por el Poder Ejecutivo y la Administración Pública. Asimismo, marca que “en la etapa iniciadora del ciclo de políticas, en la que se produce la incorporación de la cuestión a la agenda de gobierno, intervienen múltiples actores gubernamentales de distintos niveles y no gubernamentales con pesos específicos y relativos diversos”.

Esto resulta central como corolario de lo expuesto y para entender los análisis procedentes ya que como marca Clark (1987), las políticas estatales cumplen un rol destacado, en el marco de las políticas públicas universitarias, como planificadoras y rectoras del sistema, sin que esto implique obviar a los demás actores, que son múltiples y variados. Es así que todo análisis de política pública universitaria debe tomar en cuenta las distintas etapas por las que pasa al interior del aparato gubernamental sin que esto implique excluir al resto de los actores y al contexto, definido este en términos de O'Donnell y Oszlak (1981) como “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto específico de investigación que es indispensable para su comprensión y descripción”.

2.2. Aproximaciones conceptuales en torno a las políticas públicas universitarias y a la autonomía universitaria.

A partir de lo razonado, podemos notar que pensar la educación superior a partir de sus políticas no es una tarea sencilla por la propia idiosincrasia del sistema, sobre todo por lo que refiere a la multiplicidad de actores intervinientes y a la autonomía que, como se verá, moldea los procesos de toma de decisión de las universidades. Es así que, a la hora de enmarcar las políticas públicas de educación superior, tenemos que pensarlas considerando sus particularidades y utilizando un marco teórico específico. Como

marcan Unzué y Emiliozzi (2013), tomar a las políticas de educación superior como objeto de estudio presenta ciertas dificultades en tanto “las universidades, portadoras de sus tradiciones y usos de la autonomía, se convierten en sujetos activos que reciben de diversos modos, negociando, rechazando o alternando los intentos de producción de políticas públicas provenientes desde el Estado”.

En este sentido resulta de utilidad retomar, en primera instancia, ciertas definiciones clásicas que piensan los sistemas universitarios y las políticas para el sector. Cohen y March (1974), por su parte, piensan a las universidades como “anarquías organizadas”, en referencia a la ambigüedad de los objetivos que persiguen, a la indeterminación de las tecnologías que emplean y, sobre todo, a la existencia de un constante flujo de participantes en el proceso decisorio. En la misma línea, Weick (1976) piensa al sistema universitario como un “sistema flojamente acoplado” a partir de entenderlo compuesto por un conjunto de elementos interdependientes entre sí que, a la vez que mantienen una identidad común, su separación responde a un contexto de interacciones débiles y circunstanciales, donde sus unidades gozan de una importante autonomía funcional.

Una referencia ineludible es Burton Clark - pionero y generador de los aportes básicos centrales en la materia - que se encargó de modelizar, desde una perspectiva comparada, las formas de organización del sistema académico. En su clásico triángulo de coordinación, Clark (1991) propone la existencia de tres vértices que explican la organización de los diferentes sistemas. Las tres puntas del triángulo, representan, respectivamente, a lo que denomina oligarquía académica; al Estado; y al Mercado. Las formas de interacción entre estos dan cuenta de las diferentes modalidades de organización utilizadas para integrar los sistemas de educación superior en el mundo. En este sentido, Clark sostiene que los sistemas universitarios pueden pensarse desde

un continuo que va desde la administración estatal centralizada al mercado, en su forma más pura. De este modo, en un extremo tenemos sistemas como el de Suecia, donde rige una administración unitaria y unificada; y en el otro extremo sistemas como el de Estados Unidos donde hay un alto grado de interacción de mercado. Entre estos dos modelos “puros” encontramos otros en los que las diferencias están determinadas por distintas variables tales como las divisiones verticales y horizontales del gobierno del sistema, el grado de autonomía en los procesos de toma de toma de decisión, así como cuestiones vinculadas al financiamiento general del sistema (entre las que se incluye no sólo las transferencias - y su modalidad - que hace el estado a las distintas unidades, sino también la existencia o no de limitaciones o pautas para el manejo de estos fondos, la posibilidad de que las distintas unidades consigan financiamiento por su parte, etc.), entre otras políticas gubernamentales entre las que se puede incluir, por ejemplo, las referidas a la matriculación. Algunos de estos puntos los tocaremos acabadamente en otros apartados, pero resultan ilustrativos de las diferentes formas de vinculación que puedan existir entre el gobierno central y las universidades.

Profundizando entonces en estas variables relaciones que pueden existir entre gobierno y universidad, es de marcar los aportes de Brunner (2000) que propone el eje de autoridad para indicar las formas y grados de intervención gubernamental. Al respecto, plantea un continuo que va de la regulación a la autonomía, pasando por sus diversas formas intermedias. El extremo de la regulación da cuenta del nivel más intenso de intervención que incluye aspectos políticos, legales y burocráticos que procuran dirigir el sistema en su conjunto. La autonomía, por su parte, indica que las partes del sistema gozan de la discrecionalidad suficientes para que el proceso de toma de decisión se de en un contexto de mínimas regulaciones e intromisiones. Para profundizar en el

concepto de regulación es interesante traer a colación a Musselin (1997) quien sostiene que esta hace referencia a la orientación, control y coordinación del sistema universitario, haciendo énfasis en la forma de relación entre las autoridades públicas y las distintas instituciones, poniendo el ojo en la producción de reglas que orientan el comportamiento de los actores, y en los márgenes de maniobra que se prevén.

Camou (2014) también profundiza sobre con el concepto de regulación entendiéndolo como un “conjunto articulado de políticas públicas que establecen las condiciones de producción de un bien y/o la provisión de un servicio” y sostiene que deben diferenciarse tres dimensiones básicas de la regulación universitaria: la responsabilización (accountability); la evaluación-acreditación, y la gestión-supervisión-control. Mientras que la responsabilización hace referencia a la responsabilidad del Estado de rendir cuentas frente a la sociedad en su conjunto de la actividad universitaria; la segunda dimensión se relaciona con las políticas de evaluación, acreditación y, en determinados casos, puede incluir un sistema de incentivos; y la tercera, alude al “vínculo entre las universidades y el Estado en su dimensión de autoridad ejecutiva o gubernamental de turno a fin de guiar al sistema hacia el logro de determinados objetivos de política universitaria”.

Por su parte, Chiroleu (2012) señala que las políticas públicas universitarias se articulan alrededor de cinco ejes. En primer lugar, considera que la política universitaria oscila entre “la no política, las políticas de Estado y las políticas de gobierno”. La diferencia entre políticas de Estado y de Gobierno hace referencia a que las primeras tienden a desarrollarse de manera continua en el tiempo mientras que las políticas de gobierno se caracterizan por verse afectadas por discontinuidades como consecuencia de alternancias políticas y partidarias. En este sentido, y pensando ahora puntualmente en

el caso argentino, considera que existe una “primacía de la lógica político-partidaria en la formulación de algunas políticas universitarias”, hecho que asocia fuertemente a las características que tuvo el proceso de expansión del sistema universitario en nuestro país y que desarrollaremos en profundidad a la hora de revisar la historia de las políticas universitarias en Argentina. En esta misma línea, advierte sobre la implementación de cambios abruptos en lugar de incrementales. Por último, considera crucial la negociación entre el Estado y los actores universitarios en el proceso de diseño de las políticas públicas: “el gobierno debe operar en los estrechos márgenes que establece la autonomía de las instituciones, históricamente amplia en la Argentina. Esto fuerza a apelar a condiciones e instrumentos especiales: por una parte se opera para la construcción de consenso con las universidades y sus actores en torno a la política que se desplegará y, por la otra, el gobierno suele generar incentivos para que los universitarios la adopten”.

En sintonía con la distinción entre la política y la no política, Del Bello (2015) sostiene que si “un Estado ausente es el promotor de un sistema universitario caracterizado como un archipiélago de instituciones de educación superior, un Estado presente es sinónimo de acciones de política pública que orienten las demandas individuales por educación superior y la oferta de programas educativos por parte de las instituciones”.

Profundizando ahora en el estudio alrededor de las políticas universitarias en Argentina, es de notar que, como marca Pedro Krotsch (2003) la investigación en educación superior resulta de “vaga definición” dentro del campo de la investigación educativa y que su desarrollo se trató más de aportes “esporádicos y puntuales” que de un proceso acumulativo de saberes. En la misma línea Marquina y Soprano (2007) consideran que “las temáticas de educación superior y, en particular, las reflexiones sobre la

universidad, constituyen un campo de los estudios sociales de reciente configuración en la Argentina” .

Los estudios de políticas públicas de educación superior en Argentina encuentran sus primeros aportes en la década del ochenta, con una perspectiva académica vinculada a la investigación social. Durante los años 90 - y en coincidencia con la sanción de la Ley de Educación Superior - el tema cobra cierta centralidad en los actores vinculados al mundo universitario y, en este sentido, se llevan a cabo una serie de desarrollos de gran relevancia para este trabajo. Es de notar que en los estudios que tocan la “cuestión universitaria” se enmarcan dentro del campo de las ciencias sociales y se cruzan debates de política educativa con otros provenientes de la sociología, el derecho, la ciencia política.

Un punto central lo constituyen los estudios que indagan sobre los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de políticas de educación superior en Argentina. Como se verá en un apartado específico, la legislación nacional le reconoce al PEN - a través de la Secretaría de Políticas Universitarias - la administración del sistema mientras que, al Congreso, le otorga la atribución de dictar las leyes de organización y de base. Así también, como se desarrollará en profundidad a la hora de pensar el gobierno del sistema, hay que agregar que se reconoce en forma complementaria a numerosos actores político institucionales y no institucionales como son los gobiernos provinciales y municipales; el CIN; la CONEAU; los CPRES y distintas expresiones de la sociedad civil tales como gremios, y agrupaciones profesionales, empresarias y de diversa índole. Esto se da a la par del reconocimiento, establecido por ley, de la autonomía y autarquía universitaria.

Como indica Stubrin (2014), si bien “la autonomía y autarquía no las convierte en entidades privadas, cuyos integrantes estén al margen de las políticas públicas o puedan desatenderse de las responsabilidades, la autonomía universitaria limita la capacidad del Estado para inmiscuirse en la vida universitaria”. Resulta central entonces tomar en cuenta esta peculiaridad del sistema universitario argentino, para dimensionar la complejidad que supone el proceso de políticas públicas para el sector, pues, como señalan Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012), la autonomía universitaria “recorta los márgenes de los hacedores de políticas sometiéndolas a una negociación compleja con un conjunto de actores universitarios reticentes a los cambios, cuya fragmentación ha ido en aumento en el transcurso de las últimas décadas”.

En definitiva, tenemos tensión entre planificación estatal y autonomía universitaria, que resulta constitutiva a la hora de analizar el proceso de política pública y su factibilidad. De este modo, gran parte de las políticas públicas que el Estado Nacional genera para el sector se basan en instrumentos sustentados en el consenso con los distintos actores o que proponen incentivos selectivos y colectivos para que las universidades adopten o adhieran a ciertos programas.

Los márgenes de autonomía de las instituciones han ido variando a lo largo de las décadas. Como marca Suasnábar (2012), la evolución de la normativa universitaria permite hablar del “pasaje de un tipo de autonomía absoluta a otra modalidad de autonomía regulada”. Es en el mismo sentido que, a la hora de pensar las políticas públicas universitarias, Mestman y Suasnábar (2006) consideran que “las políticas universitarias en la mayor parte de los años en democracia han oscilado entre la autolimitación y el intervencionismo estatal, las cuales revelan más profundamente la dificultad para avanzar en la construcción de consensos entre el Estado y las

universidades”, hecho que se analizará en profundidad en el apartado sobre la historia de las políticas públicas universitarias.

2.3 Consideraciones sobre el sistema universitario argentino.

El presente apartado busca dar cuenta de las principales características del sistema de educación superior, en general, y del sistema universitario, en particular, con el objeto de describir y entender más a fondo nuestro objeto de estudio. A lo largo de este apartado, se darán una serie de datos y consideraciones generales para luego, en apartados separados, explicar en detalle algunos aspectos nodales para nuestro interés: la forma gobierno, de financiamiento, de admisión y el marco normativo.

Un primer aspecto a considerar es que la educación superior en Argentina está conformada por el subsistema universitario y por un importante sector no universitario, al que se lo conoce como “terciario”. A los fines de este estudio, sólo se considerará al sistema universitario, aunque es importante tener en consideración que se trata solamente de una porción – aunque muy significativa – del sistema todo. En este sentido, los conceptos de educación superior y universitaria, se usan sin distinción.

A fines analíticos, resulta útil subdividir este subsistema en tres niveles. El primero está conformado por las propias instituciones universitarias. El segundo, por los organismos de coordinación, que son un conjunto de órganos intermedios – como el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Universidades y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), entre otros – que tienen funciones de deliberación y consulta, y su naturaleza y morfología se describirá al describir el gobierno del sistema en el apartado 2.3.1. Por último, en tercer lugar, está el Estado

que, como se verá también allí, es el responsable del financiamiento, la supervisión y fiscalización de las instituciones.

El primer nivel, conformado por las instituciones universitarias, incluye 131 instituciones y tiene una matrícula en sostenido crecimiento que gira alrededor de los dos millones de estudiantes, si se consideran tanto las carreras de grado, pregrado y posgrado. Dentro de este nivel, hay que subdividir, asimismo, entre las instituciones de gestión pública y las de gestión privada. Una característica destacada es que el subsistema público es significativamente grande. Un dato que da cuenta de esta extensión es la existencia de, al menos, una universidad nacional en cada una de las 24 provincias argentinas. Este rasgo es tomado por Fachelli y López Roldán (2017) para explicar que, junto con una oferta diversificada y una larga tradición de estudios superiores, son estas las características que explican el gran tamaño del sistema público universitario argentino. A este análisis habría que agregarle otra variable explicativa, como es el hecho que el subsistema público es gratuito y de acceso irrestricto, lo que vuelve a Argentina, junto con Uruguay, casos únicos en su género.

El sistema está reglado por la Ley de Educación Superior Nº 24.421, hecho que será desarrollado en el apartado 2.3.4. En resumidas cuentas, podemos mencionar que esta ley define los tres niveles y sus funciones, poniendo al Estado como responsable indelegable del sistema, hecho que se ve reforzado con la Ley 24.521 que modifica algunos puntos de la LES fortaleciendo el rol financiero y político del Estado sobre el sistema. Asimismo, ambas leyes reconocen y garantizan la autonomía política y académica de las universidades – reconociéndole a las instituciones facultades de autogobierno y de creación de sus estatutos - así como su autarquía económica financiera. Esta tensión entre un estado fuerte e instituciones con altos niveles de

independencia explica, como se desarrollará, una alta estabilidad del sistema de educación superior y la existencia de importantes trabas para la planificación central de la educación universitaria.

La autonomía universitaria, a su vez, da lugar a que cada institución se gobierne así misma dando lugar a una lógica político democrática que prevé instancias de poder, decisión y autoridad a la que, en términos generales, todas las universidades nacionales comparten – basadas en órganos colegiados en distintos niveles, con representación de los claustros, de los que devienen instancias de gestión unipersonales - pero que presentan diferencias que se desarrollarán oportunamente.

A esto hay que sumarle otras consideraciones, como la que marca García de Fanelli (2005) quien caracteriza al sistema universitario como un “sistema complejo” en tanto:

- a) Es productora de múltiples bienes (graduados, investigadores, servicios, extensión, conocimiento).
- b) Su estructura interna da cuenta de un proceso de toma de decisión altamente atomizado, donde participan actores múltiples (internos y externos).
- c) Las instituciones gozan de un status especial dentro del sector público, signado por la autonomía y la autarquía financiera.
- d) Existen múltiples mecanismos de coordinación, así como de incentivos.
- e) Las diferentes instituciones muestran un alto grado de heterogeneidad entre ellas.

Hecha esta caracterización general, expondremos algunos datos que permitirán pensar con más especificidad el sistema. Sin embargo, como hemos mencionado, esta tarea se ve dificultada por la poca disponibilidad de información estadística actualizada. A modo

de ejemplo vemos que el Sistema de Consultas Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación presenta información discontinua y, en muchos casos, desactualizada, incluso contradictoria con otras informaciones publicadas por el mismo Estado. Este problema, que es histórico y generalizado en Argentina, es especialmente limitante en el ámbito de la educación. No obstante, utilizaremos los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010), de los informes estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para ilustrar de la forma más acabada posible nuestro objeto de estudio. Asimismo, acudiremos a datos aportados por trabajos académicos para completar este relevamiento. Como esta primera parte tiene finalidad ilustrativa, a la hora de cuantificar se toman años puntuales que permiten ejemplificar, dejando el desarrollo de todo el período para el capítulo siguiente.

Primeramente, es de mencionar que el sistema universitario argentino está compuesto por 131 instituciones. Aquí se incluye tanto al subsistema público y como al privado. Como se muestra en el cuadro 1, existe una virtual paridad numérica entre estas dos modalidades. El subsistema público nacional – contando tanto las universidades como los institutos universitarios – tiene 61 instituciones, mientras que el sector privado, 63.

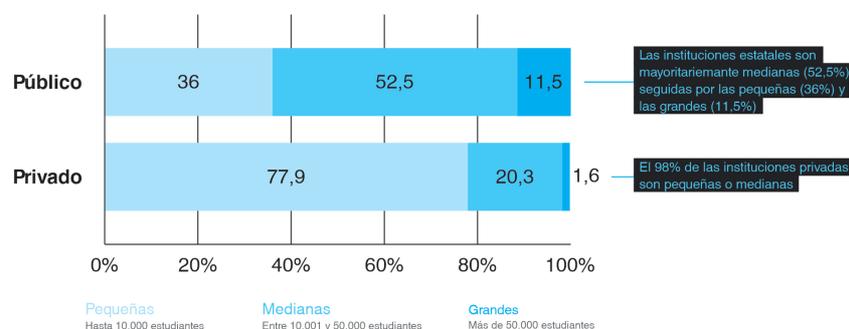
Tabla 1. Cantidad de Instituciones de educación superior según modalidad 2019

Total de instituciones			
Régimen	Total	Universidades	Institutos Universitarios
Estatal Nacional	61	57	20
Privado	63	49	14
Estatal Provincial	5	4	1
Internacional	2	1	1
Total	131	111	36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SPU 2019.

No obstante, como se muestra en el cuadro 2, hay que considerar que del 98% de las instituciones de gestión privada son consideradas chicas o medianas: un 77,9% de las universidades privadas tiene menos de 10.000 estudiantes, mientras que un 20,3% tiene menos de 50.000. Sólo 1,6%, son consideradas grandes, al tener más de 50.000 estudiantes. En cambio, sólo el 36% de las universidades estatales son chicas y el 11,5% grandes. Esta distribución, sumado al hecho que el sistema público se encuentra en todas las provincias y el privado no, hace la matrícula del sistema público estatal explique el 79% de la matrícula total (Departamento de Información Universitaria, SPU, 2018).

Tabla 2. Instituciones universitarias según gestión y tamaño (2018)



Fuente: Departamento de Información Universitaria, SPU, 2018.

Como se ha dicho, uno de los motivos que explican la dimensión del sistema es su distribución geográfica que abarca todo el territorio nacional. El 40% de las instituciones públicas se encuentra en la región metropolitana de Buenos Aires, mientras que el 20% en el noreste y noroeste del país. El restante 40% se distribuye en partes iguales entre la zona centro, el centro-este, el centro-oeste, y el interior de la Provincia de Buenos Aires (SPU, 2017).

Para seguir pensando la morfología del sistema universitario público estatal es interesante tomar la clasificación que realizan Fachelli y López Roldán (2017) quienes crean cuatro grupos de universidades a partir del año de su fundación. La primera categoría engloba a todas las creadas previo a 1970 y se la denomina “tradicionales”; la segunda incluye a las creadas entre 1970 y 1989 y se las llamadas “modernizadoras”; la tercera refiere a las creadas durante la presidencia de Carlos Menem y se las denomina “jóvenes”; mientras que la cuarta categoría hace referencia a las creadas del 2000 en adelante y son las del “Siglo XXI”. Como se verá al analizar las políticas públicas – sobre todo las que refieren a financiamiento – esta clasificación no es menor sino que tiene un fuerte carácter explicativo de algunas políticas.

Un dato interesante al respecto es que el grueso de la matrícula es explicado por las universidades “tradicionales”. Las 6 universidades más grandes del sistema – Universidad de Buenos Aires (23,5%), Universidad Nacional de Córdoba (8%), Universidad Nacional de La Plata (7,2%), Universidad Nacional de Rosario (5,6%), Universidad Tecnológica Nacional (4,7%) – pertenecen a este grupo y explican el 54,7% del total de la matrícula (Suasnábar, 2011).

Otro conjunto de datos permite ahondar sobre la composición de la matrícula universitaria. Por un lado, el Censo 2010 muestra que un 14,7% de la población mayor de 18 años accede al sistema de educación superior. Puntualmente, hay 6.689.141 de habitantes que asistieron o asisten a la educación superior. De estos, sólo 3.228.271 han completado la formación. Como marca García de Fanelli (2016) al analizar los datos, Argentina presenta una alta tasa de matriculación en el nivel superior, similar a la que muestran varios países

Europeos, sin embargo, la proporción de graduados del sistema en la población activa es la mitad que en esos mismos países.

Hay dos indicadores que son necesarios observar a la hora de pensar la matrícula del nivel. En primer lugar, la tasa bruta de educación superior, que es el cociente resultante de la cantidad de estudiantes en el nivel – independientemente de su edad - y la población total entre 18 y 24 años. Por otro, la tasa neta, que pone en relación la cantidad de estudiantes entre 18 y 24 años y la población total de esa misma franja etaria. Tomando a todo el sistema, la tasa bruta de educación superior para el año 2017 fue 58,8%. Considerando sólo al subsistema universitario, la tasa bruta fue de 39,5%, mientras que la neta del 19,7% (Departamento de Información Universitaria, SPU, 2018). Estos datos, que está volcados en el cuadro 3, dan cuenta de tasas de escolaridad lo ubican en sintonía con los países de la OCDE y liderando a los países latinoamericanos. De este modo, en 2016, Argentina tenía 444 estudiantes cada 10.000 habitantes, mientras que Chile tenía 363 y Brasil 384.

Tabla 3. Tasa de Escolarización del Sistema de Educación Superior (2018)

Tasa Neta Universitaria	Tasa Bruta Universitaria	Tasa Bruta de Educación superior
19,7%	39,5%	58,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SPU (2018)

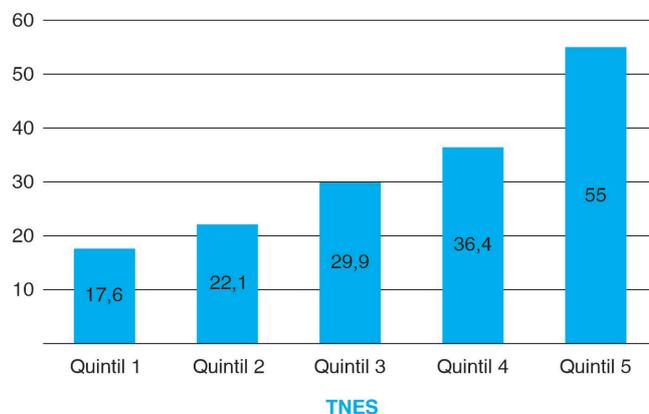
Esto contrasta, sin embargo, cuando vemos los índices de graduación. Mientras que Argentina tuvo 29 graduados cada 10.000 habitantes en 2015, Chile tuvo 49 y Brasil 56. Asimismo, cada 100 ingresantes entre el 2010 y el 2016, Argentina graduó a 30, mientras

que Chile a 57 y Brasil a 54 (Guadagni, 2018). Esto da cuenta de que la inclusión del sistema convive con una baja eficacia. A la vez que Argentina lidera en matrícula, lidera en la baja producción de graduados universitarios. Esta baja eficacia del sistema, también puede observarse en la brecha mencionada entre tasa bruta y tasa neta de escolarización superior, ya que muestra que es bajo el porcentaje de estudiantes que terminan sus estudios en el tiempo teórico de las carreras. Según la SPU, en 2017 sólo el 29,4% de los estudiantes terminaron sus carreras en el tiempo teórico establecido (Departamento de Información Universitaria, SPU, 2018).

Otro punto interesante vinculado a la matrícula es su composición social. Para esto tomaremos datos que salen de la Encuesta Permanente de Hogares. Esta es una encuesta nacional trimestral, representativa estadísticamente de la población urbana del país que busca relevar características demográficas, laborales, educativas y socioeconómicas. Aquí se puede observar el nivel de acceso a la educación superior que tienen los diferentes grupos poblacionales si los clasificamos según el ingreso por hogar. Los quintiles de ingreso son un recurso metodológico válido para este objetivo ya que son un indicador que se basa en la división de la población desde los hogares de menores ingresos al de mayores ingresos, para luego ordenar la totalidad de los hogares en 5 grupos, siendo el quintil 1 (Q1) el que representa al 20% más pobre de la población y el quintil 5 (Q5) al 20% más rico.

Como se muestra en el gráfico 1, la tasa neta de escolarización superior (TNES) presenta una tendencia ascendente a medida que aumenta el ingreso. Mientras que el primer quintil de ingreso tiene una TNES de 17,6%; el segundo alcanza el 22,1%; el tercero, el 29,9%, mientras que el cuarto quintil de ingreso alcanza el 36,4%; y el quinto, el 55%.

Gráfico 1. Tasa Neta de Escolarización Superior (%) según quintil de ingreso del hogar (18 a 24 años).



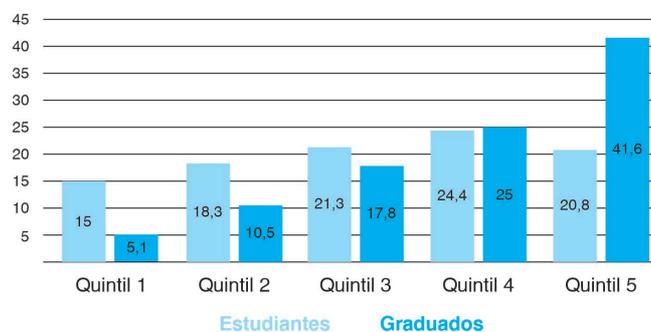
Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2014

Este dato da cuenta de una desigualdad significativa en el acceso, hecho que cobra aún más relevancia cuando se considera a la par la desigualdad en el egreso.

El gráfico 2 da cuenta de este hecho. Por un lado, se muestra qué porcentaje de la matrícula explica cada quintil de ingreso. Por otro, qué porcentaje del egreso explica cada uno. Mientras que el quintil más pobre explica el 15% de la matrícula, sólo explica el 5,1% de los graduados. Contrariamente, el quintil más rico explica poco más de una quinta parte de la matrícula, pero el 41,6% de los egresos. Por su parte, los quintiles intermedios también reflejan esta tendencia, aunque más matizada. Mirando la matrícula vemos que existe una leve tendencia ascendente, que hace que a medida que crecemos en ingreso, crezca unos puntos la participación en la cantidad de estudiantes. Sin embargo, esto se vuelve muy pronunciado cuando vemos egresos. De este modo, el segundo quintil explica el 18,3% de la matrícula, pero sólo el 10,5% de los egresos; el tercer quintil el 21,3% de los estudiantes, y el 17,8% de los graduados; el cuarto quintil,

el 24,4% de la matrícula y el 25% del total de egresos. EL gráfico en su conjunto da cuenta de una distribución relativamente pareja de la matrícula, no así de los egresados. Esto nos permite pensar al sistema de educación argentino como uno inclusivo, pero que no garantiza la permanencia y el egreso.

Gráfico 2. Asistentes y egresados de la educación superior según quintil de ingreso (2014)

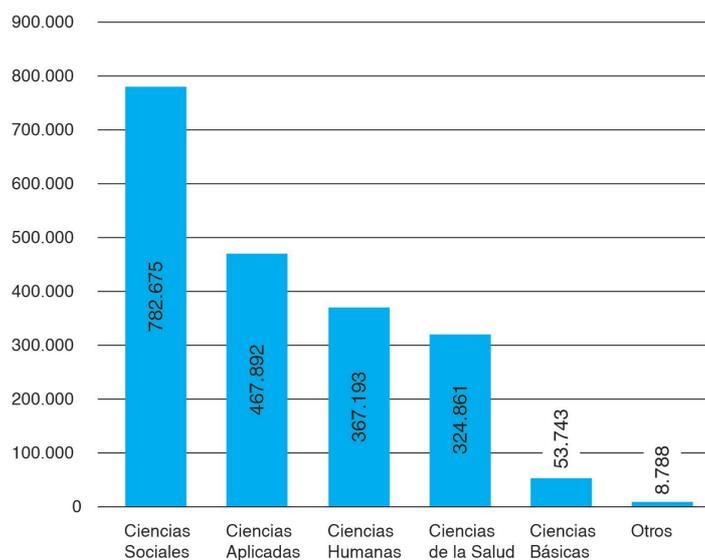


Fuente: elaboración propia en base a EPH 2014.

Otro asunto importante, es caracterizar el perfil científico de la universidad argentina. Según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2017), y como se muestra en el gráfico 2, del total de los 2.005.152 estudiante que hubo en 2017, 782.675 (39,03%) optaron por disciplinas vinculadas a las ciencias sociales; 467.892 (22,33%) eligieron ciencias aplicadas; 367.193 (18,61%) alumnos se especializaron en ciencias humanas; 324.861 (16,2%), en ciencias de la salud; sólo 53.743 (2,68%) ciencias básicas; y el restante 0,44% optó por ramas que no entran en las categorías mencionadas. Si bien estos datos, muestran una “foto” a un momento dado, Suasnábar (2011) sostiene que

existe una tendencia a la estabilidad en esta distribución de preferencias a lo largo del tiempo.

Gráfico 2. Cantidad de estudiantes según disciplina.



Fuente: Elaboración propia con base en SPU 2017.

En última instancia, merece mención el tema del financiamiento. Argentina adoptó un sistema de financiamiento público de la educación superior, donde se financia la oferta. La distribución interna del presupuesto se da a partir de una lógica de negociación política, hecho que se desarrollará en detalle en el apartado 2.3.2. La inversión total en educación superior es apenas superior al 1% del PBI, con variaciones significativas en los diferentes momentos políticos. Esta inversión es comparable al promedio de la OCDE (1,6%) y superior al de los países de la región, aunque, como se verá, esto se explica por la modalidad argentina de acceso irrestricto, de gratuidad de la educación y de la existencia de un sector privado menos dinámico que el de sus vecinos.

En definitiva, lo que tenemos es un sistema universitario de una dimensión y complejidad considerable. Los puntos aquí resaltados constituyen un recorte arbitrario, que cobra sentido para los desarrollos posteriores y los objetivos de este trabajo. En los apartados que siguen, se buscará complejizar y enmarcar algunos de estos puntos, dándoles un abordaje de mayor profundidad.

2.3.1 Sobre los actores y el gobierno.

A la hora de pensar el gobierno del sistema universitario resulta fundamental remitirse a la Ley de Educación Superior que, en su artículo 2, establece que es el Estado Nacional el responsable indelegable del sistema de educación superior. Sin embargo, lejos está de ser único actor relevante, sino que el sistema incluye diversos actores, en varios niveles, y con formas de relacionarse muy complejas fuertemente atravesadas por una cuestión insoslayable para el caso argentino como es la autonomía universitaria.

A la hora de esquematizar el análisis hay que identificar, por lo menos, tres niveles de actores:

- El primer nivel está conformado por las instituciones universitarias, que se encargan de la gestión académica, administrativa, política y financiera de las universidades. A la vez, lejos de ser monolíticas, estas están integradas por diversos actores, entre los que se diferencian los diferentes claustros universitarios, conformando distintos niveles de gobierno – colegiados - que serán descriptos a continuación.
- El segundo nivel, consta de una serie de organismos de coordinación y consulta (previstos en el artículo 71 de la LES) que hacen de puente entre el estado y las instituciones. Aquí cobran relevancia una serie de organismos como son el Consejo

Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Universidades (CU) que tienen una función destacada a la hora de negociar y representar a las universidades ante el estado, siendo los órganos de consulta por excelencia y, en caso del CIN participando del proceso presupuestario al elevar una propuesta de distribución de fondos al Estado. Es de resaltar el carácter no vinculante que tienen estos organismos. Asimismo está el Consejo de Rectores de Universidad Privadas (CRUP) - que viene a ser homólogo del CIN en el subsistema privado-; la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) - un ente conformado por representantes de diferentes estamentos de las universidades y del estado, y que tiene facultades tales como la de ejercer la evaluación externa de las instituciones de educación universitaria, la acreditación de carreras de grado y posgrado, el pronunciamiento sobre la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales para la puesta en marcha de nuevas instituciones educativas universitarias y la elaboración de informes para la autorización de las instituciones universitarias privadas -; y los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES).

- El tercer nivel refiere al Estado Nacional que, además de ser el proveedor de financiamiento y, como se ha dicho, el responsable principal e indelegable de la educación superior, tiene funciones de garante, supervisor y fiscalizador, así como la potestad de crear nuevas universidades estatales a través del Poder Legislativo.

Varios trabajos académicos (Krotsch, 2003) coinciden en la caracterización de que la LES reestructura las relaciones entre el Estado y las universidades, habilitando un intervencionismo que encuentra materialidad en normativas que extienden el control y las potestades de regulación estatal en un conjunto de temas que antiguas leyes marco delegaban, siguiendo el principio de autonomía en las propias universidades. Si bien otro

apartado del trabajo se dedica a pensar la LES más en profundidad, es insoslayable mencionar que, en lo que al gobierno del sistema respecta, ha realizado transformaciones sustanciales que, en palabras de Chiroleu, Rovelli y Suasnábar (2012) establecen una serie de “reformas estructurales” que modificaron sustantivamente las formas de regulación y coordinación de la educación superior, existiendo un pasaje de un tipo de gobierno en el que predominaron los mecanismos de autorregulación hacia una modelo que se diferencia por su carácter policéntrico y estratificado. Como indica Nosiglia (2007), la LES verticaliza y complejiza la estructura de poder que hereda y, de este modo, produce un proceso de descentralización del Estado a la vez que transforma los patrones de comportamiento de las universidades. Es en este sentido que debe pensarse la superposición de actores antes mencionada.

Como se mencionó, una de las claves a la hora de pensar los actores y sus relaciones en el sistema universitario argentino es la autonomía universitaria. Esta, reconocida en la LES, le da la facultad a cada institución de definir sus órganos de gobierno, de elegir sus autoridades, de administrar sus bienes y recursos, entre otros casos. La autonomía limita de sobremanera la capacidad del estado para inmiscuirse en la vida universitaria y como sostienen Chiroleu, Rovelli y Suasnábar y (2012) recorta los márgenes de acción de los hacedores de políticas y los somete a negociaciones complejas con un conjunto actores universitarios reticentes a los cambios y cuya fragmentación ha ido en aumento en el transcurso de las últimas décadas. En definitiva, algunas de la consecuencias de la autonomía universitaria - pensando solamente desde la óptica del gobierno del conjunto del sistema, y sin considerar aquí las razones históricas y políticas que dieron lugar a la autonomía, y las múltiples virtudes que explican su vigencia – están vinculadas a las trabas que pone para una planificación estatal centralizada, que pueda trazar objetivos

de resultados y políticas de corto, mediano y largo plazo a partir de diagnósticos que consideren el contexto con una mirada abarcativa del conjunto.

La autonomía universitaria, a su vez, da lugar a que cada institución se gobierne así misma lo que genera una convivencia de diferentes lógicas al interior de las casas de estudio. Por un lado, una lógica de índole académica (ya sea en su dimensión formativa, de investigación o de extensión), que convive con una lógica político democrática que prevé instancias de poder, decisión y autoridad a las que, a grosso modo, todas las universidades nacionales. Esta forma de gobierno común prevé una serie de divisiones verticales de las que devienen, a su vez, divisiones horizontales:

- En la cúspide, la Asamblea Universitaria, que es un cuerpo colegiado formado por representantes de los diferentes claustros y por las distintas unidades que conforman la universidad. La Asamblea, que se reúne de manera periódica, es el máximo órgano de gobierno y entre sus funciones se destaca la capacidad de modificar las normativas (el estatuto universitario) y la facultad de elegir a las autoridades ejecutivas (rector y vicerrector).

- En un segundo nivel, el Consejo Superior, que es órgano de gobierno ordinario y permanente de las instituciones. También conformado por representantes de los distintos claustros y las distintas unidades, es presidido por el Rector. Dentro de sus funciones, se incluye la administración general y cotidiana de la universidad y el control de las autoridades ejecutivas. Asimismo, debe velar por el cumplimiento del estatuto universitario y es el órgano encargado de convocar a instancias extraordinarias de la Asamblea Universitaria.

- En tercer lugar, aparece otro órgano colegiado que recibe diferentes nombres (Consejos Directivos, Consejos Académicos, Consejos de Instituto, Juntas

Departamentales) que son los órganos de gobierno de las diferentes unidades académicas de cada universidad, ya sean estas facultades, escuelas o departamentos. Estos órganos tienen diferente composición según los reglamentos de cada institución - aunque, obligados por la ley, siempre deben garantizar que la mitad de los escaños sean para el claustro docente -, están presididos por el decano y, en general, tienen la facultad de elegirlo, aunque hay sistemas que prevén su elección directa. Como se ha mencionado, el conjunto de los consejos de todas las unidades, forma la asamblea universitaria, así como también, en varios casos, el Consejo Superior es elegido por los consejeros de las unidades, por lo que la imbricación entre niveles es fuerte.

- A estos tres niveles, que responden a las divisiones verticales, se le suman las divisiones horizontales que - fuimos mencionando - refieren a las autoridades ejecutivas (rector y decanos). Estas son parte fundamental del gobierno, son la principal representación ante otros ámbitos institucionales, así como las encargadas de aplicar las normativas.

Aquí también es de notar que la LES establece cambios sustanciales respecto a reglamentaciones previas ya que, si bien siguió la estructura tradicional de cuerpos unipersonales y colegiados de gobierno, asignó en términos generales las funciones ejecutivas a los primeros, mientras que a los segundos les asignó las funciones normativas, de definición de políticas y de control. Siguiendo a Mazzola (2007), esta separación se diferencia de lo establecido en la Reforma Universitaria de 1918 en tanto las ahora autoridades ejecutivas fueron pensadas originalmente como primus inter pares y la nueva normativa les asigna formalmente ámbitos de poder por fuera de los consejos. Asimismo, sostiene que, al estar los decanos representados en los Consejos Superiores, existe una duplicación de la representación de la autoridad ejecutiva en los cuerpos legislativos. Así también, otro elemento que se menciona es la existencia de una

sobrerrepresentación del claustro docente que, como se mencionó, la LES establece que debe tener la mitad de las bancas representativas.

Es de notar, sin embargo, que en el marco de su autonomía no todas las instituciones adoptaron la estructura institucional prevista en la ley. Como marcan Chiroleu, Rovelli y Suasnábar (2012), “las interacciones complejas entre los lineamientos globales de reforma educativa, las políticas públicas de educación superior y las políticas implementadas por las universidades, en cuanto decisiones que llevaron a cabo las instituciones en el marco de su autonomía, ofrecieron un espectro amplio de alternativas, estrategias institucionales y resultados”. Mientras algunas instituciones cumplieron fuertemente lo establecido por el gobierno central, otras desarrollaron alternativas de forma autónoma.

A grosso modo, se pueden advertir diferencias importantes entre el modelo de gobierno de las universidades nuevas y las tradicionales, según se desprende de un importante estudio empírico realizado por un equipo interinstitucional de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de Palermo (Fernández Lamarra, 2018). En las tradicionales, los órganos colegiados suelen ser más grandes y tienen más capacidad de acción a partir de estar sus funciones menos definidas; mientras que las universidades nuevas suelen tener órganos colegiados más chicos en cuanto a sus miembros y con funciones más específicas. Otra diferencia importante entre las universidades nuevas y antiguas es que las más nuevas tienen una mayor presencia de claustros no tradicionales que no son reconocidos en las universidades más antiguas, como es el caso de los no docentes, los auxiliares docentes, o de referentes comunitarios. Así también muchas universidades nuevas les otorgan un papel proporcionalmente más minoritario a estudiantes y graduados, que lo que hacen

las universidades con más tradición. Mención aparte merecen las diferentes formas de elección del Rector donde se observa la existencia de distintos mecanismos, diferenciando en primer término entre las de elección directa e indirecta, y, dentro de las primeras, sus diferentes modalidades de ponderación, ya sea por claustros, por unidades, por regionales, etc.

En resumidas cuentas, vemos que existe un complejo mapa de gobierno del sistema - que se buscó sintetizar en unos pocos párrafos, aunque habilita análisis más pormenorizados - que da cuenta de una superposición de arquitecturas institucionales cuyo diseño organizacional responde menos a criterios organizativos vinculados a la eficiencia que a cuestiones vinculadas a la legitimidad, sobre todo en relación a una historia y una tradición, compartida por los miembros.

2.3.2 Sobre el financiamiento

Otra cuestión central a la hora de pensar los sistemas de educación superior es su forma de financiamiento. Esta temática tiene un desarrollo teórico-conceptual y empírico que habilita análisis de gran extensión. Naturalmente, aquí se esbozan exclusivamente algunos aspectos que están en línea con los objetivos y desarrollos de este trabajo. En este apartado, se introducirán una serie de conceptos y clasificaciones centrales para abordar la temática. Se profundizará sobre el modelo de financiamiento argentino y, a fines ilustrativos, se traerán a colación algunos otros países - con énfasis en los vecinos Chile y Brasil - para, a través de la comparación, poder dar cuenta de la particularidad del caso vernáculo.

Pensando desde una lógica que busca clasificar los distintos sistemas universitarios existentes según su forma de financiamiento, la primera e ineludible distinción es entre aquellos sistemas en donde el financiamiento es público y los que el financiamiento es privado, existiendo naturalmente sistemas mixtos. Si bien las disquisiciones sobre este punto son múltiples, por los objetivos de este trabajo nos centraremos exclusivamente en el financiamiento público. Considerando exclusivamente estos últimos, podemos distinguir entre dos modalidades centrales. Por un lado aquellos sistemas que financian la oferta y, por el otro, aquellos que financian la demanda.

En los que centran el financiamiento en la demanda, las transferencias estatales son otorgadas a los usuarios - los estudiantes - generalmente mediante préstamos y subsidios, teniendo las universidades que competir entre ellas para captarlos. El único caso que responde a este modelo es el de Chile. Allí se combina este instrumento con otras modalidades de financiamiento que desarrollaremos más adelante.

Contrariamente, refiriéndonos ahora a los modelos de financiamiento de la oferta, aquí las transferencias de fondos son destinadas directamente a las instituciones. En esta modalidad, son múltiples las clasificaciones subsiguientes que se pueden realizar. Tomando como referencia a Albrecht y Ziderman (1992), podemos distinguir aquí tres subtipos diferentes: aquellos que sujetan el financiamiento a los inputs, a los outputs, o los que los negocian.

El primer grupo centra su atención en los costos y de este modo establecen un presupuesto en relación a indicadores que dan cuenta de su evolución. En general el indicador prevaleciente tiene que ver con la matrícula y a partir de esta se desarrollan unidades de costo en relación a los estudiantes que sirven para posteriores cálculos. Un ejemplo de este modelo es el utilizado en Suecia. Los autores sostienen que esta

modalidad de financiamiento usualmente falla al no generar incentivos para que las universidades se manejen siguiendo criterios de eficiencia.

El modelo de los outputs, por su parte, pone el foco en la producción de resultados. De este modo, el financiamiento está en diálogo con las performances en la producción de graduados, postgraduados y en los logros de investigación. Este sistema, poco utilizado, solo encuentra casos en países de alto desarrollo económico.

Un tercer grupo es el de los sistemas de presupuesto negociados. Aquí el nodo central es la negociación política que termina en la distribución del financiamiento. Según el grado en que el factor político determina, podemos distinguir desde modelos incrementales -donde lo recibido está en relación a lo que se recibió años anteriores, sumado a una cuota negociada – hasta modelos donde la negociación es ad hoc y es la explicación fundamental de los montos que el sistema total y cada unidad en particular recibe. Como es de esperar, esta forma de financiamiento naturalmente aumenta el nivel de control que ejerce el gobierno sobre el sistema. Este modelo es el más utilizado en países en vías de desarrollo y es criticado sobre todo por la falta de previsibilidad, la ausencia de incentivos para la eficiencia y la lentitud para dar respuesta a las demandas que la coyuntura o los actores propongan.

Argentina pertenece claramente a este último grupo. La inversión en el sistema universitario se basa mayormente en transferencias del Estado Nacional a las instituciones prestadoras de servicio a través de diversos canales de financiamiento. Desde la sanción de la Ley de Educación Nacional (2006), al gobierno central le corresponde financiar a las universidades, los institutos universitarios, los programas de ciencia y técnica, el Fondo Nacional de Incentivo Docente y los programas dependientes

del Ministerio de Educación Nacional, mientras que las provincias son responsables de los servicios educativos de nivel inicial, primario, secundario.

García de Fanelli (2008), al analizar en detalle el gasto del gobierno central en la educación superior distingue cuatro tipos de erogaciones:

- Los gastos de financiamiento negociado y fórmulas: orientados al sostenimiento de los gastos de funcionamiento, estas erogaciones surgen de una planilla que eleva el CIN al Poder Ejecutivo Nacional para que tome en consideración a la hora de enviar el presupuesto anual de gasto público que debe ser aprobado por el Parlamento. Esto tiene una lógica incremental en tanto toma en consideración los presupuestos pasados y las variaciones se explican por la negociación al interior del CIN y de este con el Estado Nacional.

- Los gastos de distribución por “contratos programa”: acordados entre la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y las instituciones para el logro de ciertos objetivos.

- Los gastos por “contratos para objetivos específicos”: incluyen la ejecución de las partidas orientadas a fomentar diversas actividades que se distribuyen en el marco de convocatorias concretas.

- Los gastos de estímulo o incentivo: incluyen los distintos programas de becas orientadas a subsidiar la demanda y tener políticas de fomento para el acceso y la permanencia en la educación superior, sobre todo enfocado en los sectores de menores ingresos y en las carreras consideradas estratégicas.

Adicionalmente, a partir de la sanción de la LES, se contempla la posibilidad de que las universidades generen recursos propios, ya sea por el cobro de aranceles de estudios de posgrado, la venta de servicios técnicos y de consultoría, entre otros. Estos recursos

tienen una incidencia muy diversa en el presupuesto de cada universidad - incluso de cada facultad o departamento - pero son marginales al compararlos con los aportes que hace el tesoro nacional. Según Piqué (2016), tomados globalmente, representan el 10% del total, mientras que la sumatoria de los distintos conceptos que aporta el Tesoro Nacional representan el 90%.

Es de notar que las universidades, en el marco de la autarquía financiera que les otorga la LES, tienen facultades para decidir el destino de los créditos que se les transfieren desde el Estado, excepto los que corresponden a créditos de programas especiales. Esto no es un hecho menor, sobre todo si, siguiendo con la propuesta de Albrecht y Ziderman (1992), consideramos que la posibilidad o no de incidir sobre el destino de los fondos va a determinar el nivel de control que puede ejercer la autoridad gubernamental sobre el sistema universitario.

Al realizar un análisis cuantitativo sobre el presupuesto, podemos notar, a grosso modo, que en Argentina desde 1983 ha habido una tendencia al aumento del financiamiento de la educación superior, ya sea si lo medimos en términos reales (ajustando los valores absolutos a la inflación) o como porcentaje del PBI. No obstante, si se mide el presupuesto en relación a la matrícula, el presupuesto per cápita no muestra dicha tendencia. Como muestran Bernasconi y Rojas (2004), mientras el gasto por alumno era de \$3259 dólares corrientes en 1983, es de \$2104 en 2018, aunque el presupuesto nominal medido en precios constantes aumentó casi al triple. En este sentido es que una mirada centrada en el financiamiento no puede pasar por alto lo que refiere a matriculación ya que estas constituyen un elemento central del sistema y una de las principales políticas gubernamentales que determinarán al sistema universitario y al uso

– impactando en términos de rendimiento y de retornos – que se hagan de los fondos aquí invertidos.

Como se verá, es a partir del período político que va del 2007 al 2015 cuando ocurrió el aumento presupuestario más significativo y los fondos totales destinados a educación superior llegaron a representar alrededor del 1% del PBI, lo que ubica a la Argentina por encima de sus vecinos Chile (0,6%) y Brasil (0,9%). Sin embargo, dicha comparación sólo cobra sentido al entender los diferentes sistemas en su conjunto. Mientras que Argentina, como se ha dicho, tiene un sistema de acceso irrestricto y no arancelado, sus vecinos difieren en varios aspectos.

En Brasil, por un lado, es también el Estado Nacional el principal sostén financiero del sistema público. Pero, a diferencia de Argentina, este sistema sólo representa un tercio de la matrícula universitaria ya que existen cupos de ingresos muy selectivos basados en pruebas exógenas realizadas al terminar la secundaria. De este modo, el sistema privado es muy relevante y, por tanto, representa una parte muy significativa del gasto total en educación superior. Centrándonos solamente en la parte pública, es de notar que el modelo de financiamiento no es negociado como en Argentina, sino que la lógica distributiva está basada mayormente en la incorporación de elementos basados en outputs, donde se consideran estándares de calidad e indicadores de rendimiento.

En Chile, por su parte, el gasto público en educación superior es del 0,6% del PBI y no representa ni el 30% del gasto total en este concepto, que asciende al 2,2% del PBI. El factor que explica este fenómeno es la existencia de un muy nutrido sector privado que explica la mayor parte del sistema y de la matrícula. En este caso también hay que considerar que, a diferencia de Brasil y de Argentina, el subsistema público también es arancelado. No obstante, el Gobierno central asigna presupuesto al sistema a través de

diversas fuentes, entre las que se incluyen las asignaciones directas (que mayoritariamente se basan en una lógica incremental, aunque incluyen un porcentaje que es asignado a través de mecanismos competitivos a partir de desempeño); las asignaciones indirectas (que son otorgadas a aquellas universidades - tanto públicas como privadas - que atraen a los estudiantes que sacan mejores promedios en las pruebas estandarizadas); las becas y préstamos (orientados a estudiantes, es decir, a financiar la demanda); así como otros fondos que se asignan a partir de sistemas de competencia entre universidades. Del mismo modo, hay que considerar que en Chile existe una Prueba de Selección Universitaria (PSU) que, de manera exógena al sistema universitario, evalúa las capacidades y conocimientos de los estudiantes, generando un sistema competitivo de ingreso que está en relación al financiamiento ya que, como se dijo, las universidades que captan a los alumnos mejor puntuados reciben más aportes fiscales indirectos.

Como se desprende de las líneas precedentes, el hecho de identificar el tipo de financiamiento no responde sólo a una cuestión descriptiva. Es de notar que las formas de financiamiento producen un efecto sobre el modo en que los recursos son utilizados. Un elemento central a tener en cuenta son los incentivos que estos generan sobre las formas de funcionamiento institucional. En este sentido, la forma de financiamiento es una decisión política de gran envergadura.

2.3.3. Sobre las políticas de admisión y matrícula

La cuestión de la admisión es otro de los ejes centrales a la hora de considerar a todo sistema de educación superior así como para pensar las políticas públicas gubernamentales para el sector.

Esquemáticamente, se puede distinguir entre aquellos sistemas que proponen una selección explícita del alumnado mediante exámenes de admisión, de aquellos que proponen el ingreso irrestricto. Esta última modalidad puede tener diferentes variantes - como incluir o no cursos introductorios, de apoyo, de nivelación, siendo estos presenciales o a distancia - pero se caracteriza fundamentalmente por tener una finalidad inclusiva. Por otro lado, los modelos que prevén exámenes de admisión también tienen diferentes variantes - pueden prever instancias de evaluación eliminatorias o no, con o sin cupo - pero tienen la particularidad de proponer una lógica de admisión selectiva.

Dentro de este marco, Argentina se posiciona junto con Uruguay, como los únicos países en el mundo que, a la vez que ofrecen un servicio de educación superior no arancelado, prevén el acceso irrestricto. Esto lo diferencia claramente de sistemas como el chileno donde, a la vez que arancelada, la admisión está basada en un sistema competitivo (PSU) que utiliza como mecanismo pruebas de selección exógenas a las universidades, pero también de sistemas como el brasilero, donde existen ofertas no aranceladas pero también un examen nacional (ENEM) que se toma al finalizar la educación media y que tiene suma importancia al definir la posibilidad y probabilidad de ingresar al sistema público e, incluso, a las ofertas privadas de mayor demanda.

El ingreso irrestricto en el caso argentino tiene origen en 1973 cuando lo establece el gobierno de Juan Domingo Perón, como continuación de la política de no arancelamiento que había tomado durante su primer gobierno, en 1949. Si bien el

gobierno militar, bajo la presidencia de Jorge Rafael Videla, en 1976, volvió atrás imponiendo un sistema selectivo y con cupo, con la recuperación democrática en 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín, en consonancia con su discurso democratizador, vuelve a instaurar el sistema de acceso irrestricto, que resulta coincidente con un crecimiento exponencial de la demanda, fenómeno que se mantiene en el período posterior hasta la actualidad.

El acceso irrestricto está previsto en la Ley de Educación Superior de 1994. En su artículo 7, se establece que la condición de acceso es haber finalizado el nivel medio de enseñanza, mientras que en el artículo 13 se prevé el acceso al sistema “sin discriminación de ninguna naturaleza”. Sin embargo, en el artículo 29, se establece que, considerando la autonomía universitaria que rige la gobernanza del sistema, cada institución podrá establecer su propio régimen de admisión y permanencia. No obstante es menester mencionar que en el año 2015, con la parcial reforma de la LES a partir de la Ley Nº 27.204, se estableció confirmatoriamente que el ingreso a la universidad es de carácter “libre e irrestricto”. Si bien agrega que el ingreso puede ser complementado con “procesos de nivelación, orientación profesional y vocacional” que cada institución pueda constituir, indica que “en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador”. Esta medida ha dado lugar a una serie de presentaciones judiciales ya que varias instituciones públicas consideraron que estaba siendo afectada su autonomía.

En esta línea es de notar que, en la actualidad, coexisten en Argentina una variedad de mecanismos de ingreso. Mientras que la mayoría de las universidades adoptan modalidades de ingreso que prevén algún tipo de curso obligatorio y de exámenes (ya sean éstos de diagnóstico, eliminatorio, promocionales, etc.), el ingreso sin exámenes

sólo se presenta en ciertas facultades o aún en carreras puntuales. Esto permite pensar que se torna necesaria una mediación entre el segundo y el tercer nivel de educación, lo que las universidades resuelven mediante distintas formas de nivelación de conocimientos. Sin embargo, y en consonancia con la reforma de 2015, la limitación del número de vacantes es un raro caso, que sólo se encuentra en un número muy reducido de instituciones.

Como es de esperar, la política de admisión tiene impactos directos sobre la matrícula. Hay dos indicadores, ya mencionados, que son necesarios observar a la hora de analizar los niveles de escolarización del sistema de educación superior de un país. Por un lado, la tasa bruta de educación superior, que es el cociente resultante de la cantidad de estudiantes en el nivel y la población total entre 18 y 24 años. Por otro lado, la tasa neta, que pone en relación la cantidad de estudiantes entre 18 y 24 años y la población total de esa misma franja etaria. A modo de ejemplo, podemos observar que, tomando solamente el subsistema universitario, la tasa bruta para el año 2015 fue en Argentina del 38,3% mientras que la neta del 19,3%. Esas tasas de escolaridad lo ubican en sintonía con los países de la OCDE y liderando a los países latinoamericanos. De este modo, en 2016, Argentina tenía 444 estudiantes cada 10.000 habitantes, mientras que Chile tenía 363 y Brasil 384. Naturalmente este dato da cuenta de lo inclusivo del sistema.

Sin embargo, esto contrasta cuando uno pone el ojo en los índices de graduación. Mientras que Argentina, en el mismo período, tuvo 29 graduados cada 10.000 habitantes, Chile tuvo 49 y Brasil 56. Asimismo, cada 100 ingresantes entre el 2010 y el 2016, Argentina graduó a 30, mientras que Chile a 57 y Brasil a 54 (Guadagni, 2018). Esto da cuenta de que la mencionada inclusión del sistema convive con una baja eficacia. A la vez que Argentina lidera en matrícula, lidera en la baja producción de graduados

universitarios. Como marca García de Fanelli (2016) a la vez que Argentina presenta una tasa de matriculación en el nivel superior similar a la que muestran varios países europeos, la proporción de graduados en la población activa es equivalente a la mitad que en estos países europeos. Esta baja eficacia del sistema, también puede observarse en la brecha mencionada entre tasa bruta y tasa neta de escolarización superior, ya que muestra que es bajo el porcentaje de estudiantes que terminan sus estudios en el tiempo teórico de las carreras. Es de notar que, como marca Broto (2012), esta situación no logra revertirse a pesar de que en el período aumenta considerablemente la inversión presupuestaria por alumno.

A la hora de profundizar en esta tensión entre inclusión y eficacia, caben una serie de disquisiciones político ideológicas que no pueden obviarse a la hora de caracterizar un sistema y pensar políticas para este. Es de resaltar que este problema no refiere simplemente a una cuestión técnica o de mera administración, sino que entran en juego tensiones ideológicas que contraponen - tal vez virtualmente - la cantidad y la calidad, la equidad y la excelencia, el mérito y la igualdad.

Por su parte, Guadagni (2012) establece una clara correlación entre la existencia de exámenes de ingreso y tasas de graduación. Sostiene que estos exámenes existen desde hace muchas décadas en “casi todos los países, desde Francia y Alemania, a Corea y China” y que son implementados en países latinoamericanos como Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, presentando todos estas tasas de graduación superiores a Argentina.

Complejizando un poco más esta cuestión, es interesante la diferenciación que hace Rabossi (2016) entre acceso e ingreso. Mientras que el ingreso se basa en el principio de igualdad - y aquí entra la cuestión de lo restringido o irrestringido - el acceso pone énfasis en

las condiciones previas y posteriores al ingreso del alumno. De este modo “si bien la igualdad que propone un ingreso irrestricto al evitar la selección de alumnos de acuerdo con sus características y potencialidades académicas puede ser defendido bajo la lógica de un derecho ganado por el ciudadano, equidad, por otro lado, implica la puesta en práctica de políticas activas que identifiquen y luego remedien las diferencias preexistentes entre los distintos individuos”. Desde esta óptica, la igualdad en el ingreso es solamente un mecanismo que no toma en cuenta condiciones previas del alumnado como pueden ser su capital humano, su entorno social y las actitudes y aptitudes necesarias - e incluso condiciones financieras y demográficas - para lidiar con la vida universitaria e, incluso, con las particularidades curriculares de la carrera seleccionada. En sintonía con este planteo, Haberfeld, Marquina y Morresi (2018) cuestionan el hecho de tratar este problema simplemente como una cuestión de ineficiencia del sistema universitario público. Proponen que debe ser pensado, ante todo, como un problema de equidad. Sostienen que “si la baja tasa de graduación del sistema universitario argentino es un problema, el desequilibrio entre sectores de altos y bajos ingresos entre los ingresantes representa un desafío que no puede ser soslayado”.

Una serie de datos que contribuyen a observar esta tensión son aportados por Chiroleu (2014) quien muestra que mientras que el desgranamiento de los estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos y medios bajos en la universidad se ubica entre el 40 y el 50%, la de los estratos medios y medios altos oscila entre el 20 y el 30%. Del mismo modo, lo hace al notar que el mayor porcentaje de graduados corresponde al segmento poblacional que pertenece a los quintiles de ingreso per cápita más altos. Abona en el mismo sentido, al indicar que “si bien el quintil de ingreso per cápita más bajo representa el 15 por ciento en la matrícula de educación superior, sólo

constituye el 5 por ciento de los graduados” De este modo, concluye que “a pesar de caracterizarse por su política de “igualdad de oportunidades”, el sistema universitario argentino resulta particularmente expulsivo y refractario de los sectores social y económicamente menos favorecidos”.

Poniendo el foco ahora en otra dimensión, podemos notar que el sector público estatal explica nunca menos del 80% de la matrícula universitaria, siendo el sector privado chico si se lo compara con otros países de la región. Asimismo, es de notar que, en consonancia con lo argumentado en los párrafos previos, el sector privado muestra mejores tasas de graduación que el subsistema público. Mientras que la relación entre la cantidad de estudiantes es de 4 a 1 entre el sector estatal y privado, esta relación es de 2 a 1 cuando se consideran los egresados de las universidades estatales con respecto a las privadas.

Dentro del ámbito público, podemos observar asimismo una importante concentración. Como se ha dicho, si bien al 2015, existían 57 Universidades Nacionales, las seis más grandes - Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Rosario, Tecnológica Nacional y Tucumán - explicaban más de la mitad de la matrícula (51%). Además, al observar la distribución de la matrícula por carreras, hay una concentración en las carreras profesionalistas en detrimento de las de perfil académico. Son las disciplinas vinculadas a la economía, el derecho y la arquitectura las que concentran la mayor cantidad de estudiantes y, también, de egresados.

Todas estas consideraciones resultan de gran importancia a la hora de pensar las políticas públicas universitarias ya que será este el marco y el contexto en el cual tienen lugar las políticas y las cualidades que el gobierno buscará profundizar o modificar.

2.3.4 Marco normativo

La norma rectora de la educación superior, en general, y del sistema universitario, en particular, es la Ley de Educación Superior (LES), Nº 24.521. Esta norma fue sancionada el 20 de julio de 1995 y promulgada el 7 de agosto del mismo año. Posteriormente, no hubo ninguna ley marco que la modifique, aunque sí leyes y otras reglamentaciones de menor jerarquía que modificaron específicamente algunos artículos e incisos.

En este apartado se busca dar cuenta de los ejes centrales de esta ley, así como identificar las modificaciones que se realizaron. Para este relevamiento se hizo un rastreo de distintas fuentes legislativas utilizando la base de datos oficial de InfoLeg, así como se revistaron algunas publicaciones especializadas.

La LES establece la responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional sobre la educación superior. Especificando el ámbito que norma, la ley regula las universidades e institutos universitarios, así como los institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Incluye tanto al ámbito público como al privado.

Respecto a las responsabilidades que se atribuye el estado en el artículo 2º de la ley, se menciona que debe garantizar el derecho de acceso a toda persona que, contando con la formación y capacidad necesaria, quiera hacerlo.

En su capítulo 2, se busca especificar los alcances de la autonomía y sus garantías. Entre otras cosas, destacan las atribuciones – siempre en línea con las reglamentaciones marco y otras leyes de los organismos públicos no estatales - que se confieren a las instituciones universitarias de: a) Dictar y reformar sus estatutos; b) Definir sus órganos de gobierno, autoridades, funciones, integración; c) Administrar sus bienes y recursos;

d) Crear carreras de grado y posgrado, planes de estudio, de investigación y de extensión; e) Otorgar títulos habilitantes y grados académicos; f) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente, así como la capacidad de designarlos y removerlos; g) Fijar el régimen de convivencia; h) Establecer relaciones con instituciones del país y del extranjero.

Así también, a la vez que le otorga al Congreso Nacional la potestad de intervenir por un plazo no mayor a 6 meses las universidades, especifica las causales y aclara que la intervención no podrá menoscabar la autonomía académica. En la misma línea, establece que la fuerza pública no podrá ingresar a los establecimientos sin autorización de sus autoridades salvo que medie una orden escrita, previa y fundada de un juez.

La LES establece también disposiciones y consideraciones vinculadas al gobierno de las instituciones (Sección 2) y a la coordinación del sistema todo (Capítulo 7). Respecto a este último, establece que le corresponde al Ministerio de Educación la formulación de las políticas generales, debiendo siempre respetarse la autonomía universitaria y asegurarse la participación de los órganos de consulta y coordinación previstos en la ley. Estos son: a) el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); b) El Consejo de universidades (CU); c) los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES); y el Consejo de Rector de Universidades Privadas (CRUP). En este mismo capítulo se establece la conformación y las funciones de cada uno de estos.

Sobre lo que refiere al gobierno interno de las unidades la LES establece que tendrán funciones normativas generales, de definición de políticas y de control de sus ámbitos. Respecto a sus órganos de gobierno unipersonales y colegiales establece que serán previstos en sus propios estatutos. Respecto a estos últimos, dice que los colegiados deben estar constituidos por los diferentes claustros e integrados según lo que

establezca el estatuto de cada universidad pero que, al menos, deben asegurar que: a) El claustro docente tenga la mayor representación, no inferior al 50% de las bancas totales; b) Los representantes estudiantiles deben ser alumnos regulares y tener aprobado al menos el treinta por ciento del total de la carrera que cursan; C) El personal no docente tiene representación con el alcance, número y modalidad que determine cada institución; d) Los graduados, si son parte a los cuerpos colegiados, pueden elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.

En la Sección 3, detalla el régimen económico financiero del sistema. Sostiene que corresponde al Estado Nacional asegurar el aporte financiero necesario para el sostenimiento de las instituciones a fines de que pueda funcionar y cumplir con sus fines. Marca que, para la distribución del aporte estatal entre las distintas instituciones, se tendrán en cuenta indicadores de eficiencia y equidad.

Un punto importante de este apartado, es la declaración de la autarquía económico financiera de las instituciones lo que les otorga la capacidad de administrar su patrimonio y determinar su presupuesto, de fijar el régimen salarial y de administración de personal y de dictar normas que le permitan la generación de recursos adicionales mediante la venta de bienes, productos, derechos, servicios, contribuciones, tasas, etc. Asimismo, las habilita a constituir personas jurídicas tanto de derecho público como privado. La responsabilidad sobre sus acciones recae sobre las propias autoridades universitarias y el Estado Nacional no se responsabiliza por ellas ante perjuicios para el Tesoro Nacional.

Otra de las novedades que introduce la LES es vinculada a la evaluación. Por un lado, establece que las propias instituciones deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación para analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus

funciones, y sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementan con evaluaciones externas y, en ese sentido se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Esta es un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio Educación y que, además de coordinar y llevar a cabo la evaluación externa, tiene entre sus funciones la acreditación de las carreras de grado y de posgrado; el pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional; el preparar los informes necesarios para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones privadas, así como los informes mediante los cuales se evalúa el funcionamiento de dichas instituciones.

Otro punto a destacar es lo que refiere a la creación de universidades ya que este hecho ocupará un lugar en nuestro análisis. La LES - en sus artículos 48 y 62 - indica las condiciones y etapas necesarias para la creación de nuevas instituciones nacionales universitarias. Esta debe hacerse a través de una Ley del Congreso de la Nación, con la necesidad de que el CIN elabore previamente un informe con dictamen. Sin embargo, la sanción de dicha ley es solo uno de los pasos necesarios. Luego, el Congreso delega en Poder Ejecutivo la facultad de designar al rector organizador por el período de organización de la nueva institución. Será este quien, mientras dure el período de organización y durante la vigencia de su mandato, deberá conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y el estatuto provisorio, que será elevado al Ministerio de Educación para su aprobación, previa intervención de la CONEAU. Posteriormente, el rector provisorio convocará a la Asamblea que sancionará los estatutos definitivos. Como se ve, este es un proceso complejo que implica más etapas

y más actores intervinientes que los necesarios para procesos similares en otros ámbitos del sector público nacional.

En definitiva, siguiendo a Krotsch (1998) podemos resumir las principales innovaciones de la LES en los siguientes puntos:

- a) Establece criterios para el gobierno de las instituciones que, si bien siguen con el modelo de gobierno colegiado con representación de los claustros, tienden a fortalecer a las autoridades unipersonales;
- b) Descentraliza el régimen económico-financiero que, según el autor, promueve la diferenciación en materia de retribuciones y la competencia entre las universidades;
- c) Estimula la creación de universidades privadas, a partir de la promoción de la estratificación por niveles a través de la legislación sobre el posgrado y sobre el papel que ha de tener en la formación de docentes de grado;
- d) Complejiza y verticaliza la estructura de poder mediante la creación de organismos de coordinación;
- e) La flexibilización de la tradicional distinción público-privado.

Los estudios académicos especializados sobre esta ley tienden a ser críticos de la normativa. Si bien excede los alcances de este trabajo, cabe mencionar algunos de sus aportes. En primer lugar, mencionar que la LES, como se detallará al ver la historia de las políticas universitarias, constituye la primera reglamentación que incorpora a todas las instancias de la educación superior - incluyendo diferentes niveles, al sector público y al privado - y es, en tanto, la primera con carácter fuertemente sistémico

Por otro lado, como marcan Paviglianiti, Nosiglia y Marquina (1996), esta ley reestructura fuertemente las relaciones entre el Estado y la Universidad y habilita una

etapa de fuerte intervencionismo que se expresa en la extensión del control y la regulación estatal sobre un conjunto de temas que antiguas leyes delegaban a las propias universidades. En el mismo sentido, Suasnábar (2011) habla del surgimiento del “estado evaluador” y del surgimiento de nuevos actores – sobre todo haciendo referencia a la CONEAU y a lo él llama “tecno burocracia estatal”.

Posteriormente, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, la LES sufre una serie de modificaciones, algunas menores, pero otras relevantes. Puntualmente fue modificada por las siguientes normativas, en los siguientes artículos:

- Ley Nº 25.754, agosto 2003: sustituye el artículo 39º e incorpora el artículo 39º bis
- Ley Nº 26.206, diciembre 2006: modifica artículos 5º, 8º (inc. b y c) 9º, 15º, 17º, 19º, 24º, 25º.
- Ley Nº 27.204, noviembre 2015: modifica artículos 1º, 2º, 2º bis, 7º, 50º, 58º, 59º y 59º bis.

Estas modificaciones, como se verá al analizar a fondo la política desplegada por sus gobiernos, se enmarcan en un cambio en la política educativa del período y la asunción por parte del estado de un rol central como proveedor y garante del derecho (y el acceso) a la educación en todos los niveles y, en ese sentido, podría pensarse en tono a las también sancionadas en el mismo período Ley de Educación Técnico Profesional, Ley de Financiamiento Educativo y Ley de Educación Nacional.

Requiere especial atención la Ley sancionada en noviembre de 2015, sobre el final del mandato del gobierno encabezado por Fernández de Kirchner. Esta normativa se denominó “Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior. Esta ley implica una serie de cambios que apuntaron a definir

más acabadamente el carácter de bien público de derecho humano social de la educación, reforzando la idea del Estado como actor principal e indelegable, responsable de la educación superior (art.1). Asimismo, se refuerza el rol de Estado como proveedor de financiamiento, supervisión y fiscalización del sistema todo (art.2). Otro artículo destacado es el 50º, que, al marcar el carácter gratuito de la educación superior estatal, prohíbe cualquier tipo de arancel y, de este modo, modifica una de las innovaciones de la LES que era habilitar el cobro de tasas en los estudios de grado. En la misma línea, se modifica el artículo 58º de la LES y se resuelve que el aporte del Estado no puede ser disminuido ni reemplazado por recursos provenientes de otras fuentes no contempladas en el Presupuesto Nacional.

Además, es de marcar un aspecto que generó discordia en el sistema y que aún hoy no se implementa por las dificultades técnicas que implica. Hago referencia a la modificación del artículo N°7 de la LES que establece que toda persona que apruebe la secundaria puede ingresar libre e irrestrictamente a la educación superior. Esta modificación fue considerada por algunas instituciones como violatoria de su autonomía y, en ese sentido, se iniciaron sendas presentaciones judiciales que, a la fecha, se encuentran en curso.

Respecto al régimen de autarquía financiera, también esta ley marca algunas modificaciones de la LES. En su artículo 59º se incorpora a las universidades al régimen de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional. Este, entre otras cosas, establece que el control administrativo de las instituciones de educación superior de gestión estatal son competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación.

Es interesante observar que la modificación realizada en 2015, tiene más un carácter declarativo que operativo. A modo de ejemplo, podemos notar que la prohibición del arancelamiento de grado se da en un contexto donde no es posible identificar carreras de grado aranceladas. Así tampoco hay importantes variaciones en lo que al gobierno respecta ni la coordinación entre niveles. Es el matiz político ideológico el que, en todo caso, diferencia esta reglamentación de la que la antecede. Mientras que la primera puede ser pensada enmarcada dentro de las reformas estructurales neoliberales y, en ese sentido, habilitan un mayor vínculo entre la universidad y el mercado; la segunda tiene que ser pensada enmarcada en el “neointervencionismo” que caracterizó al kirchnerismo (Suasnábar, 2013) y refuerza entonces el papel central del Estado Nacional como regulador y garante de los diferentes subsistemas públicos.

2.4 Breve historia de las Políticas Universitarias

En el presente apartado se busca realizar un breve repaso sobre algunos elementos relevantes de la historia del sistema universitario argentino y de las políticas públicas para el sector para, en un segundo momento, dar cuenta de algunos de los patrones que explican esta cuestión y poder identificar una serie de continuidades y rupturas que permitan pensar más acabadamente el momento específico que se propone analizar en este trabajo. Cabe aclarar que la siguiente compilación, acorde a los propósitos y extensión del documento, no puede ni pretende ser exhaustivo en términos históricos sino dar cuenta de algunos sucesos destacados.

El origen de la educación superior en Argentina, en línea con lo sucedido en otros países de América Latina, tiene una fuerte vinculación con la Iglesia Católica. La primera

institución de educación superior fue la Universidad Nacional de Córdoba, creada en 1613, vinculada a los jesuitas de la Orden de Jesús. Dos siglos después, en 1821, fue creada la Universidad de Buenos Aires, siendo su acta de conformación firmada en la Iglesia de San Ignacio y siendo sus primeros rectores miembros de la jerarquía eclesiástica.

Las universidades se rigieron inicialmente por sus propios estatutos hasta que, en pleno desarrollo del Estado Nacional, se sancionó la Ley de Estatutos de las Universidades Nacionales (Ley 1597, conocida como "Ley Avellaneda"). Esta representa la primera regulación estatal sobre el sistema universitario e implica un fuerte control del PEN sobre el conjunto de las universidades en tanto establece, entre otras cosas, que es este quien debe aprobar los estatutos de las universidades y quien tiene las facultades para designar a los profesores.

Posteriormente, en 1918, tiene lugar en Córdoba una importante revuelta estudiantil que cuestiona la forma de gobierno y los "resabios monásticos y monárquicos" (Manifiesto Liminar, 1918) presentes en la estructura universitaria. Esta revuelta tiene ecos en distintas universidades argentinas y del continente y sus consecuencias la convierten en un hito ineludible para cualquier análisis. "La Reforma del 18", como se la conoce, no se cristaliza en un nuevo orden jurídico nacional, pero sí implica la modificación de múltiples estatutos universitarios y el surgimiento de un valor central para el sistema universitario como es la autonomía universitaria, que explicará en adelante las formas de vinculación - y, sobre todo, las tensiones - entre el estado y las universidades. Como marca Chiroleu (2012), "entre los múltiples reclamos efectuados por este movimiento, ocupa un lugar especial el referido a la democratización de la institución, tanto en su plano interno, esto es a través del ejercicio de la autonomía y

cogobierno universitario con representación paritaria de los claustros; como externo, entendido como la generación de las condiciones necesarias para ampliar las bases sociales de la institución”.

El siguiente instrumento jurídico referido al sistema universitario data de 1947. La Ley del Régimen de las Universidades Nacionales (Ley 13.031). Esta, a la vez que estipula la participación del claustro estudiantil - con voz, pero sin voto - en el gobierno universitario, establece que es el PEN el encargado de designar a los rectores de las universidades y estos, a su vez, a los decanos de las diferentes facultades o departamentos.

También durante la presidencia de Juan Domingo Perón, tiene lugar, en 1949, el Decreto Nº 29.337 que establece la gratuidad de los estudios universitarios y elimina los exámenes selectivos de ingreso. Estas políticas, sumado a otras como la creación de la Universidad Obrera Nacional en 1948, representan un gran incentivo para el ingreso de nuevos sectores sociales a la educación superior y para el consiguiente aumento de la matrícula. El decreto de gratuidad se incorporará luego a la Ley 14.297 de Régimen Universitario sancionada en el año 1954 que, entre otras cosas, revierte la restricción a la participación estudiantil sancionada por el mismo gobierno y le otorga al claustro un representante con voto en los distintos consejos directivos.

Este momento inauguró un período de masificación de la educación universitaria. Según los datos que propone Buchbinder (2005) en 1947 había 51.447 estudiantes universitarios; en 1955, 138.000; y en 1965, 220.000. Según el autor, este fenómeno debe atribuirse a una tendencia que se da a nivel mundial y, también, al crecimiento de las posibilidades de ingreso que implican las mencionadas medidas del gobierno peronista.

El gobierno autoritario surgido de la “Revolución Libertadora”, vuelve atrás derogando las leyes del peronismo y, a través del Decreto N°477, reestablece la “Ley Avellaneda”. De este modo, se vuelve a establecer cuotas que restringen el ingreso. Por otro lado, se establece que, con ciertas restricciones, sean las propias universidades las que designen a los profesores y les da facultades para que sean ellas mismas las que administren su presupuesto. Otra política muy relevante que es adoptada por este gobierno y establece, a través del Decreto N°6403, el fin del monopolio de expedición de títulos universitarios habilitantes por parte de las instituciones públicas. Es decir, se abre la posibilidad de que surja un nuevo actor en el sistema universitario como serán las universidades privadas. Esta política es reglamentada en 1958 durante la presidencia de Arturo Frondizi mediante la Ley 14.557 (denominada “Ley Domingorena”) y, de este modo, se habilita oficialmente al régimen privado de educación superior. Es de notar que esta ley establece asimismo que el Estado Nacional no debe financiar a estas universidades y que todo título habilitante que expidan estará supeditado a la previa aprobación del Ministerio de Educación Nacional.

En 1966, bajo el gobierno militar de Onganía, tiene lugar la denominada “Noche de los Bastones Largos”, donde fuerzas de seguridad dependientes del PEN desalojan violentamente un conjunto de facultades de la Universidad de Buenos Aires ocupadas por estudiantes y docentes, dando lugar a una posterior intervención de las universidades, con la subsiguiente suspensión de su régimen de gobierno. Esto da inicio a un período donde las universidades no gozan de su autonomía y da lugar a un fuerte proceso de proscripción política, centrada sobre todo en el peronismo.

Asimismo, también durante la “Revolución Argentina”, tiene lugar el denominado “Plan Taquini” que implica una expansión sin precedentes del sistema universitario ya que,

como se desarrollará en un apartado específico, se da aquí el primer ciclo de expansión universitaria a partir de la creación de un gran número de nuevas universidades diseminadas en gran parte del territorio nacional. Una primera lectura, asocia esta expansión al ideario desarrollista y a la fuerte vinculación que este establece entre universidad y desarrollo económico. No obstante, otros autores (Buchbinder, 2005) proponen que también debe ser inscripto dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional y, de este modo, la creación de nuevas universidades respondería a una intención de descomprimir, fragmentar y despolitizar a la comunidad universitaria. En este sentido, propone Buchbinder que se trata de “un proyecto que procuraba compatibilizar el proceso de expansión de la matrícula universitaria, la conformación de una Universidad científica, las necesidades derivadas del desarrollo regional y la despolitización. En este mismo sentido, este plan procuraba incidir en la distribución geográfica del estudiantado, concentrado en las grandes ciudades, y también en la de la matrícula estimulando el desarrollo de las ciencias exactas y la tecnología”.

Posteriormente, durante el tercer gobierno de Juan Domingo Perón, se sancionó la Ley 20.654 (Denominada “Ley Orgánica de las Universidades Nacionales” o “Ley Taiana”). Esta ley incluye nuevamente la figura del cogobierno y, entre sus fundamentos, le da centralidad a la cuestión de la autonomía universitaria. Asimismo, prohíbe todo acto de proselitismo político al interior de las universidades. También reemplaza la representación del claustro de graduados por la del claustro de trabajadores no docentes. Es de notar que esta ley nunca llega a implementarse ya que el 24 de marzo de 1976 ocurre un Golpe de Estado encabezado por Jorge Rafael Videla.

Como síntesis del período que va desde 1945 a 1976, Krotsch (2001) sostiene que la expansión y diversificación del sistema, así como el aumento de la matrícula, se dieron

sin alterar significativamente la estructura académica y la orientación tradicional de los estudios, como tampoco la relación con el Estado.

Luego, bajo el gobierno autoritario surgido del golpe del '76, las universidades vuelven a perder su autonomía y, en consonancia con el Terrorismo de Estado que sufre la sociedad toda, las universidades viven una etapa de alta represión, proscripción y censura. Esto se cristaliza en las leyes de facto 21.276 y 21.533, las cuales determinan la supresión del cogobierno universitario y establecen que la designación de los rectores le corresponde al Ministro de Educación de la Nación. Asimismo, el gobierno militar decreta el arancelamiento de la universidad pública, impone cupos y exámenes de ingreso, a la vez que se da un proceso selectivo de cierre de carreras y facultades. Como indica Piqué (2016), una de las consecuencias de este accionar fue que la matrícula universitaria por primera vez desde sus inicios decreció.

Con el retorno de la democracia en 1983, el gobierno de Alfonsín elimina las restricciones al ingreso y los aranceles. Esto genera un importante aumento de la demanda - con aumentos de un 30% entre 1980 y 1985 - que es absorbida por las instituciones existentes que se ven obligadas a ampliarse- tanto en espacio como en lo que respecta a sus recursos humanos - lo que produce, según Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012), un crecimiento improvisado y sin previa planificación lo que redundó en una reducción de la calidad académica. El ingreso directo, así como el subsiguiente crecimiento exponencial de la demanda, generaron importantes problemas operativos lo que dio lugar a que, en ausencia de políticas directas desde el gobierno central, las diferentes universidades desarrollen distintas estrategias que, sin violar el principio general, limitaron el efecto expansivo.

Asimismo, los mismos autores sostienen que luego de años de intervención que - signados por la represión política, las restricciones financieras y el vaciamiento académico - redundaron en una pérdida de legitimidad del Estado que en el ámbito universitario se expresó en una demanda de mayor autonomía. El gobierno radical fue muy sensible a esta demanda, pero esto limitó su capacidad de tener políticas para el sector. Es en este sentido que debe leerse el Decreto Nº 148 - dictado el 13 de diciembre de 1983, a sólo tres días de asumir - que en sus fundamentos señala el compromiso del gobierno constitucional de restablecer el pleno ejercicio de la autonomía universitaria y, en ese sentido, pone en vigencia los estatutos de las universidades aprobados antes de 1966, entendiendo que fue entonces cuando, en uso de su autonomía, las propias universidades los habían confeccionado. Una polémica que surge a partir de la intención del gobierno radical de retrotraerse a las normativas previas al '76 es que no considera la "Ley Taiana" que fue de hecho la última ley sancionada en democracia.

En el mismo sentido, una de las principales políticas del gobierno de Alfonsín fue la de desarmar el andamiaje jurídico que venía del gobierno autoritario. En 1984, el Congreso sancionó la Ley 23.068 que se propone la normalización de las universidades y deroga todas las regulaciones hechas por el gobierno militar. Esta ley se plantea como provisoria hasta tanto haya una ley de fondo. Esto habilita a intervenir las universidades, nombrar a rectores normalizadores y a consejos superiores provisorios, conformados por representantes de las federaciones estudiantiles y por decanos provisorios.

Otro punto problemático que enfrenta el gobierno es qué hacer con los profesores concursados durante la dictadura. Al respecto, se anulan las designaciones y se los mantiene en funciones con carácter interino hasta que se realicen nuevos concursos.

Unos meses después, se sanciona la Ley 23.151 que regula el régimen económico financiero de las universidades nacionales. Aquí se instaura el régimen de autarquía que establece las regulaciones sobre el patrimonio, los recursos, el fondo universitario y el presupuesto de las instituciones así como también dispone los mecanismos de fiscalización a través del Tribunal de Cuentas de la Nación.

Como marcan Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012), “esta serie de normativas sancionadas durante la transición democrática ciertamente se inscriben en una estrategia que prioriza la autorregulación del nivel universitario sobre la base de la autonomía institucional y académica de las universidades”.

Otra política importante durante este período se da mediante el Decreto N°246 que crea el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Esto da cuenta de una intención de construir instancias de coordinación de políticas entre el Estado y una representación orgánica de las universidades.

En definitiva, como marcan Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012), este período puede ser nombrado como de “normalización” y se caracteriza por “el carácter reparador de las acciones estatales en el sentido de que se orientaron a devolver la autonomía a las universidades y, por tanto, el Estado no tuvo una política proactiva de reformar o modificar la configuración de las universidades. Así, el andamiaje jurídico conformado por estas leyes y decretos delineó un marco legal de carácter general que generó las condiciones para un tipo de autonomía universitaria casi sin restricciones y es por ello que los actores principales en la construcción de política fueron las propias universidades a través del accionar de sus estamentos: docentes, graduados y estudiantes”.

Pasando ahora al período siguiente, en el que cabe incluir los dos gobiernos de Carlos Menem, es de mencionar que estos se desarrollan en un contexto de auge mundial y continental del neoliberalismo y, en este marco, el gobierno avanzará en la implementación de las autodenominadas “reformas estructurales” que, en distintos ámbitos, reestructuran el conjunto de relaciones económicas y sociales, entre ellas las que refieren a la vida universitaria y a su vinculación con el Estado. Es en este sentido que Chiroleu (2012) sostiene que “a partir de los fines de los años ochenta y especialmente en los años noventa, se inicia un proceso más intenso de generación de políticas activas por parte de los gobiernos, tendientes, en este caso, a ejercer su poder de regulación a través de la evaluación y acreditación de la calidad. Esta se presenta como una “recomendación” de los organismos multilaterales de crédito que elaboran recetarios indicativos del buen funcionamiento esperado como correlato de los préstamos otorgados”. En la misma línea Krotsch (1998) señala que la agenda del período se centra en el problema de la calidad, la necesidad de la evaluación y de explorar la generación de recursos propios, a través de aranceles u otros mecanismos, a fin de achicar el gasto público.

Es a partir de esto que puede comprenderse mejor la sanción de la Ley Federal de Educación (1994) y su correlato en el nivel superior, la Ley de Educación Superior (1995). Esta última fue analizada en profundidad en un apartado específico pero, retomando lo mencionado podemos decir que, como marca Lucardi (2017), la ley tiene como ejes la diversificación de las fuentes de financiamiento (habilitando el cobro de tasas y la posibilidad de generar recursos propios), la diferenciación de las instituciones de educación superior, la diversificación de la oferta académica y una redefinición del rol del gobierno en relación con la educación superior marcada por la adopción de formas

de disciplinamiento y control inéditas. Es de destacar que la LES constituye la primera reglamentación que incorpora a todas las instancias de la educación superior - incluyendo diferentes niveles, al sector público y al privado - y es, en tanto, la primera con carácter fuertemente sistémico.

Al respecto, cabe mencionar que diversos estudios sostienen que la LES transforma estructuralmente la forma de vinculación entre la universidad y el Estado, y establece un tipo de normativa reglamentarista que extiende el control y regulación del Estado sobre temas que las anteriores leyes delegan a las universidades partir del principio de autonomía (Paviglianiti, Nosiglia y Marquina, 1996). Asimismo, implica la consolidación del “estado evaluador” y de la evaluación como eje central de las políticas universitarias durante el período. Como analiza Suasnábar (2001), esto también traerá como resultado la emergencia de nuevos actores en la construcción de políticas como son los mandarinatos académicos o comité de pares y la activa presencia de lo que denomina una “tecno-burocracia estatal”.

En otro orden de cosas, es de mencionar la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) que será el órgano encargado de llevar adelante la política para el sector desde el gobierno central e implementará una serie de programas configurándose como un interlocutor privilegiado y, muchas veces, de conducción del sistema universitario. Siguiendo a Suasnábar (2011) implica el pasaje de una política declarativa - centrada en la construcción de agenda a través de la difusión de investigaciones, estadísticas y diagnósticos - a una política basada en medidas y propuestas.

Por otro lado, durante la década del '90 se da otro proceso expansivo en el sistema. El Estado Nacional crea diez nuevas universidades de gestión pública. Esto es coincidente

con una fuerte expansión de las instituciones de gestión privada. Hay un cambio en la tendencia de autorizaciones emitidas por el PEN y, de este modo, se pasa de 20 instituciones privadas en 1985, a 44 en 1995. El argumento que justifica este cambio de política se fundamenta en que, de este modo, aumentaría la competencia lo que redundaría en un aumento de la eficacia del sistema en su conjunto. Para Piqué (2016), en cambio, lo que genera es una segmentación interna que crea circuitos diferenciados para los distintos sectores sociales que luego se traduce en recorridos profesionales diferenciados.

El período subsiguiente, que va desde el fin del gobierno menemista en 1999 hasta el inicio del gobierno encabezado por Néstor Kirchner en 2003, está atravesado por la crisis económica, social y política que tienen su epicentro el 19 y 20 de diciembre de 2001. Siguiendo a Suasnábar (2011), este período se caracteriza por la incapacidad del conjunto de los actores vinculados a las políticas universitarias para formular una nueva agenda de políticas superadora de aquella propuesta implementada desde los '90. De los pocos hechos a mencionar, está el "Informe Juri", realizado durante la presidencia de Fernando De la Rúa. Este propone un diagnóstico del sistema de educación superior y una serie de propuestas entre las que se destaca la de una reforma curricular que acorte las carreras de grado adecuándose a estándares internacionales de 4 años de duración y la necesidad de elaborar un sistema de formación y evaluación continua que se manifieste, entre otras cosas, en el fin del carácter vitalicio de los títulos habilitantes. Con el fin del gobierno de la Alianza y la asunción interina de distintos gobiernos peronistas planteados como de transición, resultan inexistentes las políticas para el sector. Por parte de los actores de las universidades, hay una "gestión defensiva" que busca la supervivencia y el mantenimiento de sus cuotas de financiamiento.

Este rapaz recorrido sobre la historia de las políticas de educación superior nos permite realizar una serie de reflexiones para pensar el período en su conjunto. En primer término, Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012) marcan que existió un financiamiento incremental de las instituciones sin controles explícitos en el contexto de gobiernos democráticos mientras que, en los momentos autoritarios, primaba la función de control que, por lo general, se orientaba más hacia aspectos político-ideológicos que académico-administrativos. A partir de los años noventa, comienza un proceso de generación de políticas por parte del gobierno, tendiente a ejercer su poder de regulación a través de la evaluación y acreditación de la calidad. Como esta se presenta como una recomendación de los organismos multilaterales de crédito que elaboran manuales indicativos del “buen funcionamiento” se puede decir que las políticas son, en parte, consecuencia de la incidencia de factores exógenos al propio sistema.

La existencia de cambios significativos entre los diferentes períodos y administraciones permiten hablar de la primacía de políticas de gobierno y de ausencia de políticas de estado. La inestabilidad política, los periódicos cambios de régimen, sumado a los vaivenes de la económica, pueden pensarse como los causales; así como pueden resultar ilustrativos de sus consecuencias la oscilación entre las políticas de apertura - sobre todo a partir de políticas de no arancelamiento y de acceso irrestricto - y políticas de clausura o restricción. En la misma línea puede hablarse de una lógica político-partidaria como factor constante en la historia relatada. Un claro reflejo de esto son los momentos de creación de universidades. Como bien muestran Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012), tanto el Plan Taquini como en la expansión durante el gobierno de Menem, se siguieron criterios políticos por encima de criterios técnicos o que puedan pensarse dentro de un plan estratégico de crecimiento de la oferta universitaria ligada

a necesidades económicas, sociales o regionales. Como es de esperar, este patrón de políticas gubernamentales, signadas por lógicas partidarias, implicó también que las políticas públicas tiendan a ser abruptas más que incrementales.

No obstante, un rol central ocupa siempre la cuestión de la autonomía ya que, además de considerar las acciones gubernamentales, es necesario no obviar los comportamientos de las propias universidades y sus actores, que tienden una gran capacidad para resignificar y moldear las políticas públicas. Es en este sentido que Suasnábar (2011) habla de una trayectoria signada por tensiones y contradicciones que se ha caracterizado por un movimiento pendular entre la limitación estatal y el hiper-intervencionismo.

En otro orden de cosas es de notar que, desde 1950 en adelante, con excepción del momento autoritario que va 1976 a 1982, el sistema universitario se ha caracterizado por un aumento sostenido de la matrícula universitaria. Pero, como marcan Buchbinder y Marquina (2008) este crecimiento no fue acompañado de una planificación adecuada ni de un financiamiento acorde. Tomando el período 1980-2001, muestran que hubo una caída sostenida del financiamiento público por estudiante universitario. No obstante, los autores marcan que este desfinanciamiento en términos reales convive con una apertura de la universidad a sectores sociales antes excluidos de la vida universitaria, aunque queda como deuda pendiente garantizar su permanencia y graduación.

Lucardi (2017), por su parte, sostiene que hay dos tendencias históricas claras en la historia de la educación superior. Una es la mencionada expansión matricular. La otra es la diferenciación institucional, esto es un desarrollo desigual entre las distintas instituciones y las áreas de conocimiento, hecho que puede explicarse, al menos en

parte, por la alta descentralización de las políticas universitarias, la multiplicidad de actores y, naturalmente, por la autonomía universitaria.

Este recorrido por la historia de las políticas universitarias es fundamental para enmarcar las políticas en el período que aquí se estudia y, de este modo, pensar como estas últimas implican continuidades y rupturas con una tradición, no lineal ni coherente, de políticas públicas para el sector.

Capítulo 3: La política universitaria 2003-2019

3.1 Las políticas públicas universitarias 2003-2015.

Un primer elemento a tener en cuenta, es que no puede pensarse el recorte 2003-2015 como un período uniforme, sino que, dentro de él, hay que realizar una serie de cortes, coincidentes con los cambios de gobierno. De este modo, como se menciona en las entrevistas N°1, 2 y 3, hay que distinguir claramente entre el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2017) y el de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) porque hay diferencias sustantivas en lo que a políticas universitarias refiere.

El primer período, según se consigna en las entrevistas y en la literatura especializada, puede caracterizarse como de continuidad. Suasnábar (2013) muestra cómo, si bien el gobierno de Kirchner implicó en diferentes ámbitos un parteaguas con los gobiernos previos, no se aprecian estos elementos de diferenciación en el ámbito universitario. Al respecto, habla de un “enraizamiento” y “naturalización” del cuerpo de ideas que motorizaron la LES y la política universitaria en general. Esto llevó, según el autor, a una limitación estatal que, junto con la lógica de estabilidad propia del sistema universitario, tendió a la inercia. En el mismo sentido, Chiroleu y Iazetta (2009) muestran que el gobierno mostró una “ausencia de iniciativa” – lo que es, en sí mismo, un posicionamiento político – que convivió con una burocracia ministerial muy consolidada que tiende a operar con una independencia relativa de la conducción política, y con un sistema universitario fragmentado y golpeado por la crisis política y social de 2001.

En definitiva, hay una ausencia de política sistemática hacia el sector lo que no niega, no obstante, la existencia de una serie de innovaciones específicas que hay que destacar. Volviendo a Suasnábar (2011), podemos hablar de una ausencia de política global, pero de la existencia de una política incremental que toma más relevancia si se la analiza en

diálogo con el momento que le sigue. Puntualmente, queremos rescatar aquí algunas líneas que nos parecen centrales de este período.

La primera, es el cambio de tendencia en lo presupuestario. Si bien esto será analizado en detalle en el apartado 3.4, podemos notar que durante el “primer kirchnerismo”, si bien no hay un crecimiento exponencial ni sostenido del gasto público universitario, hay una tendencia al crecimiento que da inicio a que, en el subperíodo siguiente, se viva un crecimiento marcado y sostenido. De este modo vemos que, en 2003, el gasto público en concepto de universidades explicaba el 0,53% del PBI, en 2007 explica el 0,6%. Durante todo el período, el crecimiento del gasto universitario es superior a la inflación, lo que marca variaciones positivas en términos reales y un crecimiento leve pero sostenido.

Vinculado a esto último, el crecimiento presupuestario trae como consecuencia una mejora de los salarios de los docentes universitarios a partir de la recomposición de las mesas paritarias sectoriales y, en definitiva, implica un cambio en la valoración de la profesión si se lo compara con el período previo y, nuevamente, el punto inicial para un cambio de lógica que desarrollaremos en detalle más adelante y que es rescatado en la Entrevista N°5. En este sentido podemos observar que, según datos de la SPU, en diciembre de 2003 un profesor titular con dedicación exclusiva y antigüedad promedio, ganaba 1995 pesos. Al final del período, en diciembre de 2007, ganaba 5467. Mirando ahora la parte baja de la pirámide, vemos que un ayudante de primera, con dedicación simple y antigüedad promedio, ganaba, en 2003, 159 pesos y, en 2007, 656. Estas variaciones – de 274% y 412,6% respectivamente – se ubican muy por encima de la inflación, lo que implica un salto considerable en el salario real que cobra aún más

relevancia si observamos que, desde 2001 el salario docente no había tenido variación alguna.

La segunda, es una serie de modificaciones en las leyes educativas que, si bien no modifican sustancialmente la regulación específica del nivel superior, marcan nuevamente un cambio de lógica respecto a la década previa. Estas leyes son, entre otras, la ley de Educación Nacional (Nº 26.026/06), la ley de Financiamiento Educativo (Nº26.075/06), la ley de Educación Técnico Profesional (Nº26.058/05), la Ley de Garantía del Salario Docente (Nº25.864/03).

Por su parte, la ley de Educación Nacional (LEN) establece, en resumidas cuentas, que es el nivel central de gobierno el responsable del financiamiento de las universidades nacionales, los institutos universitarios, los programas científicos y tecnológicos y del Fondo Nacional de Incentivo Docente, mientras que homogeniza los niveles educativos previos y los pone bajo jurisdicción de las provincias. Así también, establece la obligatoriedad de la educación secundaria.

Pensando en el impacto que tiene esto sobre el sistema universitario, Pérez Rasetti y Araujo (2010), entienden que implica un desafío para la educación superior, pues “el impacto del crecimiento de la matrícula en la escuela secundaria repercutirá en la educación superior al menos en dos dimensiones: un incremento en el volumen de ingresantes y en una presión por formar docentes y cuadros técnicos y de gobierno para un nuevo paradigma del nivel”.

La ley de Financiamiento Educativo, por su parte, establece la responsabilidad del Estado sobre el planeamiento y financiamiento de la educación, así como asume una serie de compromisos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la educación y a fortalecer la investigación

científica y tecnológica. Sobre todo, la ley dispone el progresivo aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología con el horizonte de alcanzar al 6% del PBI en 2010.

Estas leyes implican la asunción de un rol más activo por parte del Estado en lo que a educación refiere, siendo el encargado de su planificación política. Además, cambia la caracterización de la educación que es planteada ahora como “bien público” y como un “derecho personal y social”, que debe ser garantizado por el Estado, lo que contrasta con los lineamientos más mercantilistas del período previo.

En otro orden de cosas, como se detallará en el apartado 3.3, se crea en este período solamente una nueva universidad nacional lo que contrasta notoriamente con lo que sucede en el proceso expansivo que se inicia en 2007.

No obstante, se pone en pie en 2005, el Programa Nacional de Infraestructura Universitaria que tiene como objeto la realización de obras edilicias y de ampliación de la infraestructura existente. En este mismo sentido se crea el Programa Siu Querandíes que tiene como finalidad registrar la infraestructura disponible. Si bien no ejecutan inicialmente sumas considerables, serán centrales para el proceso de expansión que se iniciará unos años después.

En definitiva, no se vislumbra ni un programa ni acciones coherentes y sistemáticas para el sector, sino más bien el inicio de una lógica política que se desplegará más claramente a partir de 2007 y, sobre todo, a partir de 2011, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, donde la cuestión universitaria ocupa un claro lugar en la agenda gubernamental. Así también, vemos aquí una lógica de “reconstrucción”, tal como se menciona en la entrevista N°2.

Pensando ahora en este segundo subperíodo, el primer elemento que todos los entrevistados identifican como característico del es la creación de nuevas universidades.

Si bien este punto será profundizado luego, caben hacer una serie de comentarios al respecto. Entre el 2007 y el 2015 se crearon 17 nuevas universidades nacionales, lo que significa un crecimiento del 42%, si se considera que, al inicio del período, había 40 universidades nacionales y, sobre el final, 57. Esto significa un ritmo de creación de universidades de 2,13 nuevas universidades promedio por año, lo que es una marca sin precedentes históricos en Argentina y ubica al período como la tercer – aunque más grande - ola de expansión del sistema universitario, luego del “Plan Taquini” y la expansión que tuvo lugar en la década del ‘90. Es de notar que, a partir de este proceso, todas las provincias cuentan con, al menos, una universidad. No obstante, el foco de este crecimiento estuvo geo localizado ya que el 47% de las nuevas universidades fueron creadas en el conurbano bonaerense.

Como se analizará oportunamente, esto respondió a una lógica de democratización del acceso, pero también fue un foco de críticas y de denuncias de discrecionalidad, ya que, lejos de responder a valoraciones técnicas y de tomar en consideración los dictámenes de los organismos pertinentes previstos en los procesos de creación de universidades, se priorizó una lógica política. En este sentido, entre los resultados de esta política se incluye el acceso al nivel de sectores socialmente más postergados, pero también una superposición de ofertas que hace que el aumento exponencial de instituciones no haya implicado un aumento similar en la matrícula. Asimismo, otro de los saldos de esta política, es un cambio en la correlación de fuerzas del sistema, con un crecimiento relativo del bloque peronista.

Otra política pública a mencionar de este período es el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), el Programa Nacional de Becas de Grado TIC's (PNBTICs) y el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU). El primero tiene como población

objetivo estudiantes que cursan carreras prioritarias vinculadas al ámbito científico tecnológico; el segundo, carreras de grado vinculadas a la comunicación y a las técnicas de información; mientras que el tercero, es una reformulación de un programa de 1996, que comprende a las carreras no incluidas anteriormente y que, durante el período, tiene un crecimiento muy notable. En la misma línea están las Becas de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) que, dirigido a una población entre 18 y 24 años, sirve tanto para finalizar la educación obligatoria como para iniciar y facilitar la continuidad de la educación superior. Esta beca se plantea como condicionada, estando la percepción del beneficio sujeta a acreditar la inscripción (80%) y a asistir al establecimiento (20%). Como se verá, esta condicionalidad laxa es relevante a la hora de comparar con las modificaciones que se realizan durante el gobierno de Macri.

Estas propuestas están orientadas a jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos y, en este sentido, se propone como una política de inclusión. Es interesante notar que estas políticas financian la demanda de educación, lo que marca una diferencia con los otros programas competitivos y no competitivos de la SPU que están destinados a la oferta. También destacar que tienen una lógica compensatoria, en tanto buscan revertir inequidades sociales y económicas que se reflejan en la desigualdad de acceso a la educación universitaria. Aquí volvemos a notar una diferenciación con el período posterior, hecho que analizaremos en el siguiente apartado.

Lucardi (2017) realiza un análisis pormenorizado de estos programas e identifica que hay un crecimiento sostenido del número de beneficiarios de estos programas en el período. Solo considerando el PNBU y el PNBB, en 2007 había 10.077 estudiantes que recibían alguno de estos estipendios, mientras que en 2015 eran 51.374, lo que implica un crecimiento del 509%. Identifica que, si en 2003 la cobertura de becas fue del 0,5%

de la matrícula, en 2015 ascendió al 3,5%. Asimismo, si en 2007 se destinaron 25,2 millones de pesos corrientes para estos programas, en 2015 la erogación fue de 825,9 millones lo que, aun considerando los altos niveles de inflación, implica un importante crecimiento de la inversión.

Del Bello (2015) marca por su parte que, si bien el peso absoluto y relativo de las carreras no presentó grandes variaciones, las políticas de becas reorientaron levemente la demanda, logrando que las ingenierías, por ejemplo, crezcan en inscriptos. En el mismo sentido, Guadagni (2014) marca que la graduación de estas carreras creció por encima de la media.

Es de especial relevancia como la política de becas y el crecimiento del sistema universitario modifican, al menos parcialmente, la composición social de la matrícula universitaria. Al respecto, los aportes de López Acotto, Martínez y Mangas (2016), estiman que en los últimos años la participación del gasto en educación superior del quintil de menores ingresos se incrementó por encima del 50%, lo que implica una reducción de la brecha entre los quintiles extremos. Esta propuesta discute con el ya clásico estudio de Garparini (1999) quien, al analizar la distribución del gasto público en relación a los quintiles de ingreso, muestra que el gasto en educación superior es “pro rico” ya que, mientras el quintil de menores ingresos participaba en un 8,5% del gasto en este concepto, el de mayores ingresos lo hacía en un 38,4%. López Acotto, Martínez y Mangas, realizan un estudio similar utilizando datos de 2014 y ven que el gasto en educación superior corresponde en un 15,1% a los hogares del primer quintil y un 21,1% a los del quinto quintil. Al respecto concluye que, si bien el gasto en educación superior presenta una distribución creciente a lo largo de los quintiles de renta, “en este período

el cambio distributivo es evidente: se pasó de una relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre de 4,5 a 1, a una de menos de 2 a 1.

Como se ha mencionado anteriormente, otro de los aspectos característicos de este período es el sostenido aumento del salario de los trabajadores universitarios, sobre todo de los docentes. Marquina (2012) realiza un repaso exhaustivo de esto y marca que hay una modificación considerable en el período respecto a lo que sucedía previamente. Indica que si bien Argentina aún tiene sueldos docentes bajos si se los compara con otros países del mundo, la recuperación es notable. En este sentido, tomando datos de la SPU, podemos notar, a modo de ejemplo, que un docente que ocupaba un cargo de Jefe de Trabajos Prácticos con dedicación semi exclusiva y antigüedad promedio ganaba, en 2007, 1672 pesos y, en 2014, 8997. Si tomamos el punto más alto de la escala salarial docente, esto es un profesor titular con dedicación exclusiva y antigüedad promedio, vemos que en 2007 ganaba 5467 pesos y en 2014, 28374. Estas variaciones – del 538% y el 519%, respectivamente – implican nuevamente un crecimiento muy encima de la inflación, lo que da cuenta de la nueva consideración, expresada a través del salario, que tiene el Estado para con el sector.

Asimismo, a la par del salario, aumentó la cantidad de cargos docentes. Según muestran Fachelli y López Roldan (2017), entre 2007 y 2014, la plata docente tiene una variación del 195,4%. En la misma línea, Fernández Lamarra (2018), observa la relación entre el número de alumnos y docentes y concluye que, en 2015, había 8,41 alumnos por cada docente, mientras que en 2004 había 10,98. Si bien es menester considerar la heterogeneidad entre universidades y carreras, esto permite vislumbrar un aumento considerable en la cantidad de docentes del sistema, sobre todo si se considera que, como se verá, hay un crecimiento en la matrícula durante el período.

Podemos sostener entonces que este proceso marca una importante diferencia con lo sucedido en la década previa. Como indica García de Fanelli (2015), “la participación del gobierno, acordando con los gremios docentes nacionales y con el Consejo Interuniversitario Nacional, una escala de aumentos uniformes para el conjunto de las universidades nacionales según categoría docente, antigüedad y dedicación, implicó además un movimiento contrario al proceso de descentralización salarial impulsado por la gestión de los noventa y plasmada en la Ley de Educación Superior del año 1995”. En la misma línea Unzué y Emiliozzi (2013) agregan que esto implicó “la reemergencia de la carrera académica como alternativa laboral”.

Este hecho se ve potenciado por el impulso que también tiene durante este período el área científico tecnológica. Si bien excede los alcances de este trabajo, cabe mencionar que, ni bien inicia la presidencia de Cristina Kirchner se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo que vino acompañado con mayores fondos para esta área lo que, por su vinculación intrínseca con la universidad, facilitó la investigación como actividad laboral a la par de la docencia universitaria, tal como se indica en las entrevistas Nº 4 y 5.

Todos estos programas, como es de esperar, implicaron un aumento del presupuesto destinado al sistema universitario. Como se detalla en el apartado específico sobre el gasto público, entre el 2007 y el 2015 hay un crecimiento sostenido de la inversión en universidades en relación al PBI. Si al comienzo del período representaban el 0,6% del PBI, al final alcanzaban el 0,82%, lo que representa el máximo histórico, al menos, desde el retorno de la democracia. El número que aquí se ofrece puede presentar algunas diferencias con otros trabajos y con citas hechas previamente – que lo ubican alrededor del 1% del PBI - pero los motivos de la diferencia se expresan oportunamente al explicar

en el apartado específico como se construyó el indicador. Lo que importa, en definitiva, es que, durante todo el período analizado, el subperíodo 2007- 2015 se encuentra por encima de la tendencia lineal. Lo mismo sucede si consideramos el gasto público en concepto de universidades en relación al gasto público total. En este subperíodo la media es de 3,78%, mientras que en el promedio del período 2003-2015 es de 3,53%.

Un informe de CIPPEC (2014) concluye que la inversión en educación, ciencia y tecnología se incrementó en un 31% y señala que “esta evolución, junto con la de otros indicadores de inversión complementarios, manifiesta un crecimiento del financiamiento educativo muy destacado que concluyó con el mayor nivel de inversión por alumno en términos reales del que se tenga registro histórico y con la inversión frente al PBI que ubica a la Argentina como el séptimo país que más avanzó entre 108 países relevados por la UNESCO”.

Estos números dan cuenta de una priorización del sector, pero también podemos observar que, nuevamente, la distribución interna del presupuesto no respondió a consideraciones técnicas ni a las demandas propias del mismo sistema, sino más bien a prioridades y criterios establecidos por el propio gobierno nacional (Chiroleu y Marquina, 2015) lo que habilitó las ya mencionadas críticas de discrecionalidad, que son asimismo mencionadas en las entrevistas N° 1, 2 y 3.

En otro orden de cosas, es de resaltar que, en 2015, sobre el final de la gestión de Fernández de Kirchner, se produce el cambio de la ley marco del sistema, la LES, lo que, considerando que no había tenido modificaciones sustanciales previamente, es de especial relevancia. De este modo, a través de la denominada “Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior” (N° 27204) se sustituyen algunos artículos de la anterior normativa y se incluyen algunos nuevos.

Destacando algunos de los puntos más resonantes, podemos mencionar que se reemplaza el concepto de educación superior como “servicio” y se reconoce que es un “bien público” y un “derecho humano y social”, en línea con la antes mencionada Ley de Educación Nacional. En este sentido, se establece la “responsabilidad principal e indelegable” del Estado sobre el nivel lo que incluye, entre otras cosas, la responsabilidad de proveer financiamiento y de supervisar y fiscalizar las universidades nacionales y las privadas. Se garantiza la gratuidad de los estudios de grado y se prohíbe explícitamente la suscripción de acuerdos o convenios por parte de las universidades públicas que impliquen el lucro a través de las ofertas educativas, así como también la implementación de cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directa o indirecta.

Además, se incluye entre las funciones del Estado garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones de acceso, permanencia, graduación y egreso. Para esto, entre otras cosas, reconoce el ingreso libre e irrestricto a las carreras de grado a sola condición de tener el título secundario, prohibiendo explícitamente cualquier instancia de carácter selectivo excluyente. También, prevé que el Estado provea becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables.

Como se ha dicho anteriormente, la modificación realizada en 2015, tiene más un carácter declarativo que operativo ya que se prohíben prácticas que de hecho no sucedían – como el arancelamiento del grado - y no hay importantes variaciones en lo que al gobierno respecta ni la coordinación entre niveles. Como se indica en la Entrevista N°3, es el matiz político ideológico el que, en todo caso, diferencia esta reglamentación de la que la antecede y en este sentido la crítica explícita a la lógica de mercado que

parecía habilitar la LES y un reforzamiento, declarativo, del rol del Estado como garante del sistema.

Otro eje de análisis debe considerar lo que respecta a la relación con el segundo nivel, en referencia a los organismos intermedios entre el Estado y las Universidades. Haberfeld, Marquina y Morresi (2018) indican que estos organismos aumentaron el ritmo de sus actividades, verticalizando y complejizando la estructura de poder anterior, y haciendo que surja una valoración diferente de este nivel por parte de las universidades respecto a la que tenían en el momento previo. Principalmente, se destaca el despliegue del CIN y de la CONEAU, así como también un desdibujamiento de los Centros de Planificación Regional de la Educación Superior. El CIN, por su parte, dispuso de recursos específicos para el desarrollo de programas destinados a las universidades y a la promoción de la ciencia y la tecnología, y comenzó a emitir diversos documentos con alto impacto sobre la agenda del primer y el tercer nivel. La CONEAU, reforzó un perfil de “aseguramiento de la calidad” y afianzó un rol que la década pasada había sido fuertemente discutido. Como marcan los autores, se convirtió “en una política de amplio consenso entre las universidades, que les permitía reclamar recursos cuyo destino, controlado y compartido desde el gobierno, aseguraba los estándares de calidad exigidos a las carreras”.

Dentro de estos recursos cobra especial relevancia el “Contrato Programa” que consiste en un instrumento de financiamiento para la mejora en la calidad de las universidades, basado en los resultados de las evaluaciones de la CONEAU y financiados y monitoreados por la SPU. Sin embargo, este programa cambia rápidamente su naturaleza y se convierte en una herramienta de financiamiento para cuestiones puntuales y ya no para la planificación institucional. Como indican Haberfeld, Marquina

y Morresi (2018), “en la medida en que los Contratos-Programa eran otorgados a partir de negociaciones entre las autoridades nacionales y los representantes de las universidades -en la mayoría de los casos bajo criterios de distribución no explícitos-, los incentivos que se recibían en el primer nivel no eran los de planificar de forma estratégica sino más bien los de actuar de forma táctica prestando particular atención a las líneas de acción que las autoridades identificaban como relevantes en distintos momentos y en diferentes reparticiones del propio Estado Nacional”. Esto da lugar a “ventanillas múltiples”, altamente discrecionales, que reorientaron muchas veces el comportamiento de las universidades no por motivos de planificación o de decisión interna sino más bien en la búsqueda de obtención de más fondos.

En la misma línea de análisis hay que considerar que muchas universidades accedieron a fondos públicos haciendo de intermediarias en la provisión de servicios al estado, lo que desnaturalizó su misión fundamental y habilitó nuevamente denuncias de excesiva discrecionalidad e, incluso, de corrupción. En este sentido, en la Entrevista N°1 se menciona que un conjunto de universidades ocupó un rol de “intermediarias de política pública” y de “beneficiarias de políticas públicas”, insertándose en una lógica contractual con el Estado, no acorde a las misiones y funciones de estas instituciones.

Todo lo mencionado da cuenta de un rol más activo por parte del Poder Ejecutivo Nacional que se expresa en el aumento del presupuesto a las universidades, en el aumento en los fondos distribuidos por fuera del presupuesto - sobre todo a través de la SPU, el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Ciencia y Técnica - y en el conjunto de políticas y declaraciones mencionadas, entre las que se destacan la creación de nuevas universidades, una política salarial expansiva y el crecimiento del programa de becas. Esto refleja que la acción estatal fue más allá de solventar los gastos

de funcionamiento del sistema y que implicó un actor proactivo que, con frecuencia, tomó posición a través de sus políticas.

Esto llevó a que la literatura especializada caracterice tempranamente el período como “neo intervencionista” (Suasnábar, 2011), caracterización que entendemos puede ser utilizada para todo este subperíodo. Esta caracterización implica, como es de esperar, un aumento en el poder relativo del ejecutivo sin que esto conlleve una vulneración de la autonomía, pero sí una tensión con ella, lo que se inscribe dentro del movimiento pendular que muestra la histórica relación entre el Estado y las universidades.

Esta nueva modalidad de intervención gubernamental fue foco de críticas sobre todo a partir de la alta discrecionalidad que se vio en algunas políticas, como son la localización de las nuevas universidades, los patrones de distribución de fondos por fuera del presupuesto, sobre todo a través de las intermediaciones de política pública.

Como saldos pendientes del período se puede mencionar que no hubo una convergencia entre el aumento de la inversión y la evolución de la matrícula. Así tampoco, el aumento de la matrícula no estuvo acompañado por un aumento de la graduación, que sigue siendo baja, afectando la eficiencia del sistema y teniendo un claro sesgo socioeconómico que muestra que la “democratización” se focalizó en el acceso, pero no en el egreso. Así también puede mencionarse como pendiente el desarrollo de arquitecturas institucionales intermedias más sólidas para la mediación entre los intereses de las distintas universidades y el Poder Ejecutivo Nacional, limitando de este modo cualquier tipo de discrecionalidad.

3.2 Las políticas públicas universitarias 2015-2019

En primer lugar, a la hora de pensar la política universitaria del período 2015-2019, cabe mencionar que, desde el inicio, las áreas específicas de gobierno del sistema estuvieron en manos de funcionarios provenientes de la Unión Cívica Radical y con fuertes vinculaciones con el sistema universitario.

El primer Secretario de Políticas Universitarias fue Albord Cantard, quién venía de ser vicepresidente del CIN, Rector de la Universidad Nacional del Litoral y con una importante trayectoria en el radicalismo y en su agrupación universitaria, Franja Morada. Actualmente, es Diputado Nacional por Cambiemos.

Lo siguió en el cargo Danya Tavela, que formaba parte de su equipo como Subsecretaria de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias. Tavela también venía de ocupar cargos jerárquicos en el sistema universitario, como vicerrectora de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y provenía, al igual que Cantard, de la Franja Morada.

El último en dirigir la secretaría es Pablo Domenichi quien también comparte con ellos similitudes en las trayectorias. Fue funcionario de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, dirigente de Franja Morada, llegando a ocupar la presidencia de la Federación Universitaria Argentina (FUA) y actualmente es Rector de la Universidad Nacional de Almirante Brown y Secretario General de la Unión Cívica Radical de la Provincia de Buenos Aires.

Estas tres trayectorias individuales nos permiten observar que el manejo del sistema universitario por parte del ejecutivo estuvo en manos de funcionarios que venían del mismo sistema, que formaban parte de uno de sus bloques dominantes (el reformista) y, en este sentido, tenían intereses particulares al interior del mismo. Asimismo, según se comenta en la entrevista N° 1 esto dio lugar a conflictos internos al interior del

Ministerio de Educación con aquellos más cercanos a la línea del PRO que, es de marcar, vienen con trayectorias más vinculadas al ámbito educativo privado que al público y de poca comprensión de las lógicas internas del sistema.

También son estas trayectorias las que habilitan la realización de una serie de diagnósticos que son claves para entender la política del período. Tal como detalla uno de los funcionarios mencionados en la entrevista N°2 , se parte del diagnóstico de que la fortaleza del sistema universitario está en su heterogeneidad y su autonomía y que el problema del gobierno anterior estuvo en gran parte basado en no tomar esto en cuenta y optar por políticas “neo intervencionistas” basadas en una “lógica amigo-enemigo” que trajo como corolario la adopción de políticas segmentadas, orientadas discrecionalmente en vez de políticas pensadas para el conjunto del sistema. En este sentido, la tarea que se propone la nueva gestión es la de “normalizar”, abandonando las políticas discrecionales y segmentadas, y poniendo el foco en generar herramientas de “coordinación y planificación estratégica del sistema”. Es así que, como se desarrollará a continuación, se propusieron una serie de acciones y programas que en sus fundamentos ponían el foco en el fortalecimiento del segundo nivel de gobierno, en la mejora de la eficiencia, en ganar en transparencia evitando discrecionalidades y en recuperar el rol del Estado como coordinador y líder del sistema en su conjunto.

Tal vez la política con mayor impacto - y que es reconocida por la totalidad de los entrevistados - es el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico que también es conocido como Programa de Reconocimiento de Trayectos Formativos. Esta acción – que encuentra materialidad en la Resolución Ministerial 1870/16 - se trata de un sistema de adhesión voluntaria por parte de las instituciones que lo que busca es el reconocimiento mutuo de tramos curriculares, ciclos, prácticas y asignaturas, con el

objetivo de generar corredores de formación para los estudiantes universitarios a fin de posibilitar el tránsito y la movilidad dentro del sistema. Esta propuesta busca poder certificar el conocimiento ya adquirido y de este modo facilitar el movimiento entre instituciones universitarias. En igual sentido, abre la posibilidad de generar nuevas ofertas de formación interinstitucionales y de doble titulación.

Al finalizar la gestión de Cambiemos, habían adherido 86 universidades, de las cuales 51 son públicas, lo que da cuenta de un alto nivel de adhesión por parte del sistema. Esta política tiene una clara intención de planificación y su carácter voluntario da cuenta del respeto a la autonomía universitaria.

Otra iniciativa que busca la planificación institucional es el Programa de Apoyo a las Universidades Nuevas (PROUN). Este está destinado a brindar apoyo a las universidades recientemente creadas y se basa en una línea fija de financiamiento que se asigna anualmente y luego se incorpora al presupuesto de la institución. Esta política se propone tener un monitoreo más cercano e incentivar las prácticas de planificación, resultando un incentivo para el desarrollo de planes de desarrollo institucional de mediano plazo.

En la misma línea está la Convocatoria de Apoyo para el Desarrollo Institucional (A-PDI), que tiene como destinatario a las universidades y a los organismos de segundo nivel que no tienen experiencia en la planificación. Este programa se basa en la oferta de financiamiento para que las instituciones que hayan participado de procesos de evaluación externa desarrollen un plan estratégico de desarrollo institucional y capaciten recursos para la planificación, a la vez que se generan espacios de intercambio en este sentido con los diferentes claustros universitarios.

Al final de la gestión, 24 universidades estaban participando de la convocatoria y al menos 10 elaborando planes de desarrollo.

Así también se puede incluir dentro de este grupo de iniciativas a los Contratos Programa Integrales (CPI) que, formulados en 2017, son instrumentos para financiar el desarrollo institucional de las universidades. Asimismo, este programa prevé dotar de información relevante y detallada a las instituciones con el objetivo de generar una mejor articulación entre los niveles del sistema universitario. Algo a resaltar de este programa es que cambia la modalidad de los Contratos Programa del período anterior, ya que se limita la posibilidad de ser beneficiario de múltiples programas de la SPU, desalentando de este modo los manejos discrecionales de fondos y las “ventanillas múltiples” que caracterizaron al período previo. La nueva modalidad establece que, en uso de su autonomía, las universidades pueden recurrir a otras fuentes de financiamiento pero que, si quieren acceder a los CPI, deben informar obligatoriamente a la SPU. Esto generó mayor transparencia en las postulaciones y, además, un orden en la información que posibilita que tanto las autoridades del primer como del tercer nivel, tengan una mirada global a la hora de la planificación.

Además, es de mencionar que se establecieron mesas de trabajo entre la SPU, la CONEAU y, hasta su cierre en 2018, el Ministerio de Ciencia y Técnica con el objetivo de identificar posibles áreas de mejora en las propuestas de los CPI. Esta instancia, aunque informal, no tiene la intención de modificar los programas de las universidades sino realizar sugerencias a las universidades que, en uso de su autonomía, pueden tomar como no.

En el mismo sentido pueden pensarse las políticas tendientes a reforzar el segundo nivel, como es la recuperación de los ámbitos de planificación regional como son los Centros

Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), a través de la resolución ministerial 280/16. Los CPRES reúnen a representantes del sistema de una región geográfica y promueven la coordinación del sistema a través del análisis de las ofertas educativas existentes, de las demandas de formación de recursos humanos y de la propuesta de planes y acciones en diferentes niveles. Además, se realizan diagnósticos y propuestas tendientes a reforzar el vínculo de las universidades con las necesidades productivas, culturales y sociales de cada región, a articular con el Instituto Nacional de Educación Tecnológica y con el Instituto Nacional de Formación Docente.

Estos centros han tenido buen funcionamiento durante el período, según sostienen los especialistas, y se puede destacar la publicación del documento “Áreas de Vacancia: vinculación, pertinencia y planificación del sistema universitario” lo que significa un importante recurso para el diagnóstico y planeamiento del sistema. Aquí se realiza una descripción desagregada por provincia y se pone en diálogo la oferta educativa, la población universitaria, la situación territorial y productiva y las áreas de vacancia de formación.

Otra política a mencionar es el Programa Nexos, que busca la articulación de la universidad con la escuela secundaria. Esta acción, coordinada desde la SPU, fomenta el intercambio con el nivel secundario a través de los CPRES. Entre otros temas este intercambio incluye el abordaje de las competencias básicas para el acceso a la educación superior, el reconocimiento de las diferentes ofertas formativas e institucionales de educación y la formación de vocaciones tempranas.

Además, cabe mencionar el Programa de Incorporación de Docentes Investigadores a las Universidades Nacionales (PRIDIUN) que, lanzado en 2017, se trata de una invitación a que las universidades presentes proyectos para el desarrollo de sus capacidades

científico tecnológicas y de vinculación y transferencia con el sector social y productivo, donde la SPU brinda financiamiento. Es de marcar que implica el incentivo y financiamiento por parte de la SPU al desarrollo de propuestas de investigación y extensión, que luego serán manejadas y administradas por las propias universidades.

Según entienden Haberfeld, Marquina y Morresi (2018) todas estas iniciativas tienden a una mayor articulación del sistema y resultan coherentes entre si, teniendo un impacto positivo que tiende hacia una mayor presencia del planeamiento en el conjunto del sistema, en un marco de consideración y respeto de la autonomía universitaria.

En otro orden de políticas, se puede identificar el cambio realizado en las antes mencionadas Becas PROGRESAR. En 2018, el gobierno redefine los objetivos de estas becas, endureciendo ciertos requisitos que habilitan a dejar de pensarlas como prestaciones sociales para ser caracterizadas ahora como becas educativas condicionadas y, en ese sentido, les saca su administración a la ANSES y se la asigna a la SPU. Así también, esto implicó que las condiciones para ser beneficiario estén asociadas a los rendimientos educativos, siendo un requisito para mantener la beca tener una cantidad específica de materias aprobadas por año, y recibiendo bonificaciones especiales en concepto de “estímulo a la excelencia” para aquellos con promedios superiores a ocho. Los montos son variables según la carrera – con estipendios especiales para aquellas consideradas estratégicas – y, en términos generales, aumentaron. Sin embargo, si se lo mira globalmente implicó la pérdida de 186,3 millones de pesos lo que, sumado a la inflación, implicó una pérdida del monto de transferencias en términos reales que implicaba este programa. La causa de esto es, sobre todo, la reducción en la cantidad de beneficiarios.

Haberfeld, Marquina y Morresi (2018), resumen los reconocimientos y críticas que cosechó esta modificación dentro del sistema universitario. Respecto a lo primero, se valora el incremento del estipendio y el incentivo a las carreras estratégicas, así como también el cambio de órbita de la administración del beneficio, siendo ahora el responsable el Ministerio de Educación. En lo que críticas respecta, estas se centran en que el cambio de modalidad implicó flexibilizar la modalidad de programa social, reforzando su carácter condicionado y, en este sentido, priorizando los valores meritocráticos asociados al rendimiento por encima de los fines sociales y de inclusión que perseguía la anterior modalidad.

Por último, se resalta el Acta del Acuerdo Paritario de Docentes Universitarios sellado el 27 de mayo de 2019 por la SPU, los gremios docentes y las universidades, donde se establece un programa de regularización de los docentes ad honorem y se busca el reconocimiento salarial de su labor mediante el cofinanciamiento conjunto entre la SPU y las propias instituciones. Si bien este programa no llegó a aplicarse acabadamente a la fecha, implica un reconocimiento de una situación irregular y la intención de solucionarlo en el marco de la autonomía universitaria, pero con financiamiento de ejecutivo nacional.

A modo de balance de estas iniciativas puntuales, podemos decir que la política universitaria durante el período fue “errática” y las intenciones y objetivos planteados se vieron afectados considerablemente a medida que fue cayendo el presupuesto disponible. De hecho, un alto funcionario de la gestión, en la entrevista N°2, marca que los objetivos y valores que orientaron su gestión se vieron atravesados por el proceso inflacionario y el ajuste del gasto público.

Es a partir de esto que es menester enmarcar la política universitaria dentro de la política de gobierno que, sobre todo a partir de 2017, bajo la retórica del “sinceramiento de las cuentas pública” tendió a achicar el déficit fiscal a través de un achicamiento del gasto que, sumado a una dinámica inflacionaria creciente, tendió a licuar gran parte de las inversiones públicas, entre ellas las destinadas a educación superior.

Como se detalla en el apartado 3.4, durante el gobierno macrista podemos ver una reducción sustancial del gasto público universitario, tanto si lo consideramos en términos reales como en relación al PBI. De este modo, vemos que, si en 2015 el total de las partidas nacionales destinadas a las universidades representaba el 0,81% del PBI, en 2019 significa el 0,66%. Si durante el gobierno previo, el gasto en universidades representó el 3,78% del gasto público total – en un contexto de expansión del gasto –, durante la gestión de Macri se redujo al 3,21% - en un contexto de achique del gasto. Así también, durante el período, podemos ver una tendencia a que la inflación crezca por encima de la variación en los presupuestos, lo que implica una caída en términos reales de estos últimos.

Asimismo, como también describiremos en el apartado en cuestión, hay una tendencia a que se achique la proporción del gasto público universitario que no se distribuye a través de asignaciones directas a las instituciones a través de la Ley de Presupuesto Nacional, sino a través de diferentes fondos en manos del PEN.

Una primera lectura, permitiría inferir una disminución de la discrecionalidad en el manejo de estos fondos ya que aumenta la proporción de fondos distribuidos con “criterios basados en parámetros de gestión” a través de los procesos previstos para la confección de los presupuestos universitarios, entre los que se incluye un dictamen del CIN y la aprobación del Congreso Nacional. Pero también habilita a pensar que se

reducen sustancialmente – más aún que la reducción promedio del gasto total universitario - las partidas que no van destinadas exclusivamente a los gastos de funcionamiento de las universidades y, de este modo, la política que el ejecutivo realiza para el sector con los fondos que no distribuye automáticamente.

Una política que puede abonar en este último sentido es la de creación de universidades. Como se detalla en el apartado 3.3, durante la gestión de Mauricio Macri no se crea ninguna nueva universidad, siendo el único gobierno desde el retorno de la democracia que sucede esto. Al respecto hay que considerar también declaraciones que dirigentes del espacio político tienen sobre el tema. El propio Presidente declara en ocasión de una conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA en 2015 que no le ve “mucho sentido” a la creación de universidades “por todos lados”, y da a entender que el móvil de esa política sería la creación de nuevos cargos a repartir. En el mismo sentido las declaraciones de la Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires que, criticando la proliferación de universidades en su territorio, sostiene que es más progresivo el gasto en el nivel inicial que en el superior (mayo, 2018).

Asimismo, cabe mencionar que la disminución en términos reales de las partidas que son asignadas de forma directa a las universidades tiene un correlato en una pronunciada caída en términos reales del salario de los trabajadores docentes y no docentes universitarios, ya que gran parte de los presupuestos va destinado a este concepto. Esta caída del salario no desentona con lo sucedido en otros sectores de la economía, sino que se engloba en un proceso más general de disminución del poder adquisitivo de los asalariados. Pero es importante mencionarlo porque tiene consecuencias políticas relevantes. Por un lado, representa uno de los focos de conflicto más importantes que tuvo el gobierno con las universidades, hecho que se ve reflejado

en sucesivas huelgas – tal vez con epicentro en 2018, cuando ocurrió el conflicto salarial universitario más largo desde el retorno de la democracia, con más de un mes de paro generalizado en la mayoría de las universidades nacionales -, en los informes que anualmente publicaron los gremios dando cuenta del avance sobre las condiciones de trabajo e, incluso, en la entrevista N°2 donde el funcionario del área identifica a esto como uno de los mayores escollos que tuvo su gestión. Por otro lado, es relevante en tanto revierte la situación previa donde, como se ha dicho, hubo una valorización importante de las condiciones laborales docentes lo que ponderó la carrera universitaria como opción de trabajo.

Otro foco de conflicto que tuvo el gobierno, también vinculado al presupuesto, fue con las propias autoridades de las universidades. El primer conflicto se da a sólo un año de haber asumido la gestión. Particularmente, el Consejo Interuniversitario Nacional manifiesta, en una declaración fechada el 21 de noviembre de 2016, su desaprobación al procedimiento que siguió la asignación de fondos de la “Planilla B” del Art. 12º del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para las universidades nacionales. Sostiene que, en 2003, se crearon pautas que establecían una metodología para la distribución de fondos entre universidades y que, por primera vez desde entonces, el proyecto remitido por el ejecutivo no responde a la aplicación del “modelo de pautas objetivas” aprobado por el CIN.

El conflicto más importante se da en 2018 cuando, en el contexto del conflicto salarial antes mencionado, los rectores de las universidades – agrupados en el CIN - se pronuncian abiertamente a favor del reclamo docente y denuncian la existencia de importantes retrasos en las transferencias de partidas a las universidades, lo que genera problemas para garantizar gastos de funcionamiento esenciales y amenaza con no poder

cumplir la totalidad del ciclo lectivo. Al respecto, un informe de la Universidad Pedagógica Nacional de agosto de 2018, da cuenta de la subejecución existente en múltiples partidas destinadas al sector, con especial énfasis en infraestructura (9% de ejecución), investigación (34%) y becas (69%). Este conflicto escala rápidamente cuando varias universidades de gran importancia – entre ellas la UBA, la UNC, la UNR - amanecen cerradas por sus propias autoridades, a lo que se suma que el entonces presidente del CIN y Rector de la Universidad de Córdoba, Hugo Juri, declara que la educación no es una prioridad para el gobierno.

En esta misma línea, es de notar que el ajuste en las partidas y el cambio en las pautas de distribución – hecho que merece un análisis en profundidad que excede los alcances de este trabajo – afecta principalmente a las universidades chicas y, sobre todo, a las creadas en el conurbano bonaerense durante el período previo. En este sentido, cobra relevancia lo que sostiene la entrevistada N°4, quién es funcionaria de una de estas universidades, y habla de una “política de asfixia” para las universidades nuevas por vías directas (a través de la reducción de su presupuesto) e indirectas. Respecto a estas últimas, el entrevistado N°1 identifica que se corta el flujo de fondos que iban a las universidades en concepto de “intermediarias de política pública” y estas partidas y funciones pasan tanto a consultoras como a universidades privadas. No obstante, según se desprende de lo que sostienen funcionarios del período, lo que se buscó es establecer “parámetros de gestión” para la distribución del financiamiento y “normalizar” una situación previa desigual. Al respecto, cobran relevancia los números que aportan Cetrángolo y Curcio (2017) quienes sostienen que el costo total por alumno en 2015 era de 42.895 pesos para las nuevas universidades del conurbano mientras que era de 33.494 para las universidades tradicionales.

A modo de resumen, podemos decir que las políticas enumeradas significan un cambio en la posición que el ejecutivo tuvo para el sector si se las compara con el período previo. En estos programas podemos ver una tendencia a un reforzamiento de las funciones de coordinación y planificación del gobierno central, y del estímulo al crecimiento del segundo nivel del sistema. Asimismo, al menos en lo declarativo de estos proyectos, una valoración de la autonomía universitaria y una postura a su reconocimiento a la hora de implementar estos programas. Todo esto bajo la premisa de mantener el statu quo en un sistema con lógicas muy arraigadas.

Asimismo, es de notar que bajo la retórica de “normalización” del sistema y de terminar con comportamiento discrecionales, se discontinúan o se transforman muchas de las políticas centrales del período anterior.

No obstante, compartimos la apreciación de que se trata de “políticas “erráticas” que se vieron fuertemente limitadas por una reducción considerable de la inversión y por un contexto de alta conflictividad con los actores del sistema. En este sentido, es de apreciar una tensión entre los fundamentos de las políticas anunciadas y su efectiva implementación.

3.3 Sobre la matrícula y la política de creación de nuevas universidades

En la totalidad de las entrevistas realizadas para este trabajo, se menciona la creación de universidades nacionales como una política pública central que caracteriza a gran parte del período de nuestro interés. Es en este sentido, se busca en este apartado profundizar en este aspecto. Asimismo, entendemos aquí que el crecimiento del número de instituciones universitarias tendería, a priori, a tener un correlato en el

crecimiento de la matrícula y es en este sentido que también en este apartado se analizará su evolución.

En primer término, resulta necesario realizar un enfoque retrospectivo que considere el desarrollo de la política de creación de universidades a lo largo de la historia argentina. Para esto, en la tabla 4 se consigna la cantidad de universidades nacionales existentes en diferentes años. Los recortes temporales se justifican, a partir del regreso de la democracia en 1982, con los cambios de gobierno.

Tabla 4. Cantidad de Universidades Nacionales existentes por año.

Año	1967	1982	1989	1999	2003	2007	2015	2019
Cantidad de UUNN	9	26	27	37	39	40	57	57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

En esta tabla podemos observar la existencia de tres períodos donde el sistema público universitario tiene una gran expansión. El primero, responde al “Plan Taquini”, que tuvo lugar hacia fines de los ‘60 y principios de los ‘70 durante el gobierno autoritario conocido como “Revolución Argentina”. Aquí hay una expansión sin precedentes, donde se dividen instituciones ya existentes, se nacionalizan universidades provinciales y se crean nuevas, pasando de un sistema que contaba con 9 universidades nacionales en 1967, a uno con 23 en 1974 y 26 en 1982. Como se ha dicho, esta expansión responde, por un lado, a la ideología desarrollista imperante en la época, pero, también, a la doctrina de seguridad nacional, por lo que puede encontrarse un fuerte sentido político a esta expansión. El siguiente período expansivo tuvo lugar durante el gobierno de Carlos Menem, en la década del ‘90. Su gobierno inicia con 27 universidades nacionales

y finaliza con 10 más. A diferencia de lo sucedido en el período previo, estas se ubican mayoritariamente en la Provincia de Buenos Aires. El último período expansivo, que analizaremos en profundidad por encontrarse dentro de los años que estudiamos en profundidad, tiene lugar durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, entre los años 2007 y 2015. Su gobierno inicia con 40 universidades nacionales y termina con 57.

Este período contrasta con el siguiente, durante el gobierno de Mauricio Macri, donde no se crea ninguna nueva universidad, y hay diversas declaraciones de funcionarios de alto nivel donde se critica la “proliferación de universidades”. Pero también contrasta con el período previo, donde se crea una sola universidad. Esto último, abona a lo propuesto en las entrevistas N° 1, 2 y 3 donde se propone diferenciar la política universitaria de los gobiernos Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner.

Una forma de comparar los distintos períodos en este punto es propuesta por Piqué (2016), quien divide la cantidad de universidades creadas según los años de cada período. No obstante, él presenta otros recortes temporales por lo que resulta pertinente exponer de un modo alternativo esta información, tal como se hace en la tabla 5.

Tabla 5 . Promedio de creación de universidades por período.

Período	Años	UUNN creadas	Promedio de creación de UUNN por año
1613-1967	354	9	0,03
1968-1982	14	17	1,21
1983-1988	6	1	0,16
1989-1998	10	10	1,00
1999-2002	4	2	0,50
2003-2006	4	1	0,25
2007-2015	8	17	2,13
2016-2019	4	0	0,00
Total	406	57	0,14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Aquí se observa que, desde la creación de la Universidad Nacional de Córdoba en 1613 hasta 1968, se crearon 9 universidades nacionales lo que, considerando que pasaron 354 años entre un momento y otro, permite inferir que se crearon 0,03 universidades por año. En el período siguiente, que va desde el “Plan Taquini” hasta el retorno de la democracia en 1982, se crearon 17 nuevas universidades lo que, considerando que pasaron 14 años, da un promedio de 1,21 universidades por año. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, se crea 1 nueva universidad lo que da un promedio de 0,16 nuevas universidades por año. Durante el gobierno de Menem, tiene lugar el plan expansivo mencionado y se crean un total de 10 nuevas universidades, lo que da un promedio de 1 universidad por año. En el período siguiente, que incluye la presidencia de Fernando De la Rúa pero, también, los gobiernos transitorios peronistas, se crean 2 universidades, a un promedio de 0,5 universidades por año. Durante la presidencia de Néstor Kirchner, se crea 1 universidad, lo que da un promedio de 0,25 universidades por año. Luego, en el gobierno de Fernández de Kirchner, se crean 17 nuevas universidades, al ritmo de

2,13 universidades creadas por año. El gobierno de Mauricio Macri, como se ha dicho no crea ninguna nueva universidad.

En resumidas cuentas, focalizando en el período que es de nuestro interés, podemos notar que la expansión hecha entre 2007 y 2015 no tiene precedentes históricos y, por su ritmo, puede ser catalogada como la mayor expansión del sistema universitario motorizada por un gobierno. Contrariamente, el período encabezado por Macri, es, desde el retorno de la democracia, el único en el cual no hubo nuevas universidades.

Poniendo el foco en la expansión realizada entre 2007 y 2015, es interesante la observación realizada por García de Fanelli en 2016 quien sostiene que, mientras que en el momento menemista el sector privado crece por encima del sector público en expansión, durante el kirchnerismo se revierte esta tendencia y se modifica el sector de gestión privilegiado, siendo ahora el público el que crece muy por encima del privado.

Asimismo, un hecho a destacar es que, por primera vez en su historia, el sistema público universitario alcanza en este período una cobertura nacional, teniendo, al menos, una universidad por provincia.

No obstante, este hecho convive con una tendencia a que sea Buenos Aires y la Capital Federal la zona privilegiada para el desarrollo de nuevas instituciones. Como se ve en la tabla 6, el durante el período 2003-2017 el 58,5% de las nuevas universidades se ubican en la Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires, lo que resulta coincidente con lo sucedido durante la expansión menemista (60%) pero que se ubica por arriba del promedio general de todo el período que indica que el 42,11% de las instituciones se encuentran en esa zona geográfica.

Tabla 6 . Creación de nuevas universidades según zona geográfica.

Período	Total UUNN creadas	Creadas en CABA y PBA	% de UUNN creadas en CABA y PBA sobre total
1613-1967	9	3	33,33%
1968-1982	17	4	23,53%
1983-1988	1	0	0,00%
1989-1998	10	6	60,00%
1999-2002	2	1	50,00%
2003-2006	1	0	0,00%
2007-2015	17	10	58,82%
2016-2019	0	0	-
Total	57	24	42,11%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Particularmente de las 10 universidades creadas en la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, 8 fueron creadas en el Gran Buenos Aires (GBA), lo que significa que el 47% de las nuevas universidades del período fueron creadas en lo que se conoce como conurbano bonaerense, tal como se desprende del listado de universidades creadas según ubicación propuesto en la tabla 7 .

Tabla 7. Ubicación de las nuevas universidades nacionales (2007-2015)

Nombre de la Universidad Nacional	Ubicación	Año de creación
U.N. de Río Negro	Río Negro	2008
U.N. Arturo Jauretche	GBA	2009
U.N. de Avellaneda	GBA	2009
U.N. de José C. Paz	GBA	2009
U.N. de Moreno	GBA	2009
U.N. de Villa Mercedes	San Luis	2009
U.N. del Oeste	GBA	2009
U.N. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Tierra del Fuego	2010
U.N. de la Defensa Nacional	CABA	2014
U.N. de Hurlingham	GBA	2014
U.N. de las Artes	CABA	2014
U.N. de los Comechingones	San Luis	2014
U.N. de Rafaela	Santa Fe	2014
U.N. de San Antonio de Areco	Buenos Aires	2015
U.N. del Alto Uruguay	Misiones	2015
U.N. Raúl Scalabrini Ortiz	GBA	2015
U.N. Almirante Guillermo Brown	GBA	2015

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Esto responde a un diagnóstico y a lógica política clara. Varios autores analizan esto como una política de “democratización” en tanto implica la creación de ofertas educativas de educación superior en lugares con un nivel socioeconómico bajo y con poca tradición de acceso a la universidad. Al respecto, Lucardi (2017) sostiene que la política de creación de universidades “amplió el derecho a la universidad a sectores de la población que se encontraban tradicionalmente excluidos, de hecho, del efectivo ejercicio de ese derecho, tornando más cierta la posibilidad que tienen estas personas de convertirse en estudiantes universitarios”. Una de las justificaciones que brinda es que los propios documentos oficiales que dan origen a esas universidades consideran que la creación de universidades en el conurbano bonaerense constituye una política

orientada a la democratización de las oportunidades de acceso y permanencia en el nivel superior, así como también entiende que impulsa el desarrollo de la región y contribuye a mejorar la calidad de vida de las comunidades ahí radicadas.

Asimismo, una serie de datos empíricos vinculados a la matriculación permiten observar los fundamentos de este diagnóstico, así como también evaluar la pertinencia e impacto de esta política.

Según el Observatorio Educativo de la Universidad Pedagógica (2016), tomando la Encuesta Permanente de Hogares y observando especialmente los 24 partidos que conforman el Gran Buenos Aires, se puede notar que, en 2008, 226.551 personas asistían a la universidad, mientras que en 2015 lo hacían 315.826. Esto da una variación del 39,4% en 7 años, lo que duplica al crecimiento del 18,9% que tuvo el sistema en su conjunto, considerando toda la geografía y al sector público y privado en su conjunto.

Luego, tal como se observa en la tabla 8, se desagregan los datos por nivel de ingreso y se observa que la variación porcentual del acceso a la universidad por parte de quienes viven GBA durante este período es disímil según el quintil de ingresos. De este modo, para el quintil de menores ingresos (Q1), hay una variación del 47,5% ya que en 2008 accedían 25659 personas a la universidad, y en 2015 lo hicieron 37840. Para el Q2 la variación es extraordinaria, ya que hay un aumento del 95%, prácticamente duplicando los niveles de acceso. Esta tendencia se matiza luego, habiendo un aumento del 39,1% para el tercer quintil, del 28,4% para el cuarto y del 20,7% para el quinto. Lo que sobresale es que el acceso a la universidad en la población de menor ingreso del Gran Buenos Aires crece muy por encima de la media de 39,41% para esta zona y, aún más, del 18,9% de todo el sistema. De este modo, el estudio concluye que las nuevas universidades del conurbano implicaron un diferencial en el acceso a la universidad para

las poblaciones que allí residen y, sobre todo, para las más postergadas en términos socioeconómicos.

Tabla 8 . Residentes en el Gran Buenos Aires que asisten a universidades públicas según quintil de ingresos (2008-2015).

Año/Quintil	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
2008	25659	31287	41995	58885	68755	226551
2009	26149	34372	43583	64163	63008	231275
2010	32827	41381	54467	67214	62730	258619
2011	33759	39678	53221	66828	67647	261133
2012	32031	41223	56174	67433	63850	260711
2013	41451	53978	49800	67661	69828	282718
2014	39744	62596	49917	65236	77702	295195
2015	37840	61020	58404	75590	82973	315827
Variación 2008-2015	47,47%	95,03%	39,07%	28,37%	20,68%	39,41%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Dossier del Observatorio Educativo de la Universidad Pedagógica, año 3, Nº6, 2016.

En este mismo sentido, García de Fanelli (2011) analiza la cobertura de todo el sistema según la tasa neta de escolarización superior para los diferentes quintiles de ingreso y sostiene que “si bien continúa existiendo una brecha importante entre los jóvenes de los hogares de mayor nivel de ingreso (quintil 5) y los de menor nivel de ingreso (quintil 1), la misma se ha ido reduciendo a lo largo de este período. El cociente entre la tasa neta de escolarización de educación superior del más alto quintil respecto del más bajo se ha reducido de 4,2 en 2005 a 3,1 en 2010”.

No obstante, otros autores ponen en tela de juicio esta mirada y sostienen que la creación de universidades en el conurbano bonaerense no implicó un crecimiento exponencial del acceso. Haberfeld, Marquina y Morresi (2018) comparan el crecimiento

de la matrícula con la expansión del sistema y muestran que el crecimiento de la demanda no acompaña al de la oferta. Es así que sostienen que en el período 2005-2017, el número de instituciones de gestión pública creció más del 40% mientras que la matrícula de ese mismo subsistema creció un poco más del 17%. Contrariamente, en el sector privado, el crecimiento de las instituciones fue del 26%, pero la matrícula subió de manera mucho más acelerada (62,83%). A la hora de analizar este desacople entre oferta y demanda sostienen que “algunas de las nuevas universidades se instalaron en lugares muy cercanos a otras universidades ya existentes, con una oferta similar por lo que ha sucedido que nuevas y viejas instituciones se dividen un mismo público”.

En la misma línea, el Entrevistado nº1 marca esta superposición de oferta y sostiene que más que expansión hay una redistribución, sin un aumento exponencial de la matrícula. Estas posturas encuentran también un sustento empírico.

Por un lado, podemos observar que, si bien durante todo el período hay una ampliación en la cobertura total del sistema, el gran salto se da al comienzo del período, previo a la política de creación de universidades para luego presentar un crecimiento sostenido en el tiempo aunque marginal. De este modo, tal como se ilustra en la tabla 9, en 2001 la tasa bruta de escolarización universitaria para la población entre 18 y 24 años era de 16%; en 2005, del 34%; en 2010, del 36%; en 2017, del 39,5%.

Tabla 9. Tasa de escolarización universitaria, población de 18 a 24 años. 2001-2017

	2001	2005	2010	2014	2017
Tasa Neta Universitaria	16%	18%	19%	19%	19,70%
Tasa Bruta Universitaria	25%	34%	36%	38%	39,50%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Para observar esto más en detalle, en la tabla 10 se presentan los números de matrícula para todo el período y se diferencia entre el subsistema público y el privado. Los datos salen de las series estadísticas publicadas por la Secretaría de Políticas Universitarias y el corte en 2017 obedece a que fue ese año la última publicación.

Aquí se observa que hay una tendencia al crecimiento de la matrícula que, a excepción de 2007, presenta tasas positivas de variación todos los años. En el período 2003-2017, la matrícula aumenta un 34,6% lo que implica un crecimiento anual promedio del 2,2%. Ningún subperíodo - correspondiente a los distintos gobiernos - presenta tasas de crecimiento promedio significativamente alto o bajo en relación a la media. En cambio, lo que sí resulta llamativo es que el subsistema privado crece muy por encima del subsistema público en lo que a matrícula respecta. De este modo, la media del crecimiento anual de la matrícula de todo el sistema es de 2,2%. Dentro de este, el subsistema público crece por debajo, a un ritmo del 1,6% anual; mientras que el privado lo hace a un 4,94% anual. De esta manera, el sector privado pasó de explicar el 14,5% de la matrícula en 2003, a explicar el 29% en 2015. Es de notar que el período de mayor crecimiento de la matrícula privada se da durante gobiernos kirchneristas, lo que posiblemente esté más asociado a un crecimiento del poder adquisitivo de amplios sectores de la población que a una política específica de fomento de este sector. Si consideramos que la cantidad de instituciones públicas crecieron un 46,2% entre 2003 y 2017, mientras que las privadas lo hicieron en un 26%, estos guarismos cobran aún más relevancia.

Estos datos abonan a las hipótesis, antes esbozadas, que matizan la expansión del sistema al observar que el crecimiento en las instituciones no tiene un correlato en el

crecimiento matricular ya que este es absorbido en gran medida por el sector privado y, en este sentido, proponen la existencia de una superposición de oferta.

Tabla 10. Crecimiento de matrícula según sector de gestión. 2003-2017.

Año	Sistema universitario		Subsistema público			Subsistema privado		
	Matrícula	Variación anual	Matrícula	Variación anual	Participación sobre total	Matrícula	Variación anual	Participación sobre total
2003	1.489.243	-	1.273.832	SD	85,54%	215411	SD	14,46%
2004	1.536.653	3,18%	1.299.564	2,02%	84,57%	237089	10,06%	15,43%
2005	1.553.700	1,11%	1.295.989	-0,28%	83,41%	257711	8,70%	16,59%
2006	1.586.520	2,11%	1.306.548	0,81%	82,35%	279972	8,64%	17,65%
2007	1.569.065	-1,10%	1.270.295	-2,77%	80,96%	298770	6,71%	19,04%
2008	1.600.522	2,00%	1.283.482	1,04%	80,19%	317040	6,12%	19,81%
2009	1.650.150	3,10%	1.312.549	2,26%	79,54%	337601	6,49%	20,46%
2010	1.718.738	4,16%	1.366.237	4,09%	79,49%	352501	4,41%	20,51%
2011	1.808.415	5,22%	1.441.845	5,53%	79,73%	366570	3,99%	20,27%
2012	1.824.904	0,91%	1.442.286	0,03%	79,03%	382618	4,38%	20,97%
2013	1.830.743	0,32%	1.437.611	-0,32%	78,53%	393132	2,75%	21,47%
2014	1.871.445	2,22%	1.468.072	2,12%	78,45%	403373	2,60%	21,55%
2015	1.902.935	1,68%	1.491.452	1,59%	78,38%	411483	2,01%	21,62%
2016	1.939.419	1,92%	1.519.797	1,90%	78,36%	419622	1,98%	21,64%
2017	2.005.152	3,39%	1.584.392	4,25%	79,02%	420760	0,27%	20,98%
Total		35%		24%			95%	
Media		4,32%		1,59%	80,50%		4,94%	19,50%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Lo mencionado cobra sentido también al observar que la creación de las universidades en el conurbano no tomó en consideración los análisis y consultas que, según establece la ley, el ejecutivo tiene que pedir a otros organismos a la hora de proponerle al Congreso la creación de una nueva universidad. De hecho, la amplia mayoría de las universidades creadas en este período carecen del previsto dictamen que tiene que dar el Consejo Interuniversitario Nacional. En definitiva, podemos sostener que este proceso expansivo no se siguió los análisis de pertinencia y factibilidad técnica que el propio proceso de creación de universidades prevé en sus etapas. De hecho, el propio Rector de una de estas nuevas universidades sostuvo oportunamente que en la decisión intervinieron factores exógenos a la planificación de un sistema universitario integrado (Rinesi, 2012). Así también, Lucardi (2017) entiende que la creación de universidades en el conurbano siguió una direccionalidad política más en consonancia con las políticas públicas sociales y educativas del Poder Ejecutivo, que de las necesidades del propio sistema universitario en si mismo. En esta misma línea, la totalidad de los entrevistados – independientemente de su origen político y las justificaciones que realizan – dan cuenta que fue una lógica política, en sentido estricto, la que determinó dónde se creaban las universidades.

En esta misma línea, podemos plantear que esta política genera como consecuencia – no la única, ni la más importante – la emergencia de nuevos actores, modificando la correlación de fuerzas al interior del sistema universitario, con un crecimiento relativo de uno de sus bloques históricos – el peronista – sobre el antes bloque mayoritario - el reformista.

A modo de resumen de estas dos dimensiones analizadas, podemos decir que el período que va de 2007 a 2015 significó una expansión sin precedentes del sistema público

universitario. Esto contrasta notablemente con el periodo siguiente (2015-2019) donde la expansión fue nula, y también con el período previo (2003-2007) donde fue marginal. En este sentido, cobran relevancia los enfoques antes mencionados que sostienen que hay una distinción sustantiva entre el primer gobierno kirchnerismo – encabezado por Néstor Kirchner – y los dos subsiguientes – encabezados por Cristina Fernández de Kirchner-. Así también, abonan a los enfoques que marcan un parte aguas entre la política universitaria de Fernández de Kirchner y la de Macri.

Respecto a esta política, se vio que la expansión estuvo fuertemente geolocalizada y esto obedeció más a una lógica política que a una necesidad o valoración técnica.

En este sentido, observamos que la política de expansión de las instituciones públicas universitarias, no tuvo un correlato directo en la expansión matricular que, aún positiva, tiende a ser constante durante todo el período y, como se vio, con un mayor peso relativo en el sector privado.

Sin embargo, sí tuvo un efecto notorio en los lugares donde estas se radicaron e implicaron un notable cambio en los patrones de acceso a la educación superior de los sectores más postergados en términos socioeconómicos. En este sentido, adherimos a la caracterización de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense como una política democratizadora.

3.4 Gasto público

En este apartado profundizaremos en una dimensión central para comparar los períodos analizados como el gasto público universitario. Para esto tomaremos, a lo largo de todo el período, el gasto realizado por el Sector Público Nacional No Financiero. Para esto, consideraremos la Cuenta Ahorro, Inversión y Financiamiento que forma parte de las

series estadísticas que publica anualmente el Ministerio de Hacienda de la Nación a la hora de rendir cuentas ante el Congreso Nacional y ante la sociedad toda. Específicamente, analizaremos todas las transferencias corrientes realizadas a las Universidades Nacionales por la Administración Central, los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social, las Sociedades y Empresas del Estado, los Fondos Fiduciarios y otros Entes Públicos. Es de notar que estas erogaciones incluyen a los incisos del Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso que se destinan a las Universidades Nacionales, pero no se reducen a esto, sino que consideran la totalidad de las erogaciones públicas en este concepto.

No se consideran aquí otro tipo de fuentes de financiamiento, como son los recursos propios, los recursos con afectación específica, las transferencias y los créditos internos y externos, las economías de ejercicios anteriores, así como tampoco las transferencias de personas e instituciones, de organismos internacionales o de instituciones privadas. Tampoco se considera aquí otra inversión pública fuertemente asociada a la universidad como es el gasto en ciencia y tecnología que, durante el período, tiene un gran crecimiento.

En este sentido, vale aclarar que no hacemos referencia al gasto total en educación universitaria sino solamente al gasto público nacional en el sistema universitario, lo que puede generar cierta diferencia con los números expuestos en otros trabajos académicos e, incluso, con las cifras que fueron citadas anteriormente.

Se utilizarán asimismo otros datos macroeconómicos relevantes como son el Producto Bruto Interno y el Gasto Público total. Aquí se considerarán las estimaciones realizadas por el propio Poder Ejecutivo Nacional y que, anualmente, publica el Ministerio de Hacienda. Como las series estadísticas han sufrido cambios metodológicos en lo que

respecta a su estimación, se tomarán siempre sus valores corrientes, para evitar distorsiones y facilitar su comparación.

Otra variable que se tomará en consideración es la inflación. Tomaremos como indicador el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que confecciona el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Es de notar que este indicador ha presentado alteraciones en el período que va del 2007 al 2015 y, por eso, para este período utilizaremos como fuente alternativa el Índice de Precios para la Ciudad de Buenos Aires (IPCBA) elaborado por el gobierno distrital, que resulta coincidente con estimaciones privadas de la inflación.

Para empezar con el análisis, tomaremos los montos de la cuenta inversión destinados a las universidades y su relación con el producto total. En la Tabla 11 y en el Gráfico 2, se presentan el Gasto Público Universitario y el Producto Bruto Interno, expresados ambos en millones de pesos corrientes. Asimismo, se establece la relación porcentual existente entre ambos ya que esta permite observar el lugar que ocupa el gasto público para el sector en el total de la economía. Como marca Fernández Lamarra (2018) esta medida básica da cuenta de la prioridad que reviste la educación universitaria dentro de una sociedad.

Una primera lectura nos permite observar que entre el año 2004 y el 2009 hay una notable tendencia al crecimiento del gasto público en universidades en relación al PBI. De este modo, pasa de explicar el 0,45% del producto en 2004 a explicar el 0,79% en 2009. Esto implica un crecimiento del 75,6%. Luego, hay una pequeña caída en 2010 (0,76%) que continúa con crecimiento, aunque ahora de un modo más moderado. El pico lo alcanza en 2015, donde el gasto público en universidades explica el 0,82% del

Producto Bruto Interno, es decir un 182% del porcentaje de participación que da inicio a nuestro período de estudio.

Aquí se produce el cambio de gobierno y, sincrónicamente, hay un cambio en la tendencia. En 2016 hay una primera caída, al 0,78%, que es recuperada el año siguiente, alcanzando nuevamente el pico de 2015. No obstante, son los dos años siguientes donde se produce la mayor caída de todo el período analizado. Entre 2017 y 2019, la participación del gasto universitario en el PBI pasa del 0,82% al 0,66%, lo que implica una pérdida del 19,5% y, lo que es llamativo, implica retrotraerse a los niveles de financiamiento de la década previa.

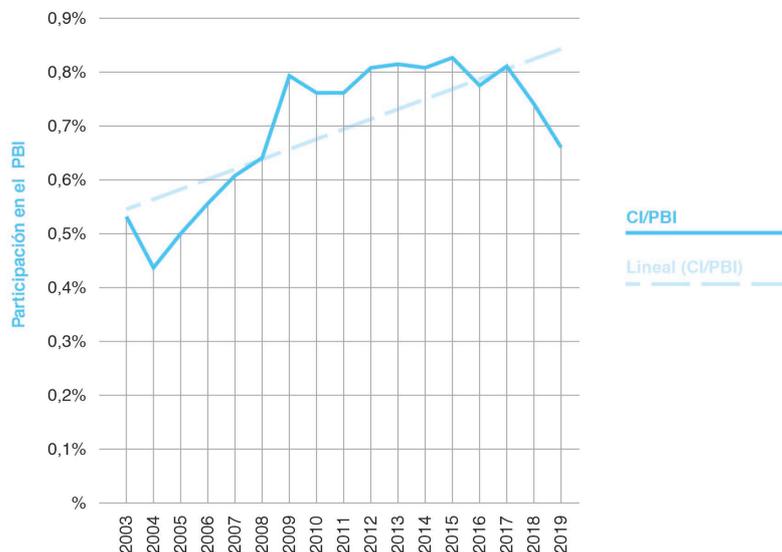
En términos generales, vemos que el período en su conjunto muestra una revalorización relativa de la educación superior ya que el valor mínimo (valle) se encuentra al inicio del período y, como muestra la línea de tendencia, tiende al crecimiento. Sin embargo, los números del final del período alertan una caída significativa, por debajo de la línea de tendencia, que da cuenta de una pérdida de la importancia relativa del financiamiento de la educación universitaria en el total de la economía.

Tabla 11. Gasto Público en Universidades Nacionales y Producto Bruto Interno (2003-2019).

Año	Gasto Público en UUNN <small>(millones de pesos corrientes)</small>	PBI <small>(millones de pesos corrientes)</small>	GPU en relación al PBI
2003	1987,7	375909,0	0,53%
2004	2166,2	485115,0	0,45%
2005	2908,6	582538,0	0,50%
2006	3965,4	715904,0	0,55%
2007	5402,9	896980,0	0,60%
2008	7391,7	1149646,0	0,64%
2009	9911,0	1247929,0	0,79%
2010	12658,9	1661721,0	0,76%
2011	16682,2	2179024,0	0,77%
2012	21367,2	2637914,0	0,81%
2013	27271,0	3348308,0	0,81%
2014	37065,0	4579086,0	0,81%
2015	48991,6	5954511,0	0,82%
2016	64048,8	8228160,0	0,78%
2017	86997,0	10644779,0	0,82%
2018	108300,1	14605790,0	0,74%
2019	142142,0	21650351,0	0,66%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Gráfico 2. Gasto Público en Universidades Nacionales en relación al Producto Bruto Interno (2003-2019).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Estos datos cobran aún más relevancia cuando se piensa esta variable con un corte temporal más extenso. De este modo, resultan interesantes los aportes de Lucardi (2017) quien marca que, durante el gobierno de Menem, la relación entre inversión en el sector y PBI fue oscilante, aunque sin tendencia al alza en ningún momento. Durante el gobierno de la Alianza, entre 1999 y 2001, hay un claro estancamiento que da lugar a un período de decrecimiento entre el 2002 y el 2004. Es a partir de entonces que, como vimos, se evidencia un comportamiento ascendente que, en términos generales, se mantiene hasta 2015, dando lugar a la mencionada caída.

Esta tendencia a la pérdida de importancia relativa de la educación superior durante el gobierno macrista queda, aún más, de manifiesto cuando se considera la inversión total

en las universidades en relación al gasto público total de sector público no financiero. Como se muestra en la tabla 12, a partir de 2006 hay una tendencia al crecimiento de la participación del gasto público en educación superior durante los gobiernos kirchneristas, sobre todo en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner. Es durante su gobierno, en 2009, que se alcanza el punto máximo de participación (3,97%). Luego hay una caída inconstante, que sólo en el año 2014 se coloca por debajo de la tendencia de todo el período.

En cambio, es durante la administración macrista, en 2016, donde se alcanza el punto mínimo del período (3,01%) y, a excepción de 2017, todos los demás años se encuentran debajo de la línea de tendencia de todo el período.

En este mismo sentido, resulta de utilidad ver los promedios de participación del gasto universitario en el gasto total según cada gobierno. Mientras que, durante la presidencia de Néstor Kirchner, la participación promedió el 3,49%; durante la de Cristina Fernández de Kirchner alcanzó el 3,78%; y, durante el gobierno de Mauricio Macri, el 3,21%.

Estos datos cobran aún más relevancia cuando se considera que el gasto público total tuvo un muy fuerte crecimiento en términos reales durante los gobiernos kirchneristas y, a excepción de 2016, una tendencia a la caída durante la gestión macrista.

Tabla 12. Participación del Gasto Público en Universidades Nacionales en relación al Gasto Público Total (2003-2019)

Año	GPU/GPT (%)	Promedio período s/ gobierno
2003	3,5	3,49%
2004	3,37	
2005	3,35	
2006	3,74	
2007	3,79	3,78%
2008	3,83	
2009	3,97	
2010	3,85	
2011	3,7	
2012	3,8	
2013	3,63	
2014	3,27	3,21%
2015	3,42	
2016	3,01	
2017	3,39	
2018	3,28	
2019	3,14	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

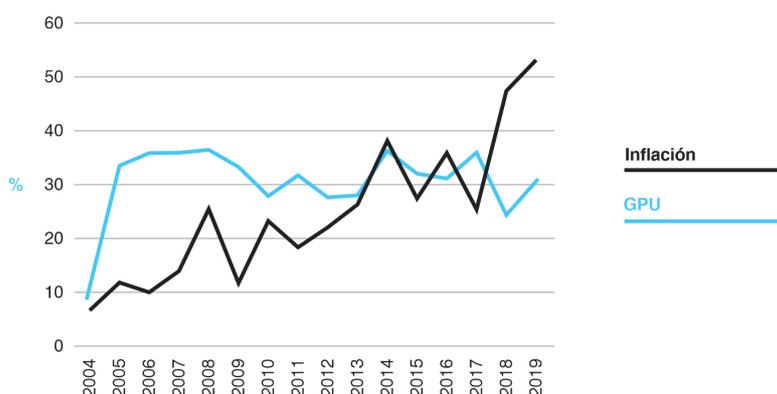
Por último, en el mismo sentido abona analizar la evolución en términos reales del gasto público en el sistema universitario. Para esto, comparamos la evolución de los valores nominales del gasto con la evolución del IPC-INDEC. Como se ha dicho, para no caer en sesgos a partir de tomar datos correspondientes al “apagón estadístico” que sufrió el INDEC entre 2007 y 2015, se toman variaciones alternativas.

Como se muestra en el gráfico 3, el crecimiento del gasto público universitario es superior al de los precios hasta el año 2014 donde, por primera vez, la inflación del 38% supera a la de la variación del gasto, que ronda los 36%. En 2015, al cierre del gobierno

kirchnerista, el gasto vuelve a ser positivo en términos reales. Eso se revierte en 2016, donde la brecha a favor de la inflación es significativa - 36,2% marcó el IPC, mientras que el gasto público universitario sólo creció 31%. En 2017, el gasto en universidades es positivo en términos reales, siendo 11,2% mayor a la inflación. Esta condición se pierde con creces en los años posteriores. En 2018, el gasto universitario varía 23,5% menos que la inflación. En 2019, 22,8%.

Estos números dan cuenta de un crecimiento en términos reales del presupuesto universitario durante la gestión kirchnerista y de una caída en términos reales durante la gestión macrista. En definitiva, estos datos abonan en el mismo sentido que los anteriores: los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner le otorgan una mayor prioridad relativa a la educación superior, mientras que el gobierno de Mauricio Macri opera en sentido contrario.

Gráfico 3. Variación (%) del gasto público universitario y de la inflación (2003-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda, del INDEC y de IPCBA

En otro orden de cosas, es interesante observar la composición del gasto universitario que venimos mencionando. La mayoría de este corresponde a asignaciones directas que el Estado otorga a cada una de las universidades y que estas destinan mayormente a financiar salarios, gastos de funcionamiento e inversiones. Estas transferencias directas están previstas en la Ley de Presupuesto Nacional, que es enviada por el Poder Ejecutivo Nacional para que, anualmente, la vote el Congreso Nacional. El proceso de confección del presupuesto por parte del PEN incluye una consulta al CIN que tiene que presentar una propuesta de distribución interna del presupuesto que, salvo contadas excepciones, tiende a ser respetada. Cabe aclarar que en la Ley Nacional de Presupuesto se incluyen tanto las erogaciones previstas en la “Planilla A” – que refiere sobre todo a salarios y a gastos de funcionamiento - como las previstas en la “Planilla B – que hace de refuerzo presupuestario. Históricamente, la distribución presupuestaria entre las distintas universidades responde a un “modelo de pautas” que propone el CIN a partir de algunos parámetros objetivos como son la cantidad de estudiantes, de sedes, la geolocalización, etc.

Así también, existen otras asignaciones que distribuye la SPU a través de diferentes fondos concursables, contratos programa y otras modalidades, que tienen como objeto financiar actividades de extensión, investigación, vinculación, o desarrollo de disciplinas estratégicas pero que no corresponden a gastos de funcionamiento en sentido estricto. Además, hay que contabilizar el gasto que otras áreas del Ministerio de Educación e, incluso, otros Ministerios tiene para el sector. Esto cobra relevancia, sobre todo, al considerar el plan de expansión universitaria que tuvo lugar durante el kirchnerismo ya que implicó la ejecución de fondos por parte del Ministerio de Planificación Federal, entre otros.

En este sentido, es que cobra relevancia analizar en el período cuánto del total de las erogaciones fueron destinadas de manera directa a través de la distribución propuesta por el CIN y aprobada por el Congreso Nacional; y cuánto de manera indirecta, a través de otros programas y otras erogaciones del ejecutivo.

En la Tabla 13 se vuelcan estos datos consignando por separado el presupuesto votado por el Congreso a través de la Ley Nacional de Presupuesto (LNP) y el total de las erogaciones realizadas a las universidades que, como se ha dicho, figuran en la cuenta inversión que publica anualmente en Ministerio de Hacienda. Naturalmente, en el total de las erogaciones están incluidas las previstas en el Presupuesto, por lo que nos permite observar qué porcentaje del total explica este último. Por último, agrupamos por gobierno, obteniendo un promedio que nos permitirá comparar más ordenadamente.

Una primera lectura nos permite notar que hay una importante caída de la predominancia del presupuesto sobre el total durante el gobierno de Néstor Kirchner. En 2003, la distribución votada por el Congreso explicaba el 92,1% del total de las erogaciones, mientras que en 2006 explicaba el 73,2%. De este modo, el promedio del período es 84,0% pero este guarismo, lejos de explicar una tendencia constante, da cuenta de la brecha entre el inicio y el final del subperíodo.

Tabla 13. Relación entre el Presupuesto para Universidades Nacionales votado en la Ley Nacional de Presupuesto (LNP) y el Gasto Universitario Total (GUT). 2003-2019.

Año	Presupuesto para UUNN según LNP <small>(millones de pesos corrientes)</small>	Gasto Universitario Total <small>(millones de pesos corrientes)</small>	% del GUT distribuido a través de la LNP	Promedio por gobierno
2003	1831,4	1987,7	92,1%	84,0%
2004	2028,7	2166,2	93,7%	
2005	2243,2	2908,6	77,1%	
2006	2904,1	3965,4	73,2%	
2007	4223,3	5402,9	78,2%	80,9%
2008	5873,1	7391,7	79,5%	
2009	8172,2	9911,0	82,5%	
2010	10538,9	12658,9	83,3%	
2011	13257,5	16682,2	79,5%	
2012	17952,8	21367,2	84,0%	
2013	21849,6	27271,0	80,1%	
2014	29544,4	37065,0	79,7%	85,8%
2015	39934,9	48991,6	81,5%	
2016	50342,7	64048,8	78,6%	
2017	76590,2	86997,0	88,0%	
2018	97134,4	108300,1	89,7%	
2019	123507,4	142142,0	86,9%	

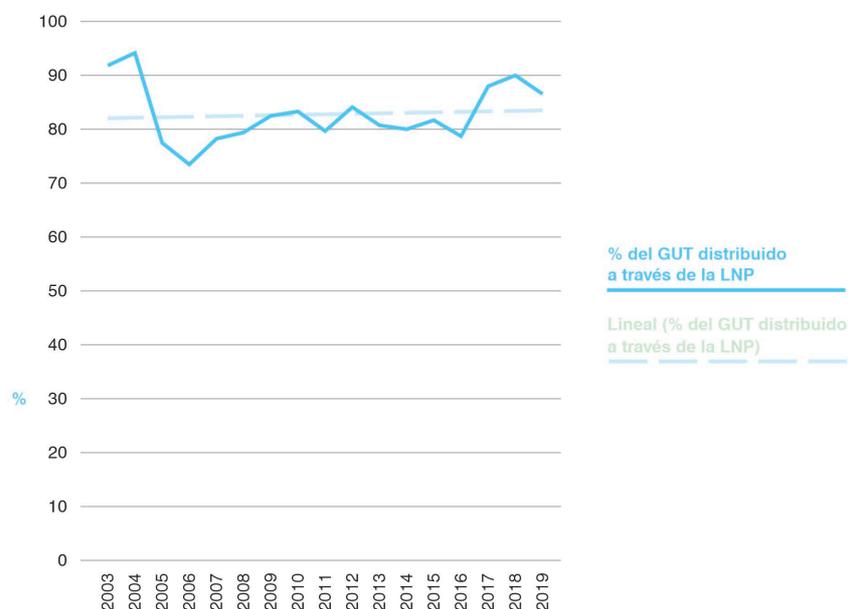
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y de los Presupuestos de la Administración Pública Nacional.

Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, hay inicialmente una recomposición, pero esta es irregular alrededor del tiempo y aquí el 80,9% promedio del subperíodo verdaderamente da cuenta de los niveles de representatividad del presupuesto nacional sobre el total del gasto universitario.

Durante el gobierno de Mauricio Macri, hay una tendencia a volver a los números que dan inicio al período completo. Hay una lógica creciente – sobre todo con un importante salto entre 2016 y 2017 – que hace que, en promedio (85,8%), sea este gobierno el que ejecuta menos dinero por fuera de lo previsto en la distribución directa de la Ley Nacional de Presupuesto.

Al analizar todo el período en su conjunto, tal como se consigna en el Gráfico 4, queda de relieve la tendencia que tuvo el kirchnerismo a tener un mayor porcentaje de gasto por fuera de lo que la Ley le destina a las universidades para sus gastos de funcionamiento.

Gráfico 4. Relación entre el Presupuesto para Universidades Nacionales votado en la Ley Nacional de Presupuesto (LNP) y el Gasto Universitario Total (GUT). 2003-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y de los Presupuestos de la Administración Pública Nacional.

Es posible realizar diferentes lecturas de esta situación. Una primera lectura permite inferir que el creciente gasto público universitario que tuvo el Kirchnerismo no se limitó a cubrir salarios y gastos de funcionamiento – a los que se destina mayoritariamente lo previsto en la Ley Nacional de Presupuesto - sino que incluyó otras políticas públicas y, en este sentido, resultan mayores las erogaciones no previstas en esta distribución. Al respecto, abona a esta hipótesis que el gasto que no fue dirigido a las universidades quedó mayoritariamente en manos del Ministerio de Educación, la SPU, el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Ciencia y Técnica (Haberfeld, Marquina, Morresi; 2018). Esto, como se mencionó previamente, se condice con políticas públicas centrales del período como son, entre otras, la creación de universidades, las becas y la promoción científico tecnológica.

Otra lectura posible - en consonancia con lo que marcan varios entrevistados (1,2,3)- es que tanto los “contratos programa” como otros fondos públicos fueron transferidos durante el kirchnerismo a las universidades para que hagan de “intermediarios de política pública” lo que implica una ampliación de las funciones tradicionales que tienen las universidades y que da lugar a las interpretaciones que sostienen que se usaron algunas universidades como “cajas políticas” o que se utilizaron estos mecanismos para distribuir fondos de un modo más discrecional que lo que permite el presupuesto votado por el Congreso, atendiendo a criterios político partidarios antes que técnicos.

En otro orden de cosas, es de notar que las erogaciones se destinan principalmente al pago del salario para docentes y trabajadores no docentes de las universidades ya que estos absorben en promedio el 95% del total de los recursos de las universidades nacionales asignados directamente por medio de la Ley de Presupuesto. Como se ha indicado previamente, es de marcar que durante los gobiernos kirchneristas hubo una

marcada tendencia al crecimiento del salario real de todos los trabajadores universitarios. Como marca el Informe IEC-CONADU (2010), en 2004 se retoma la mesa paritaria sectorial, que no se juntaba desde 1998 y que busca dar respuesta a una situación grave para el sector ya que entre 1993 y 2001 los salarios docentes sufrieron una depresión tal que su valor real se remitía al 50% del valor que tenían en 1987. Este mismo informe muestra que, a partir de 2004, se experimenta un crecimiento que hace que los salarios reales crezcan, hasta encontrarse, en 2009, un 56% por encima de los niveles de la década de 1990. Esta tendencia, aunque más matizada sobre el final del período, se puede extrapolar hasta 2015. Como se indica en las entrevistas N°5, hay una política laboral específica para el sector y un crecimiento del salario real docente, así como la revalorización de las carreras científicas, que hacen que la profesión académica recobre su carácter de carrera y que más docentes se dediquen de modo exclusivo a la vida universitaria.

Esta situación se revierte parcialmente con el inicio del gobierno de Cambiemos. Diversos informes dan cuenta de la pérdida de salario real que hubo durante este período, hecho del cual los trabajadores universitarios no fueron excepción. Asimismo, uno de los Secretarios de Política Universitaria entrevistados en este trabajo (Entrevista N°2) indica que la crisis económica que caracterizó a los años del gobierno macrista, así como la espiral inflacionaria de sus últimos años, degradaron el salario real de los sectores universitarios generando un conflicto con los gremios y una fuerte crisis política.

A modo de resumen de este apartado, es de mencionar que una de las mayores diferencias que se pueden identificar entre las gestiones del período en lo que a educación superior respecta, se ve en la cuestión presupuestaria. Mientras que los

primeros tuvieron, en términos económicos, una política expansiva para el sector - hecho que se refleja tanto al ver el porcentaje del gasto público universitario sobre el PBI, sobre el gasto público total, como el crecimiento real que surge al compara las erogaciones con la inflación – los segundos tuvieron una política de achicamiento. Asimismo, mientras la administración de Cambiemos tuvo una tendencia de priorizar los gastos de funcionamiento y de asignaciones presupuestarias directas a las universidades , la administración kirchneristas desarrolló una serie de asignaciones indirectas, obras públicas y otro tipo de erogaciones que, por un lado, dan cuenta de una voluntad de expansión del sistema - que se expresa sobre todo en políticas como la de creación de nuevas universidades, así como la del crecimiento exponencial de los montos y beneficiados por el sistema de becas económicas - pero también de un mayor manejo discrecional de fondos, que queda en manos del Poder Ejecutivo, dando lugar a prácticas que responden a lógicas político partidarias y de ubicar a las universidades como intermediarias de políticas públicas.

Reflexiones finales

En este trabajo se han abordado las políticas públicas universitarias en Argentina en el período 2003 – 2019. Para esto se ha trabajado inicialmente sobre los conceptos de políticas públicas y de políticas universitarias, profundizando en un aspecto central para el caso argentino como es el de autonomía universitaria. Asimismo, se ha ahondado en la caracterización del sistema público universitario, identificando sus actores, su forma de gobierno, su marco normativo, su forma de financiamiento, su régimen de admisión y realizando un repaso sobre la historia de las políticas para el sector.

Posteriormente, sobre la base de una serie de datos empíricos, de revisar literatura especializada y de realizar un conjunto de entrevistas a informantes clave, hemos profundizado nuestro análisis focalizando en el período que atraviesa las presidencias de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. Lo hemos hecho con una mirada generalista, pero poniendo el ojo, sobre todo, en el financiamiento, la política de creación de universidades y su impacto sobre la evolución de la matrícula estudiantil. En base a este recorrido, a modo de conclusión, proponemos las siguientes reflexiones finales.

Durante el período analizado podemos ver una oscilación entre la “no política”, las políticas de gobierno y las políticas de estado. Respecto a estas últimas, entendemos que hubo entre 2003-2019 una política estatal general de sostenimiento financiero del sistema y de respeto de la autonomía de las universidades, hecho que presenta una continuidad inalterable, al menos, desde la transición a la democracia en 1983 hasta la actualidad.

Respecto a la “no política” vemos que no hubo acciones de ningún gobierno del período que cambien o intenten cambiar sustancialmente las pautas generales de

funcionamiento, que se respetaron una serie de acuerdos implícitos que definen a una lógica sistémica, con una fuerte tendencia a la estabilidad. Podemos notar, acorde al recorrido realizado, que fue durante la época de Menem cuando se realizaron las grandes transformaciones para el sector y, desde entonces, ha habido una lógica dominante y, más allá de algunas políticas de corte declarativo, no hubo acciones disruptivas, dando cuenta de un consenso implícito sobre su mantenimiento, sobre todo en el nivel de las universidades. En este sentido, consideramos adecuado pensar que - por esta misma lógica sistémica y por el consenso alrededor de la autonomía universitaria - el Poder Ejecutivo Nacional desplegó sus políticas dentro de un marco limitado, siendo una constante la “no política” sobre un conjunto de cuestiones.

Donde encontramos elementos diferenciadores a analizar, es en el campo de las políticas de gobierno. Como se ha sostenido oportunamente, ante la ausencia de múltiples políticas de estado, han primado políticas gubernamentales fuertemente signadas por una lógica político partidaria. No obstante, estas políticas operan dentro de los márgenes permitidos por la autonomía y acorde a la lógica de negociación que caracteriza al sistema. En este sentido, independientemente de las diferencias que retomaremos a continuación, remarcamos el carácter comparativamente más estable de las políticas universitarias si las pensamos en relación a otros campos de políticas.

Hemos argumentado que hay que realizar una subdivisión en el subperíodo kirchnerista y diferenciar la presidencia de Néstor Kirchner de la de Cristina Fernández de Kirchner. Si el primero se caracterizó por normalizar un sistema y poner en pie un conjunto de temas en agenda, fue durante la presidencia de Fernández de Kirchner donde vislumbramos cambios significativos. En resumidas cuentas, notamos un rol más activo por parte del PEN que se ve en el aumento sostenido del presupuesto a las

universidades, en el aumento de otros fondos destinados al sistema y en un conjunto de políticas, entre las que se destacan un ciclo sin precedentes de creación de universidades, una política salarial expansiva y el crecimiento en monto y en beneficiarios de los programas de becas. Esto da cuenta de que la acción estatal fue más allá de garantizar el mero sostenimiento del sistema, sino que implicó un actor proactivo que tomó posición poniendo el eje de sus políticas en ampliar la inclusión social de la universidad, sobre todo focalizado en el ingreso.

Este período se caracteriza, asimismo, por una alta discrecionalidad en las políticas, hecho que identificamos, sobre todo, en la distribución interna de los fondos destinados a las universidades y en las decisiones de localización de las nuevas universidades, que no respetaron los procesos previstos, ni los análisis de pertinencia y factibilidad técnica. La creación de nuevas universidades, implicó también la emergencia de nuevos actores que modificaron, al menos parcialmente, la correlación de fuerzas al interior del sistema universitario.

Identificamos como saldo pendiente, la no convergencia entre el aumento de la inversión y la evolución de la matrícula que, aún positiva, tuvo un crecimiento más moderado. Sin embargo, marcamos como la política de expansión tuvo un efecto positivo considerable en los lugares donde las nuevas universidades se radicaron e implicaron un notable cambio en los patrones de acceso a la educación superior de los sectores socialmente más postergados. En ese sentido, adherimos a la caracterización de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense como una política democratizadora.

No obstante, identificamos que el aumento de la matrícula no estuvo acompañado por un aumento de la graduación, que sigue siendo baja, dando cuenta de la poca eficiencia

del sistema y teniendo un claro sesgo socioeconómico que muestra que la intención democratizadora de las políticas del gobierno se focalizó en el ingreso, pero no en el egreso. En este sentido, marcamos la existencia de una demanda de derechos de segunda generación, vinculados a la graduación.

La política del gobierno de Macri, por su parte, puso el foco en otros ejes. Se focalizó, sobre todo, en fortalecer las funciones de coordinación y planificación del poder central y desarrolló, en este sentido, una serie de políticas de impacto moderado. Si bien tuvo una política declarativa fuerte desde su inicio – criticando la alta discrecionalidad del gobierno previo y resaltando la fortaleza que le da la autonomía y su heterogeneidad al sistema – los objetivos trazados se fueron diluyendo ante la escasez presupuestaria. Los fondos destinados a las universidades y a las políticas para el sector, sufrieron una considerable caída durante los cuatro años de gobierno, en un contexto de achique del gasto público y alta inflación, lo que implicó una retracción parcial de las conquistas presupuestarias de la época previa. En este sentido, consideramos que las políticas del período fueron erráticas y estuvieron fuertemente atravesadas por un contexto de alta conflictividad con los actores del sistema, lo que creó una brecha entre el anuncio de políticas y su efectiva implementación.

Vistos estos tres momentos políticos, y en diálogo con la historia del sistema universitario argentino, concluimos que el período en su conjunto muestra una revalorización relativa de la educación superior que se observa en el hecho de que el presupuesto mínimo se encuentra al inicio del período y, como mostramos, la proyección de la tendencia lineal es al crecimiento. Asimismo, deja como saldo un sistema universitario considerablemente más grande y, moderadamente, más inclusivo.

Sin embargo, los números del final del período dan cuenta de una caída significativa observable en varias dimensiones, con predominio de las presupuestarias. Interpretamos este hecho como una pérdida de la importancia relativa que el gobierno en su conjunto le da a la educación pública universitaria.

Es en este aspecto donde notamos la mayor diferencia entre los subperíodos aquí caracterizados. Mientras que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner tuvieron una política expansiva para el sector - hecho que se refleja tanto al ver el porcentaje del gasto público universitario sobre el PBI como en el conjunto de políticas aquí revisadas- los segundos tuvieron una política de achicamiento, sin que esto implique un avance disruptivo sobre un sistema que, como se ha dicho, tiende a ser altamente estable y achica considerablemente los márgenes de acción del poder central.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F.** (1993). Estudio Introdutorio en L. F. Aguilar Villanueva (editor), Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Porrúa.
- Albrecht, D. y Ziderman, A.** (1992). Funding mechanisms for higher education. Washington: World Bank Discussion Papers, 153.
- Araujo, J. y Pérez Rasetti, C.** (2010) Expansión de la educación superior en la Argentina: desafíos y propuestas para pensar las políticas de acceso. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Mar del Plata.
- Bernasconi, A. y Rojas, F.** (2004) Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003. Capítulo 8 (Estructura de financiamiento): 155-185. En Estudios Nacionales Realizados por IESALC.
- Brunner, J.J.** (2000) América Latina. En Universidad siglo xxi. Europa y América Latina. Regulación y financiamiento. París: Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria.
- Broto, A.** (2012) “Financiamiento y políticas públicas para las universidades nacionales en el período 2003-2011.” In Financiamiento de la Universidad: Aportes para el debate, editado por Raquel San Martín, 193–225. Buenos Aires: Universidad de Palermo - UNESCO.
- Buchbinder P. y Marquina M.** (2008) Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2007, UNGS.
- Burchinder, P.** (2005) Historia de las Universidades Argentinas. Buenos Aires: Sudamericana.
- Camou, A.** (2014). Revisando las tensiones entre autonomía y regulación. Notas sobre las

relaciones entre Estado y universidad en la Argentina actual en M. Marquina (compiladora) La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC-CONADU.

-**Cetrángolo, O y Curcio, J** (2017) El gasto de las universidades públicas nacionales. CECE.

-**Chiroleu, A.**

(2012) Expansión de oportunidades, inclusión y democratización universitaria. En Chiroleu, A., Suasnábar, C. Y Rovelli, L. (comps.) Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes. Buenos Aires.

(2014). Alcances de la democratización en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación, N°65/1 15/05/2014, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

-**Chiroleu, A. y Iazzetta, O.** (2005) “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Rinesi, E., G. Soprano y C. Suasnábar, Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo

-**Chiroleu, A. y Marquina M.** (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina, Propuesta Educativa, N°43, Año 24, vol. 1, (pp. 7-16).

-**Chiroleu, A., Rovelli, L., Suasnábar, C.** (2012). Horizontes para una nueva política universitaria en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

-**CIPPEC** (2014). ¿Se cumplió la ley de Financiamiento Educativo? P. Bezem, F. Mezzadra y A. Rivas, A., Documento de políticas públicas. Área de Desarrollo Social. Programa de Educación. Junio de 2014. Análisis 135.

-**Clark, B.**

(1987). *The Academic Life. Small Worlds. Different Worlds*, Nueva Jersey: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

(1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparada de la organización académica*. México: Editorial Nueva Imagen.

-**Cohen, M. y March, J** (1974). *Leadership & Ambiguity, The American College President*. Nueva York: Mc Graw Hill.

-**De la Fare, M. y Lenz, S.** (2010) *La política de posgrado en Argentina y la expansión de carreras a partir de la década del 90. Informe Final*. Buenos Aires.

-**Del Bello, J. C.** (2015) *Agenda de política universitaria 2015/2025*. En Marquis C. (Ed) *La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.

-**Emiliozzi, S. y Unzué, M.** (2013) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.

-**Fachelli, S. y López Roldán, P.** (2017) *Análisis del sistema universitario argentino. Una propuesta inicial de indicadores* Universitat Autònoma de Barcelona.

-**Farías, L. y Montero, M.** (2005). "De la transcripción y otros aspectos artesanales de la investigación cualitativa". *International Journal of Qualitative Methods*.

- **Fernández Lamarra, N.** (2018) *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

-**García de Fanelli, A.M:**

(2005). Universidad, organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional. Buenos Aires: Miño y Dávila-Fundación OSDE.

(2008) Financiación de la educación superior argentina. Cambios y continuidades entre los años noventa y la primera década del 2000, Educación Superior y Sociedad, UNESCO-IESALC.

(2008) Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades. Buenos Aires: IIPE UNESCO.

(2011) Financiación de la Educación Superior Argentina: cambios y continuidades entre los años noventa y la primera década del 2000. En Educación superior y Sociedad, 16 (1), 17-36.

(2011) La Educación Superior en Argentina. En Bruner, J. J. y Ferrada Hurtado, R. (eds.) Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago de Chile.

(2015) Producción de información sobre el sector universitario argentino: avances desde los años noventa y desafíos actuales. En Marquis C. (Ed) La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.

(2016) Informe nacional Argentina, en J.J. Brunner. Educación Superior en Iberoamérica. Santiago de Chile.

-**Gasparini, L.** (1999). La distribución del ingreso en la argentina. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

- **Guadagni, A. A.**

(2012). Establecer criterios rigurosos para el ingreso al nivel universitario. Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina, 1. Universidad de Belgrano.

(2014). Por una universidad más inclusiva. Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina, 3. Universidad de Belgrano.

(2018), Cuadernos Centro de Estudios de la Educación Argentina, 7. Universidad de Belgrano.

-**Haberfeld, L. Marquina, M. y Morresi, S.** (2018) El Sistema Universitario Argentina. Situación, Problemas y Políticas, CECE.

-**Johnstone, B.** (2004). Cost sharing in higher education: Tuition, financial assistance, and accessibility in comparative perspective. Buffalo, NY.: Center for Comparative and Global Studies in Education. State University of New York at Buffalo.

- **Krotsch, P.**

(1998). El gobierno de la educación superior en la Argentina. La política pública en la coyuntura. En A. Mendes Catani (org.). Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século xxi. Porto Alegre:Editora Autores Associados.

(2001). Educación superior y reformas comparadas. Universidad Nacional de Quilmes.

-**Lahera Parada, E.** (2004) Política y políticas públicas. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 95: Santiago de Chile.

-**Lindblom, C. E.** (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. México: Porrúa.

-**López Acotto, A., Martínez, C. y Mangas, M.** (2016). La universidad como derecho. Notas de economía plebeya. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

-**Lucardi, A.** (2017). La creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 como política pública democratizadora. Tesis de maestría, Universidad de San Andrés.

-**Manifiesto Liminar** (1918), Córdoba. Disponible en <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>.

-**Martínez Nogueira, R.** (1995). Análisis de Políticas Públicas. Buenos Aires: INAP.

-**Marquina, M.** (2012) ¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi. La política universitaria en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

-**Marquina, M. y Soprano, G.**(2007). Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación superior. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

-**Mazzola, C.F.** (2007). La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis. San Luis: Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis.

-**Mazzola, C. y G. Soprano** (2009). Política, instituciones y protagonistas de la universidad argentina. Buenos Aires: Prometeo.

-**Meny, I. y Thoenig J.C.** (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

- **Mestman, M. y Suasnábar, C.** (2006) Autolimitación e Intervencionismo Estatal: Las políticas universitarias en Argentina a veinte años de democracia en J. d R. Silva Jr., J.F. de Oliveira y D. Mancebo (organizadores) Reforma Universitaria dimensiones e perspectivas. San Pablo: Alínea Editora.

-**Musselin, C.** (1997). State University relations and how to change them: the case of France and Germany. En European Journal of Education. Vol. 32. No 2.

-**Nosiglia, M.C.** (2007). El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional No 26206: continuidades y rupturas. En Praxis Educativa, No 11, Universidad Nacional de La Pampa.

-**Oszlak O. y O'Donnell, G.** (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Grupo de Trabajo Sobre el Estado, CLACSO, Volumen 4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

-**Oszlak, O.** (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. Buenos Aires: CEDES.

-**Paviglianiti, N., Nosiglia, M.C. y Marquina, M.**(1996). Reconstrucción neoconservadora. Lugar afectado: la universidad. Buenos Aires: Miño y Dávila-IICE-UBA.

-**Piqué, A. y Mancuso, M.** (2014). Política universitaria, una mirada comparativa entre los años '90 y los gobiernos kirchneristas (2003-2013). VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina.

-**Piqué, A.** (2016). Políticas públicas para la democratización universitaria durante el período kirchnerista (2003-2015). Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

-**Rabossi, M.**

(2009) Two different organizational reactions: The University sector in Argentina and Colombia and the neo-liberal proposal. Policy Futures in Education 7 (5): 532-543.

(2012) El sector privado como mecanismo alternativo de financiamiento universitario: Los casos de Chile, Argentina, y El Salvador (pp.163-192). En Raquel San Martín (Eds). Financiamiento en la Universidad. Buenos Aires: Cátedra UNESCO, Editorial Universidad de Palermo.

(2016). Access vs. admission: The open admission policy in public universities in Argentina and its consequences in terms of equity. In J.

-**Rinesi E.**(2012). La política universitaria en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

-**Rodríguez Oróstegui** (2005). Tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe hispano parlante. En Estudios Nacionales Realizados por IESALC., <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

-**Rovelli y Suasnábar, C.** (2009) L. “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: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- **Stubrin, A.** (2014) Autonomía universitaria, planeamiento y política pública: un ensamble

factible e indispensable en M. Marquina (compiladora) La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC-CONADU.

- **Suasnábar, C.**

(2005) “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, UNR editora, 83-93.

(2011) Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas. Pensamiento Jurídico, No. 31, mayo-agosto, Bogotá.

(2012) “El marco normativo de las universidades y el debate sobre la autonomía: una lectura desde la producción académica” en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2013). Las políticas universitarias en 30 años de democracia: Continuidades, rupturas y algunas lecciones de la experiencia. Cuestiones de Sociología (9), 345-350.

-**Tamayo Saéz, M.** (1997). El Análisis de las Políticas públicas en R. Bañón y E. Carillo, (compiladores) La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad.

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

-**Unzué M.** (2012) Historia de origen de la Universidad de Buenos Aires (A propósito de su 190° aniversario). En Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, núm. 8.

-**Weick, K.** (1976). Education Organizations as Loosely Coupled Systems. En Administrative Science Quarterly. Vol. 21, No 1, marzo, pp. 1-19, Cornell University, Johnson Graduate School of Management.

Anexos

Entrevista a Informante Clave N°1

- ¿Cómo caracteriza la política universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?

Tenés una gran diferencia con el gobierno de Néstor Kirchner y los otros gobiernos de Cristina Kirchner. En el de Néstor Kirchner, si bien hay mucho discurso con respecto al rol que van a tener las universidades, que debían ser las primeras consultoras del Estado, no hubo una política universitaria al comienzo del Kirchnerismo al punto que de hecho los funcionarios que dejaron no eran propios los que se encargaron de las políticas universitarias durante este tiempo.

Recién con Cristina - y te diría en el segundo mandato - empieza una política universitaria distinta a la que se venía llevando adelante. Y eso entronca también con otra situación política nacional y que va a terminar desembocando primero en la creación de nuevas universidades y, por otro lado, ya por el final del gobierno Kirchnerista, en una modificación de la educación superior. Sumado a todo eso hay un mayor gasto público en la universidad, una política salarial distinta. Vinculado al mayor gasto uno puede decir que hubo no necesariamente corrupción, pero sí manejos de fondos que pasaban por las universidades. La universidad se convierte en algún punto en intermediarias de políticas públicas, benefactoras de políticas públicas. Las universidades implementaron políticas públicas desde el estado nacional, y esto era un rol que novedoso para las universidades, que difiera a lo que se supone que estrictamente es su misión. Por ejemplo, hay universidades que implementaron algún

plan social como “Argentina trabaja”. Y eso también fue parte del dinero que se volcó a las universidades.

Dicho esto, también hay dinero que se volcó efectivamente a las universidades en sueldos, infraestructura., etc. Hay un gran crecimiento de la inversión, sobre todo durante los últimos años de Cristina Fernández de Kirchner. El dinero que se destinó desde Planificación Federal, para las obras y para la compra de terrenos; los aportes del Ministerio de Cultura, en el contexto de la Ley de Medios, para que las universidades desarrollen áreas audiovisuales; los Contrato Programa, que se repartían con altísima discrecionalidad; hay cifras muy importantes. Si vos empezás a sumar partidas te das cuenta que hay mucho más, porque la partida de congreso está destinada al funcionamiento, la expansión de las universidades se da mas bien por partidas extraordinarias que no necesariamente pasan por ahí.

Ahora, ¿qué tipo de política fue?, yo creo que fue una política de expansión, pero un tanto errática, en el sentido que, sobre todo en el caso de la Provincia de Buenos Aires, lo que se crearon fueron nuevas universidades que superpusieron oferta. Entonces esto, en lugar de generar una mayor cantidad de estudiantes, lo que generó fue una redistribución de los estudiantes existentes. Y eso vos lo ves en el achatamiento de la curva de matrícula, que se produce justamente cuando se abren nuevas universidades. No es que las nuevas universidades crean un aumento exponencial de los estudiantes, sino que los estudiantes que antes viajaban ahora no viajan, puede estar bien, pero no implica especialmente una expansión de la matrícula.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

Haciendo un repaso de lo mencionado: creación de universidades, política salarial, aumento presupuestario. Y, algo importante, no necesariamente como una política, sino como un resultado de estas políticas, el crecimiento del bloque no reformista y un mayor alineamiento hacia una visión no reformista, en su sentido más tradicional, de la universidad.

Además, si bien intervencionismo no hubo – en el sentido que no se intervino ninguna facultad, ninguna universidad, nadie se metió en ningún lado – sí es cierto que todas estas políticas reorientaron las universidades, las reeditaron políticamente, reeditaron sus agendas de investigación, sus planes de expansión, su oferta académica y eso es un poco problemático, o no, depende de como lo quieras ver. Cuando a una universidad le dicen mirá, tenes “x” cantidad de dinero para cierta carrera en especial, entonces esa universidad no tenía esa carrera y tampoco lo tenía en sus planes entonces dicen “bueno, vamos por acá”. Si en vez de ampliar el presupuesto para las universidades que le tocan, les decís que su presupuesto no se lo vas a aumentar pero si habrá dinero para cierta cosa en particular, eso es una forma de que las decisiones acerca de cómo expandir y qué oferta tener de manera orientada sí por la política del estado y eso si sucedió. Sobre todo en aquellas universidades que no tenían otro medio de crecimiento, la única manera que tenían era reorientar su oferta académica en reasignar recursos a aquellas áreas donde el estado garantizaba que había dinero. Ahí entiendo que tiene cierta lógica lo que marcan algunos autores como “neointervencionismo” aunque la propia idea de intervencionismo me hace ruido, por su connotación histórica.

- ¿Cómo caracterizarías la política universitaria en el gobierno de Mauricio Macri?

Ahí diría que fue absolutamente errática. Se implementaron una serie de instrumentos que supuestamente iban a evitar los problemas detectados, como el intervencionismo anterior, la intención era “renormalizar” la cuestión. Ahora, esas intenciones se fueron diluyendo con la marcha económica del país. Esto es, salieron normas u orientaciones normativas, documentos públicos, etc. pero lo que fue sucediendo es que ninguna de estas cosas tenía el impacto esperado básicamente porque el presupuesto lo empezaron a reducir de un modo muy grande. En términos nominales siempre aumentó el presupuesto, pero en términos reales siempre bajó y si bien eso fue en algún punto los primeros dos años aceptado, ya después no. Y eso implicó un cierto reordenamiento que cayó en la nada. El último año del macrismo no tuvo resultados básicamente por una cuestión presupuestaria.

También, hubo internas dentro del ministerio eran muy clara entre, por ejemplo, el radicalismo, tenía un objetivo. y al PRO más puro, que no le importaba. Y entonces esas intenciones buenas o malas, de reorientar, reformar, reordenar que el radicalismo llevaba sobre el campo universitario, chocaba con su socio electoral desde el gobierno que no le daba interés.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

Rescataría, por una parte, las intenciones mostradas al comienzo de la gestión o los primeros dos años que tenían que ver con el aumento de presupuesto, y el cierre de las ventanillas particularistas, me parecía correcto. Ahora, esto no sucedió. Estaba bien y me parecía bien la intención, pero eso no sucedió. Si a esto le sumas la ausencia de presupuesto, en realidad lo que se generó un parate del sistema.

Una buena política que se llevó adelante y fue muy combativa por las universidades Kirchneristas, pero que yo creo que fue una gran política tiene que ver con el Sistema Nacional de Reconocimiento de Trayectos Académicos. Una gran cantidad de universidades se sumaron. Fue realmente muy positivo, pero después eso se empezó a desarmar. Era una política muy buena, tenía un costo de implementación muy bajo.

Otras políticas que veo tienen que ver con el fortalecimiento del segundo nivel. Todos los organismos que están en la LES funcionan a pleno, los veo efectivamente funcionando y eso me parece muy bueno.

Otra política rescatable también fue una cierta de normalización y aceleramiento con respecto a la confección de títulos para que los egresados puedan empezar a trabajar.

Sin embargo, son más las políticas que hay que mirar críticamente. Yo creo que, ante todo, hubo desde las máximas autoridades a nivel general y presidencial un ninguneo constante del sector universitario, gravísimo, con consecuencias profundísimas que no se tomaron en cuenta cada vez que se daban esos discursos.

Después creo que el financiamiento fue en caída, especialmente para algunas áreas críticas de investigación y desarrollo en algunas universidades. Y finalmente considero que hubo un cierto divorcio entre ciencia y técnica, de un lado, y universidad, del otro. Ese problema empezó en la época de Néstor Kirchner, pero se agravó con Macri por la falta de presupuesto.

- ¿Qué continuidades y rupturas considera que hay entre las políticas de estos dos gobiernos?

Básicamente, hay continuidad. Estabilidad de los actores. El sistema universitario es un sistema altamente estable, más que nada por la lógica de cogobierno, de representación

de los claustros, y de autonomía que reduce considerablemente los márgenes de interferencia de los gobiernos. El kichnerismo, en parte, cambia la estabilidad fortaleciendo al bloque peronista sobre el reformista y al de las universidades chicas, sobre las grandes. Pero es en los márgenes. Es un sistema estable.

Como rupturas, lo presupuestario. De un crecimiento sostenido, sobre todo desde la presidencia de Cristina, a una baja real del presupuesto y otras partidas a las universidades. Pero eso se da en todo el sector público, baja el gasto.

Entrevista a Informante Clave N°2

- ¿Cómo caracteriza la política universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?

Fueron distintas etapas. A mi me tocó relacionarme con las políticas públicas de educación superior de los tres gobiernos kirchneristas y, en casi todos los tiempos, como militante estudiantil. En el 2010 me tocó ser funcionario universitario, primero Secretario de Bienestar Estudiantil de la Universidad de Lomas y luego Secretario de Vinculación Tecnológica, y me parece que hubo distintas etapas como también hubo diferencias en cada uno de los tres gobiernos.

Hubo una primera etapa de reconstrucción, en el gobierno de Néstor, en el marco de cómo iba la economía de la Argentina post crisis 2001 y donde se puso en valor a las universidades nacionales nuevamente, fue una etapa de crecimiento interesante.

Hubo una continuidad de esta etapa en los primeros años del primer gobierno de Cristina y, después, hubo una segunda etapa en que las políticas públicas para la

educación superior, más allá del juicio de valor de la pertinencia, de la calidad de la mismas, tuvieron un sesgo discrecional en función de una lógica “amigo-enemigo” de los que conducían las universidades, que se identifica también como una característica general de una política del segundo gobierno de Cristina. Uno podía ver los programas, los acompañamientos desde el Ministerio de Educación, puntualmente desde la Secretaría de Políticas Universitarias, y tenían un grado de discrecionalidad sobre todo en la asignación de recursos que estaba obviamente vinculado al posicionamiento político de cómo acompañabas, o no, la defensa del relato oficialista.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

Al principio hubo una puesta en valor importante de las universidades nacionales, de lo que aportaban al desarrollo del país y me parece que en ese período se fue consolidando algunas situaciones, algunas políticas públicas, que hoy están dadas en el sistema, por ejemplo, la consolidación de la CONEAU que tan discutida había sido en su creación en el marco de la LES. Esa transformación que tuvo la CONEAU en generar y garantizar las condiciones de evaluación y acreditación de las carreras, y también convertirse en un acompañamiento importante para marcar criterio de calidad académica y también criterios de necesidad de inversión en las universidades. Porque muchas veces - y esta fue una política muy interesante – luego de los dictámenes de la CONEAU, los análisis de los pares expertos por carrera, el Ministerio y la Secretaria lanzaba programas de mejora. Estos programas permitían, por ejemplo, financiar la incorporación de docentes, de categorías exclusivas para que los docentes que pudieran investigar.

También permitía la compra de laboratorios. Esa es una política que me parece a destacar, que generó un buen impacto.

Hubo conquistas también, la posibilidad de cerrar el Convenio Colectivo de Trabajo con los docentes y nodocentes universitarios, también es un dato relevante de esos años, que dejó un piso muy interesante para el funcionamiento de nuestras universidades.

Acá también quiero aclarar que una de las políticas públicas en el gobierno kirchnerista, que fue uno de sus rasgos distintivos, fue el crecimiento del sistema con la creación de nuevas universidades, vinieron a cumplir un rol y generaron la posibilidad de mejorar la región, de aportar desde la formación de los jóvenes.

-¿Cómo caracterizarías la política universitaria en el gobierno de Mauricio Macri?

Yo creo que fue un gobierno que tuvo buena gestión en materia de políticas públicas de educación superior. Me tocó ser parte desde el primer día como Director Nacional de Desarrollo Universitario y, a partir de noviembre de 2018, como Secretario de Políticas Universitarias. Primero, un rasgo político de definición, es las políticas públicas para la educación superior en el gobierno de Macri siempre estuvieron a cargo del sector del radicalismo y de quienes nos consideramos reformistas.

Después me parecen que las políticas públicas que nosotros hicimos se basaban en un diagnóstico que tenía que ver con las fortalezas que tenía nuestro sistema universitario y que tenían nuestras universidades. Una fortaleza que estaba dada por un marco general de acompañamiento de políticas por parte del Ministerio de Educación, pero estaban dadas en el marco de la autonomía y la historia de cada una de las universidades, de aquellas capacidades que habían ido logrando, consiguiendo y generando a través de los años.

La segunda premisa fue marcar las capacidades y fortalezas de nuestro sistema, generando herramientas de coordinación entre el sistema por un lado y por el otro generar que el Estado y el Ministerio de Educación podamos plantearle al sistema la necesidad de tener una planificación estratégica de su accionar y sobre todo de su crecimiento.

Y esto se relaciona con lo que dije antes respecto a la creación de universidades. Las críticas que teníamos ante la creación de estas nuevas universidades justamente tenía que ver con que la planificación de los proyectos institucionales, las garantías de calidad académica, pertinencia y goce pleno de la autonomía que estas universidades iban a tener en función de las formas de cómo se daba.

En ese marco de fortalezas y heterogeneidad lo que nos planteamos fueron dos conceptos centrales para definir nuestras políticas públicas. Estas fueron poder definir una planificación estratégica y generar una mayor coordinación con el sistema. Después tuvimos un montón de líneas que se derivaron de esto y políticas particulares que siguieron atendiendo.

La gestión de cambios se vio cruzada, quizás bastante más que los gobiernos kirchneristas, por la discusión de los esquemas salariales tanto de los docentes como nodocentes. Digo bastante más porque el proceso inflacionario en estos cuatro años así lo marcó y también porque la relación con los gremios no fue tan fácil desde un principio como quizás si lo pudo haber tenido en otra etapa los gobiernos kirchneristas.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

El Programa de Reconocimiento de Trayectorias, que buscaba que las universidades tengan convenio entre ellas y puedan reconocer trayectos formativos de carrera. En un primer momento, tenía como objetivo que los estudiantes pudieran tener movilidad sin tantos trámites burocráticos, también que las universidades pudieran pensar en titulaciones conjuntas, en nuevas titulaciones formando bloques de reconocimientos entre distintas carreras, que es una política que avanzó bastante y que tuvo buenos resultados.

Otra política que puedo marcar, entre el sistema y también entre la universidad y el resto de los niveles educativos, fue un programa que buscaba la articulación entre la universidad y la escuela media con el concepto de la universidad haciéndose cargo también de generar comisiones para facilitar el trayecto que significa para un joven ingresar a la vida universitaria, entonces ahí trabajamos en conjunto.

- ¿Qué continuidades y rupturas considera que hay entre las políticas de estos dos gobiernos?

Yo creo que, en general, el sistema universitario tiene su propia lógica y su propia dinámica en marco de la autonomía de las universidades, con lo cual casi siempre podemos hablar más de continuidad que de ruptura.

Una de las cuestiones que cambió, sobre todo desde la última etapa del gobierno kirchnerista y la etapa de cambiamos, tuvo que ver con una definición de las políticas públicas mas plural, más objetiva, más en función de parámetros de gestión que de la relación política de quienes lo conducían. Me parece que eso fue un distintivo.

Después creo que todos los gobiernos tienen tensiones propias alrededor de cuál es la mirada que hay que tener en algunos espacios de gestión, pero creo que los tres

secretarios de la gestión de Macri, acompañaron y entendieron las necesidades de fortalecer el sistema universitario, de mayor presupuesto. Eso ha dado y generado las condiciones para redondear una buena gestión.

Creo que la diferencia mayor tiene que ver con la definición política de la discrecionalidad que existía antes y la toma de decisiones en función de parámetros de gestión a partir del gobierno de Macri, y también esta premisa de planificar estratégicamente entiendo que no estaba en los años anteriores.

Entrevista a Informante Clave N°3

- ¿Cómo caracteriza la política universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?

Creo que la política universitaria de Néstor y Cristina habría dividirla, básicamente porque en el primer período se ocuparon de cambiar las leyes de educación a nivel nacional como fue la Ley de Educación Nacional, la Ley de Financiamiento y la Ley de Educación Técnica Profesional, centrada en otros niveles de sistema educativo.

Por otra parte, muchos autores, durante ese período, dicen que en realidad no cambiaron radicalmente las políticas universitarias, en el sentido que hubo más continuidad que ruptura con algunas cuestiones que venían desde antes. Un indicador de eso es que no se cambió la Ley de Educación Superior a pesar de que se cambiaron las otras leyes. Después en otro sentido la política Universitaria del final del gobierno de Cristina fue una política que, a nivel discursivo, supuso la ampliación de del derecho de la educación a través de la creación de numerosas universidades nacionales,

principalmente en el conurbano de Buenos Aires y sin demasiada idea de cuáles eran las condiciones para el crecimiento de esas universidades. Si bien existen algunas investigaciones que dan cuenta de que, gracias a la creación de esas universidades se incorporaron nuevos sectores a la educación superior, también hay que ver qué tipo de carreras se crearon en esas universidades que permitieron esa incorporación. Yo creo que en la medida en que el nivel no esté resuelto hay una desigualdad anterior y esto condiciona los estudios superiores.

Acompañando las creaciones de universidades nuevas, también hubo una política de ampliación de las becas universitarias.

Tanto en un caso como en otro existen algunas ideas de que la creación se hizo más fomentadas por motivos políticos partidarios que a motivos de expansión del sistema de educación superior. Desde los que critican estas políticas, digamos que no habían suficientes masa crítica ni condiciones para garantizar calidad en esas nuevas universidades del conurbano y que la asignación de becas no quedó muy claro el impacto que tuvo, porque no hubo un seguimiento muy claro de qué pasó con los alumnos que recibieron las becas, si favoreció o no la inclusión y la promoción de esos sectores, cual fue el efecto de esas becas.

Que hubo ampliación en términos numéricos se puede ver. Ahora qué resultados hubo en términos de la inclusión y la promoción de esos alumnos en la universidad, existes pocos estudios y los estudios que hay son en general de las universidades del conurbano.

Otra cosa que veo es que, excepto unos meses antes de que se fuera Cristina del gobierno, no se cambió la Ley de Educación Superior. Yo creo que, más que por una decisión del gobierno, fue por una decisión de las propias universidades, que habían hecho muchas transformaciones y mucha distribución del poder y la autoridad diferente

a lo que fueron obligadas a aplicar la Ley de Educación Superior y las nuevas formas de gobierno, tan en contra de los recursos que habían presentado en contra en la justicia.

El gobierno no decidió encarar este tema, a pesar de que Cristina en muchos de sus discursos en la Cámara de Diputados, al inicio de las sesiones legislativas, había planteado la modificación de la Ley de Educación Superior, así como también lo planteó Alberto cuando inició estas sesiones Legislativas, pero nunca se cambió.

Las universidades habían optado, cuando tuvieron que reformar sus estatutos, su carácter gratuito, que se garantizara ciertas cuestiones de bienestar, como ya se habían garantizado el tema de las becas a los alumnos de sectores mas desfavorecidos, por eso digo que fue más discursiva que otra cosa la modificación de la LES y que ciertas cuestiones sustantivas de la LES, como la creación de la CONEAU, no fueron cambiadas por la nueva ley. Tiene más un sentido discursivo que un sentido regulativo concreto. Nadie va a meter en la agenda un tema que no esté seguro que lo pueda manejar y meter en agenda las modificaciones de una Ley de educación y más de una LES en donde los universitarios son los sectores más movilizadas, en términos de la discusión política, nadie quiere situaciones de conflicto entonces, por eso me parece un tema tan complejo.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

En base a lo que vengo relatando, si vos me preguntás las grandes transformaciones de la política universitaria, se dieron en la época del Del Bello, con Menem. Después de eso no hubo grandes transformaciones, con la única excepción de la creación de nuevas

universidades en el conurbano, la ampliación de oferta, pero en base a los mismos criterios de regulación.

- ¿Cómo caracterizarías la política universitaria en el gobierno de Mauricio Macri?

Primero, el gobierno de Macri no tuvo el dinero que había antes para diseñar las políticas universitarias, es un gobierno con mucho menos dinero. No se cambió mucho la lógica anterior, tampoco se crearon nuevas universidades nacionales, simplemente se pusieron en funcionamiento tres que se habían creado en la época de Cristina y que no se habían podido normalizar.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

Se intentaron algunas políticas. La más interesante es el reconocimiento de trayectos educativos para articular mejor el sistema universitario, lo que se llamó "RTF". El sistema, que ya no se llama de créditos, pero bueno, entender y analizar los trayectos educativos de los alumnos de manera compartida y reconocida entre las universidades para que el pasaje de una universidad a otra sea más fácil para los alumnos cuando se cambian de universidad. En la UBA no participamos, era voluntario.

- ¿Qué continuidades y rupturas considera que hay entre las políticas de estos dos gobiernos?

Yo creo que muchas veces se mantienen las políticas por la "no política", obviamente estas también dependen del financiamiento que tengan las universidades. En realidad, se cambió la distribución del poder en las universidades, donde había predominancia de

universidades "reformistas" y, con la creación de estas universidades del conurbano, surgen nuevos actores, con otras lógicas para discutir la política universitaria. Está muy teñida la política universitaria con la lógica de los partidos políticos.

Entrevista a Informante Clave N°4

- ¿Cómo caracteriza la política universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?

No voy a diferenciar un gobierno del otro porque yo creo que hubo una continuidad de la política, solo que en cada uno de esos períodos, probablemente, uno hizo posible que pase todo lo demás, por eso los considero en su conjunto. Con una política y con una intención política que, por lo pronto, en el tema de la educación superior se podría pensar en forma conjunta.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

La caracterización que se puede hacer es que en esos años se produjo la mayor expansión de universidades públicas, sobre todo dirigidas a una población no tradicionalmente universitaria. No solamente dirigidas por su intención estatutaria, sino también por la geolocalización. Las nuevas universidades se pusieron en lugares donde la gente tenía acceso territorial facilitado, se propuso ser inclusiva respecto de ese tipo de población. Yo creo que, en este período, asistimos a la mayor expansión del sistema

universitario público, en términos territoriales, para abarcar a poblaciones no tradicionales y a la mayor democratización que tuvo el país en su historia completa.

También hubo una ley de Adriana Puigros, que impedía el acceso a cargos a personas que habían estado vinculados a la dictadura. Esto también estuvo muy bien, porque puso una nota distintiva respecto de qué tipo de funcionarios estén a cargo de la producción de conocimiento.

También hubo mayor inversión en las universidades y la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología que jerarquizó la ciencia y fortaleció la vinculación con las universidades.

- Respecto a la política de creación de universidades, la principal crítica es su alta discrecionalidad. ¿Qué opinión le merece esto?

Creo que no hay que olvidar que el CIN también es un órgano político con lo cual que se diga que no se hizo caso a las indicaciones del CIN y que se llevó una lógica más política, no tiene mucho sentido, puesto que el CIN está formado por rectores de todas las universidades y estos rectores son personas políticas elegidas a través de mecanismos de decisión política.

Para empezar una universidad nacional se crea por el Congreso, entonces ya hay un arreglo político. La creación de una universidad no es una actividad neutral y técnica que responde a un estudio de mercado, de donde conviene más y con qué carreras. Responde a una puja política con muchos factores y, entre ellos, tenés los rectores, las regiones, los senadores y diputados, las personas que piden al poder político una universidad por cuestiones de poderío político.

La vulneración de la autonomía universitaria en todo caso estuvo más asociada a la etapa Menemista que se instaló desde ese momento los fondos concursables, los fondos para mejora de la calidad que muchos de ellos continúan hasta el día de hoy. Eso el Kirchnerismo no lo desarmó. Esa parte del presupuesto se la sigue dando el gobierno nacional, ahí si creo que se vulneró la autonomía.

- ¿Cómo caracterizas la política universitaria durante el gobierno de Mauricio Macri?

El macrismo pretendió asfixiarlo asfixiar al sistema público universitario. Tuvo una política de asfixia presupuestaria, por vía directa e indirecta. Por vía directa menos porque como el presupuesto universitario lo destina el congreso ahí hay poca intervención. Los presupuestos de las universidades que el congreso reparte es sabido que aguantan hasta octubre. De octubre al período siguiente en general se producen negociaciones entre las universidades y el ejecutivo.

Entonces en el período macrista se produjo una asfixia de aquellas universidades no tan amigas y una ayuda de aquellas universidades un poco más afines con rectores del radicalismo.

Después hubo un beneficio a las universidades privadas con un perjuicio a las universidades públicas de manera indirecta, con fondos que se destinan en general por convenios. Esos son ejemplos concretos de cosas que efectivamente acontecieron.

Con esto el macrismo logró no sólo derivar fondos y favorecer a universidades privadas, sino también intervenir en el discurso político pedagógico con argumentaciones más vinculadas a la derecha que con el tipo de discurso y argumentaciones que podrían devenir de universidades como la UNSAM o la UBA, y esto para diferentes sectores.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

Desde el Ministerio Nacional, para la educación superior, se intentó poner en práctica algo que se debate mucho y que todavía no llega a implementarse del todo que fue el Sistema de Acreditación de las Instituciones de Educación Superior. Intervino intentando promover eso, se logró parcialmente.

Intentó llevar sus ejes de política no solamente a nivel universitario, sino también en la educación hacia ese norte. Volver a la lógica de evaluar la calidad.

No creo que fortaleció a la CONEAU, para mi eso es un capítulo aparte. Para mi fue con la creación de otros organismos, un instituto de la evaluación de la calidad en provincia.

- ¿Qué continuidades y rupturas considera que hay entre las políticas de estos dos gobiernos?

Durante el Kirchnerismo y el macrismo el protagonismo lo tuvieron las universidades. En ese sentido no hay diferencia, se volvió a una presencia de la política universitaria de articulación más que de intervención.

La ruptura principal tiene que ver con la postura respecto de la democratización de la educación en general y de la educación universitaria en particular, ese discurso de un paradigma meritocrático que basa su eje en la evaluación y, en la práctica, apoya el desarrollo de las universidades privadas en tanto le da discurso y ahoga presupuestariamente al resto de las universidades que considera que son monstruosas instituciones que gastan dinero y que no respetan la ecuación inversión-rentabilidad. Eso con el macrismo. El Kirchnerismo tuvo una política universitaria acentuada en la educación como derecho humano y social y no solamente la educación obligatoria, sino

también toda la educación y en ese sentido tendió a una universalización de la educación.

Son dos modelos claramente contrapuestos. Yo veo más rupturas que continuidades, las continuidades que veo tienen que ver con las cosas que no se fueron desarmaron, y también una idea mas autonómica que tiene que ver con el alfonsilismo.

Entrevista a Informante Clave N°5

- ¿Cómo caracteriza la política universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?

Yo creo que fue básicamente una política de fortalecimiento e incremento de la educación universitaria. Hubo una acción muy decidida del Estado. En los términos que son mas claros de ver son los presupuestarios, donde hubo un incremento notable, muy claro desde el principio del gobierno, que redundó en las universidades con muchos más y sobre todo con salarios mucho mas significativos.

Esto significó en la universidad un cambio muy fuerte para todos los que habíamos sido docentes en la década del 90. Ese mismo fortalecimiento se puede ver por la ampliación de nuevas universidades, nuevas unidades académicas y después por algunas cuestiones puntuales como el convenio del personal no docente, el mismo convenio docente, la LES, y también cuestiones normativas. Podemos pensar también la creación del Ministerio de Ciencia y Técnica, que está fuertemente ligado al mundo universitario.

En muchos aspectos yo veo una continuidad en el funcionamiento del sistema universitario que es muy autónomo y estable. Tanto es así que durante bastante tiempo, incluso las personas que ocuparon la Secretaría de Políticas Universitarias, venían del radicalismo y del sistema universitario.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

La creación de universidades, sobre todo. El aumento del presupuesto, el aumento de los salarios. Después hay programas concretos, pero estas políticas creo que son las definitorias.

La CONEAU se fortaleció en los años de Néstor Kirchner. Para que tengas una idea, cuando empezó el gobierno, prácticamente seguía siendo un conjunto de contratados y nada más, pero en esos años, con Néstor, se crea la estructura con sus direcciones, planta de personal, un proceso de fortalecimiento.

-¿Cómo caracterizarías la política universitaria en el gobierno de Mauricio Macri?

Inexistente. Porque por un lado hubo algunos que decían frases como que "había demasiadas universidades", ministros que no entendían de qué se trataba. Pero, a la vez, también porque el radicalismo tuvo un papel importante en eso, en los hechos no hubo ningún recorte, ningún cambio sustantivo de política que los gobiernos anteriores. Más allá que en lo discursivo había como una desvalorización de las universidades públicas, incluso cierta persecución con el recorte de los convenios. En los hechos no hubo un cambio notable.

- ¿Cuáles identifica como las principales políticas públicas que tuvo el gobierno para el sector?

Básicamente no hubo. Los sectores que "atacaban" a la universidad pública se disputaban las políticas con actores propios del sistema, que entendían la lógica de funcionamiento y pugnaban por su reproducción. Pero en las políticas, específicamente, no veo grandes cambios.

Yo creo que fue muy parecida la discusión presupuestaria en el caso de los años Kirchneristas y Macristas. El CIN hacía su propuesta, la discutía con la SPU, la secretaría la enviaba al Parlamento, allí los diputados tenían que subir y bajar algunas cosas. Tampoco te marcaría ningún cambio significativo ahí.

Con lo que te mencionaba antes de la CONEAU, eso se mantuvo con el tiempo, incluso durante los intentos del gobierno macrista de ajuste. En los años del macrismo estos intentos de reducción venían por el lado primero del Ministerio y luego de Secretaría de Modernización. Tampoco te diría que ahí haya habido un cambio fuerte. La CONEAU fue tomando nuevas tareas. El CIN fue funcionando con la misma lógica.

- ¿Qué continuidades y rupturas considera que hay entre las políticas de estos dos gobiernos?

Un balance general sería una impronta durante los años de gobierno kirchneristas que, en los cuatro años de macri, a pesar de la intención del mismo presidente, no hubo un retroceso. Obviamente, tampoco hubo aumento, no hubieron nuevas universidades y la tendencia general fue recorte y achicamiento, pero yo lo matizo. Como que el núcleo del macrismo mostraba gran desconfianza al sistema pero, en los hechos, creo yo, en buena medida para no enfrentarse con un sector fuerte y también porque estaba el

radicalismo adentro del gobierno, terminó no haciendo un cambio profundo en la política.