



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA ARGENTINA**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
EDUCACIÓN**

**Políticas públicas para la democratización universitaria durante el período
kirchnerista (2003-2015). La experiencia de la Universidad Nacional de Avellaneda
(UNDAV).**

**Tesis presentada para cumplir con los requisitos finales para la obtención del título de
Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación.**

AUTOR: Alejandro Piqué

TUTOR: Prof. Federico Schuster

Septiembre de 2016

RESUMEN EN CASTELLANO

A partir del interés por la defensa y mejora de la Universidad Pública se procedió a analizar la histórica relación entre la política gubernamental universitaria y la democratización de la Educación Superior, en particular se abordó la singular relación entre las políticas universitarias impulsadas por los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y el proceso de democratización universitaria. El recorrido por el marco normativo, el nivel de cobertura geográfica, la población estudiantil y el financiamiento nos permitió dar cuenta de tal finalidad. Por último, se realizó una aproximación a la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) dado que la creación de nuevas instituciones universitarias es una de las características más relevantes de nuestro período de análisis.

Nuestro objeto se ubica dentro del campo de la Educación Superior, en particular dentro del área de Política Educativa. Para su abordaje se partió desde una perspectiva anclada en las Ciencias Sociales y escogiendo una estrategia teórico-metodológica mixta que conjuga herramientas de tipo cuantitativo y cualitativo. Se han recabado fuentes de datos primarias (leyes, estatutos, etc) y fuentes de datos secundarios (bibliografía especializada y testimonios informales a funcionarios y autoridades). Por último, se realizó un relevamiento sobre las trayectorias socio-educativas de los estudiantes de Abogacía de la UNDAV mediante una encuesta autoadministrada.

El debate sobre nuestro período aún no está saldado pero se ha encontrado puntos de quiebre con respecto al período anterior para destacar como son las modificaciones legislativas, una tercera oleada expansiva del sistema, un mayor crecimiento de la tasa promedio de la matrícula del sector privado con respecto a la estatal, una mayoría de estudiantes que son primera generación de universitarios para el caso de la UNDAV, la implementación efectiva de un programa estatal, como el Programa de Becas del Bicentenario, que aborda la demanda (históricamente se abordaba la oferta) y el quiebre de una tendencia negativa en cuanto a inversión presupuestaria en materia universitaria.

**POLÍTICAS PÚBLICAS – UNIVERSIDADES NACIONALES –
DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSITARIA – KIRCHNERISMO –
UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA**

RESUMEN EN INGLÉS

Based on the interest in protecting and improving the Public University, we proceeded to analyze the historical relationship between the university governmental policy and the democratization of higher education. In particular, we focused on the unique relationship between the university policies promoted by Kirchner's governments (2003-2015) and the process of democratization in the University institution. Our look over the normative framework, the level of geographic coverage, the student population and funding allowed us to account for this goal. Finally, we made an approach to the National University of Avellaneda (UNDAV) since the creation of new universities is one of the most important characteristics of our analysis period.

Our object is placed within the field of study of higher education, particularly in the area of education policy. For the purpose of its approach, we started from a perspective anchored in social sciences and we chose a mixed theoretical and methodological strategy which combines quantitative and qualitative tools. We collected data from primary sources (laws, statutes, etc.) and secondary sources (specialized literature and informal testimonies from officials and authorities) as well. Finally, a survey on the socio-educational trajectory followed by Law students in UNDAV was performed using a self-administered questionnaire.

The debate over our period is not yet settled but we found turning points regarding the previous period in order to highlight how are legislative changes, a third expansive wave on the system, higher average growth of enrollment rate in the private sector *vis-á-vis* the state, a majority of students who are first-generation attending college for the case of UNDAV, effective implementation of a state program like the Scholarship program "Bicentenario", which is focused on the demand (when historically the focus was on the offer) and the breakdown of a negative trend in budgetary investment in university subject.

**PUBLIC POLICY - NATIONAL UNIVERSITIES - UNIVERSITY
DEMOCRATIZATION - KIRCHNERISM - NATIONAL UNIVERSITY OF
AVELLANEDA**

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTO

Quien escribe lo hace desde un lugar sencillo, el de un argentino que orilla su tercera década, hijo del retorno democrático, desencantado en los años noventa y (re)enamorado en los primeros años del siglo XXI con la Política. También, el de un egresado de la universidad pública con la cual está comprometido en su defensa y su mejora constante. Ansío que las siguientes páginas contribuyan en tal sentido.

Aprovecho este lugar para agradecerle a mi familia. A Pablo Torres, Gabriel Suban y Gustavo Moscona por nunca dejar de confiar en que estaba “a la altura de las circunstancias”, y por haberme dado oportunidades. A Anabella Lucardi, Felicitas Torrecillas, Pablo Picco Plencovich y Victoria Bernaldi por sus atentas críticas, comentarios, observaciones y aportes bibliográficos.

A Claudio Suasnábar y a Nancy Montes, por las respuestas a mis consultas.

A Federico, por la paciencia y el tiempo que le destinó a este largo proceso que hoy concluye bajo la forma de tesis.

Por último, a los compañeros y compañeras de la militancia universitaria con quienes seguimos aunando esfuerzos por una universidad pública, gratuita, de calidad y al servicio del Pueblo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA	18
1.1. Discusiones en torno a las políticas públicas.....	22
1.2. Discusiones en torno a las políticas universitarias.....	25
1.3. Discusiones en torno a la democratización universitaria.....	36
1.4. Estrategia teórico-metodológica	39
CAPÍTULO II. EL SISTEMA UNIVERSITARIO Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSITARIA	43
2.1. Período inicial: la ES hasta el primer ciclo de expansión institucional	43
2.2. Segundo período: desde 1971 hasta 1980 (primer ciclo de expansión institucional) ..	51
2.3. Tercer período: desde 1989 hasta 1996 (segundo ciclo de expansión institucional)...	57
CAPÍTULO III. LA POLÍTICA UNIVERSITARIA DE LOS GOBIERNOS KIRCHNERISTAS (2003-2015) Y LA DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSITARIA	63
3.1. Legislación Educativa.....	68
3.2. La creación de IEU durante el período kirchnerista (2003-2015). Continuidades, rupturas y complejidades.....	73
a) Evolución según sector de gestión	77
b) Distribución geográfica en el territorio nacional	78
3.3. Población estudiantil.....	81
a) Matrícula	83
b) Becas.....	89
3.4. Financiamiento de las IEU nacionales.....	93
CAPÍTULO IV. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA (UNDAV). APROXIMACIONES A LAS TRAYECTORIAS SOCIO-EDUCATIVAS DE SUS ESTUDIANTES.	96
4.1. La Universidad Nacional de Avellaneda	97
4.2. Trayectorias educativas de los estudiantes de Abogacía (UNDAV)	99
a) Análisis de los resultados del relevamiento	100
CAPÍTULO V. REFLEXIONES FINALES.....	105
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
ANEXO	122

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Asignación Universal por Hijo (AUH)

Banco Mundial (BM)

Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA)

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU)

Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)

Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)

Consejo de Universidades (CU)

Educación Superior (ES)

Gobierno Nacional (GN)

Gran Buenos Aires (GBA)

Institutos de Educación Superior (IES)

Instituciones de Educación Universitaria (IEU)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

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

Organización Mundial del Comercio (OMC)

Poder Ejecutivo Nacional (PEN)

Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB)

Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU)

Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación (SPU)

Sistema Universitario (SU)

Sistema Universitario Estatal (SUE)

Sistema Universitario Privado (SUP)

Universidades Nacionales (UU.NN.)

Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV)

Ley 26.206 de Educación Nacional (LEN)

Ley 24.521 de Educación Superior (LES)

INTRODUCCIÓN

Los interrogantes acerca de la Universidad (cómo se financia, cómo se gobierna, cómo se articula con la comunidad local y con el Estado nacional, cómo se reforman los planes de estudio, entre otros) surgieron al poco tiempo de que quien escribe ingresara como estudiante de Sociología a la universidad pública, y continúan hasta el día de hoy, como graduado y docente universitario. Sin embargo, a través de los años y gracias a la ayuda de docentes e investigadores en la temática de la Educación Superior (ES) en general y del Sistema Universitario (SU) en particular, pude *recortar* mis interrogantes y preocupaciones iniciales, y construir un *objeto de estudio*. Este proceso implicó, además de las ya mencionadas cuestiones *teóricas y metodológicas*, complicaciones de índole “terrenales” vinculadas principalmente con poder encontrar el tiempo (medido en horas, días, semanas, meses) para destinarle a esta investigación. En tal sentido, destaco y agradezco el apoyo del Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educativo (PROFOR) de la Secretaría de Educación de la Nación, por la media beca que me fuera otorgada para cubrir aranceles y matrícula de esta Maestría.

Este trabajo es el resultado de múltiples borradores y de otros tantos preproyectos de investigación interrumpidos (o, mejor dicho, reformulados) a lo largo de los últimos tres años. Y aunque todos estuvieron guiados por la misma preocupación (¿cómo se construye una universidad pública, gratuita, de calidad y al servicio del Pueblo?), ninguno alcanzó a plantearse el *objetivo* de analizar la relación entre la política universitaria y la democratización de la ES. La tesis aborda la particular relación entre las políticas universitarias impulsadas por los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y el proceso de democratización universitaria.

Desde luego que dicho análisis no descarta encontrar contradicciones, avances y retrocesos, aunque a priori se considera a la creación de Instituciones de Educación Universitaria (IEU) como un elemento central que favorece el proceso de democratización universitaria, principalmente en términos de *acceso* al Sistema Universitario (SU)¹. Las veintitrés IEU nacionales² creadas durante el período de análisis se entienden como una herramienta de política pública de igualación y

1 El SU se puede desagregar en: 1) el Sistema Universitario Estatal (SUE) integrado por las Universidades Nacionales, los Institutos Universitarios Nacionales y las Universidades Provinciales con reconocimiento del Ministerio de Educación de la Nación; y 2) el Sistema Universitario Privado (SUP) integrado por las Universidades Privadas, los Institutos Universitarios Privados, las Universidades Extranjeras y las Universidades Internacionales.

2 En este trabajo se excluyó del análisis a las Universidades Provinciales con reconocimiento del PEN.

ampliación del derecho a la ES por parte de los gobiernos kirchneristas. Entre otros aspectos, por su inserción geográfica en distritos con alta densidad poblacional y en provincias que, hasta antes del período en cuestión, no contaban con una universidad nacional propia. Por otro lado, las recientes modificaciones del marco normativo en lo que atañe al área educativa dan cuenta de nuevos marcos conceptuales y de responsabilidades asumidas por parte del Estado que, a priori, también tienden a favorecer la democratización universitaria. Asimismo, es posible identificar profundos cambios en cuanto a la tendencia y los niveles de la inversión presupuestaria de las IEU del sector estatal, dotando de mayores recursos económicos y financieros que alientan una mejora en el rendimiento y la calidad de las propuestas de formación las mismas.

Pero, antes de ingresar completamente en nuestro objeto de estudio es pertinente realizar algunos señalamientos. La Ley 26.206 de Educación Nacional (LEN)³, sancionada en el año 2006, estipula que la educación es “un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado”. Además, rechaza que el Estado Nacional suscriba “tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”. Por último, en cuanto a su aspecto estructural, configura al Sistema Educativo Nacional en torno a ocho modalidades y en cuatro niveles, como se observa en las figuras 1.1. y 1.2., respectivamente.

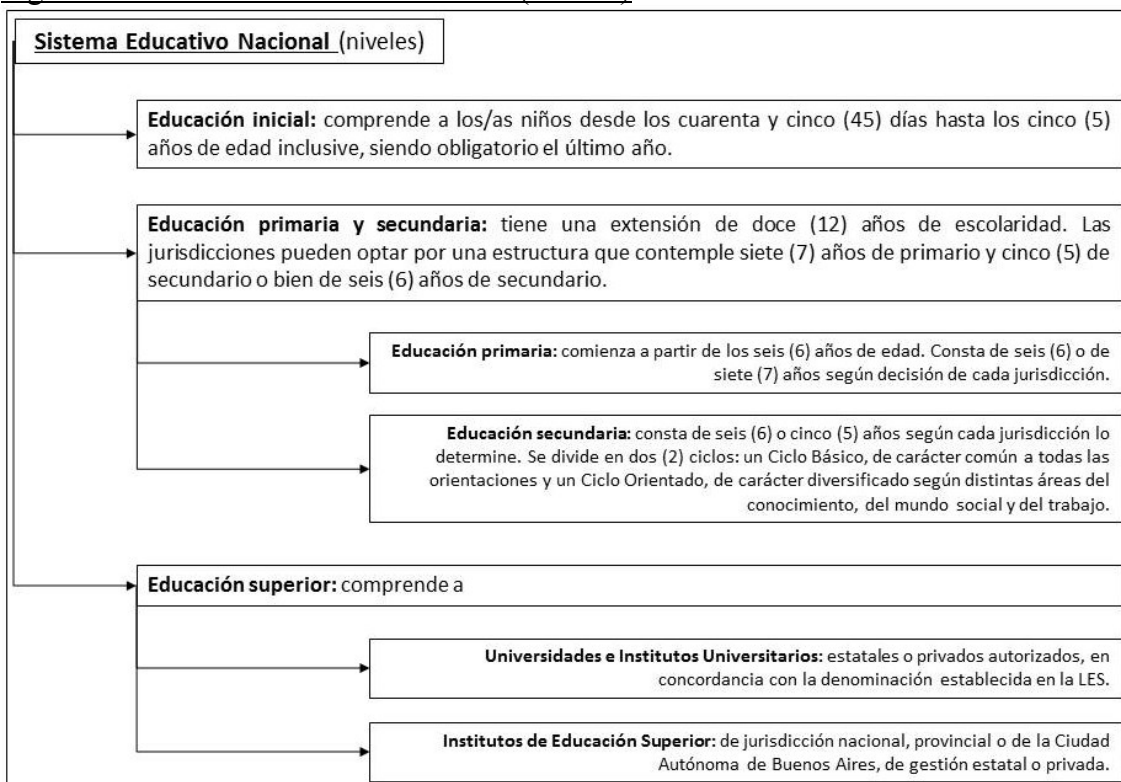
³ Ley 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 27 de diciembre de 2006.

Figura 1.1. Sistema Educativo Nacional (modalidades)



Fuente: LEN.

Figura 1.2. Sistema Educativo Nacional (niveles)



Fuente: LEN.

Este último nivel tiene la característica de regirse por una ley nacional específica: la Ley 24.521 de Educación Superior (LES)⁴, sancionada en el año 1995. Las últimas reformas de la LES describen que la ES está constituida por institutos de educación superior (IES), ya sean de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística, y por universidades e institutos universitarios⁵ que en este trabajo se consideran instituciones de educación universitaria (IEU). Se encuentran bajo la órbita de la LES: 1) las carreras de grado no universitarias (profesorados de formación docente y tecnicaturas superiores), las de posgrado no universitario (de actualización académica, especialización superior y diplomatura superior) y 2) de pregrado universitario (tecnicaturas universitarias y diplomaturas o bachilleratos superiores), de grado universitario (licenciaturas o similares y profesorados universitarios), y de posgrado universitario (especializaciones, maestrías y doctorados)⁶.

Asimismo, la LES detalla sobre fines, funciones, estructura, acceso, autonomía y autarquía, órganos de gobierno, evaluación y acreditación, régimen económico-financiero, articulación, entre otros aspectos concernientes a la actividad del Nivel Superior. Sobresalían, hasta la reforma legislativa de 2015 que consagró la gratuidad en los establecimientos estatales de los estudios de grado, los artículos referidos a la posibilidad de arancelar estos últimos. En un segundo orden, aunque no menos polémico, también se destacó la creación de un organismo encargado de la acreditación y evaluación de las instituciones y carreras, y la capacidad por parte del PEN de determinar carreras de “interés público”, como se verá más adelante.

Al finalizar el año 2015 el SU estaba compuesto por las siguientes instituciones:

Cuadro 1.1. Composición del Sistema Universitario (2015)

Según sector de gestión	Tipo de institución	Cantidad de instituciones
Estatal	Universidades Nacionales	57
Privado	Universidades Privadas	49
Estatal	Institutos Universitarios Estatales	7
Privado	Institutos Universitarios Privados	14

4 Ley 24.521. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 20 de julio de 1995.

5 La diferencia reside en que las primeras deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en unidades académicas, mientras que las segundas circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria.

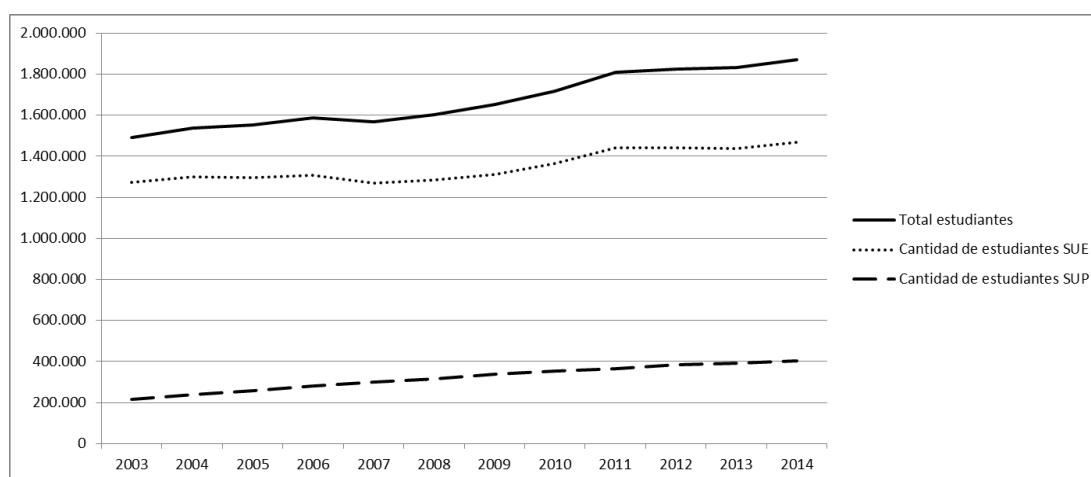
6 Marquina, M. (2004) *Panorama de las titulaciones en el sistema de Educación Superior Argentino: aportes para el estudio comparado*. CONEAU.

Privado	Universidad Extranjera	1
Privado	Universidad Internacional	1

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

Como se puede observar, en términos de cantidad de instituciones existe una paridad entre el sector estatal y el sector privado. Sin embargo, la población del conjunto del sistema se distribuye de una forma muy desigual: mientras las instituciones del sector estatal albergan alrededor del 80%, las privadas se ubican en torno del 20% restante. En el cuadro 1.2. se puede apreciar la distribución de la matrícula según sector de gestión de los últimos años.

Gráfico 1.2. Población del SU, según sector de gestión (2003-2014)



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

Nota 1: Los datos corresponden a los estudiantes de pregrado y grado.

Nota 2: Los datos correspondientes a 2015 no se encuentran disponibles.

El cruce que esta investigación plantea entre la política pública en materia universitaria del kirchnerismo (variable independiente) y el proceso de democratización universitario (variable dependiente) se llevó a cabo mediante la operacionalización de este último en cuatro dimensiones analíticas: 1) marco normativo, 2) cobertura geográfica, 3) población estudiantil y 4) financiamiento.

El trabajo de Unzué y Emiliozzi (2013) nos advierte acerca de las dificultades que presenta nuestro objeto de estudio en tanto que las UU.NN., 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 del PEN. Esto queda evidencia si se toma el caso de la implementación del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores impulsado por la

Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)⁷ ya que “desde el inicio se planteó la disputa sobre las propias categorizaciones y la definición de sus modos y criterios. Mientras que una parte de la comunidad académica pugnó por participar en esa discusión (particularmente las autoridades de las universidades), otra resistió al programa no incorporándose al mismo y denunciándolo como una avanzada inaceptable de los organismos financieros internacionales, lo que generó frondosos debates. Si bien es cierto que el programa continúa existiendo (y está próximo a cumplir dos décadas), es un claro ejemplo de una política que pierde buena parte de su relevancia desde fines de los años noventa, tanto por sus limitaciones burocráticas como por el aparente debilitamiento del interés político por continuar apostando al desarrollo de esa vía” (2013: 25-6). Se observa entonces cómo la reivindicación de la autonomía de las universidades ha limitado los alcances de la regulación estatal sobre el sector, e incluso, como se verá más adelante, cómo en ciertos casos le ha puesto un límite mediante el Poder Judicial.

El análisis del marco normativo nos ha permitido salir de un sesgo frecuente en los estudios sobre la ES que consiste en considerar a la misma por fuera del Sistema Educativo Nacional. Nuestro enfoque consideró las reformas legislativas en materia educativa, no sólo las vinculadas estrictamente con el SU (n. 25.573, n. 25.754, n. 26.002 y n. 27.204), sino también aquellas que se refieren a los otros niveles (n. 25.864/03, n. 25.919/04, n. 26.058/05, n. 26.075/05, n. 26.150/06, n. 26.206/06).

En tanto indicadores de la segunda dimensión, cobertura geográfica, se tomaron las veintitrés leyes correspondientes a las tantas nuevas IEU nacionales que se registraron durante el período de análisis. También se consideraron los respectivos decretos del PEN correspondientes a las once nuevas IEU privadas durante los años 2003-2015. Y, para lograr un mapeo acabado de todo el territorio nacional desde una perspectiva histórica y comparativa, se relevaron todas IEU de ambos sectores de gestión que existían antes del año 2003.

Los relevamientos anuales sistematizados por el Departamento de Información Universitaria de la SPU en cuanto a población estudiantil resultaron centrales para el análisis de su comportamiento durante nuestro período de análisis. Desde el enfoque adoptado, se reconoce una serie de programas sociales implementados desde el Gobierno Nacional (GN) cuyo impacto favorece y promueve la inclusión de ciudadanos

⁷ Dependencia del PEN encargada de la formulación de las políticas generales para el SU.

argentinos y extranjeros en el SU. Algunos de ellos, como la Asignación Universal por Hijo (AUH) o el Programa de Respaldo Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), no han sido desplegados en su totalidad desde la cartera educativa, pues han intervenido otros organismos; sin embargo, se han verificado dos programas específicos desplegados desde la SPU, que esta tesis abordará: 1) el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y 2) el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB).

Por último, en cuanto a las fuentes de financiamiento de las IEU estatales, se encontró que alrededor del 90% de los recursos ejecutados provienen del Tesoro Nacional. El resto de los recursos ejecutados pueden provenir de aranceles y matrículas de los estudios de posgrado, consultorías, cánones por alquiler de terrenos, entre otros. Se los agrupa a todos ellos bajo la categoría de “Recursos Propios”. En este trabajo se consideró como indicador de la inversión presupuestaria en dichas instituciones a las transferencias efectivizadas a las UU.NN.

Ahora bien, uno de los elementos más destacados en el cruce planteado anteriormente, ha sido sin lugar a dudas la creación de nuevas IEU estatales que dio lugar a la conformación de una “tercera oleada” (concepto que será desarrollado en el Capítulo III) en términos de expansión institucional del SU. Acerca de la creación de IEU, en su Artículo 48, la LES indica que las instituciones universitarias nacionales sólo pueden crearse y cerrarse por ley del Congreso Nacional: en ambos casos se estipula el requerimiento de un informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)⁸; y en su Artículo 62, establece que mediante un decreto del PEN se autoriza la constitución de instituciones universitarias privadas, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU)⁹.

En consonancia con la normativa vigente, entre 2003 y 2015 se crearon en todo el país veintitrés IEU nacionales. Por un lado, veintiún¹⁰ UU.NN., a saber: 1) de Chilecito, 2) del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, 3) de Río Negro, 4) de Chaco Austral, 5) Villa Mercedes, 6) de Avellaneda, 7) del Oeste, 8) de Tierra del

8 El CIN está compuesto por los rectores de las instituciones universitarias nacionales y de las provinciales reconocidas por el Ministerio de Educación de la Nación.

9 La CONEAU está compuesta por tres miembros por el CIN, uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación y uno por el Ministerio de Educación de la Nación.

10 Las UU.NN. de Chilecito y del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires fueron creadas por decreto del PEN durante el año 2002, en contradicción con lo que prescribe la LES sancionada en 1995. Debido a que se considera como fecha de su creación el 5/11/03 y el 19/11/03, respectivamente, ya que en esas fechas se sancionaron las leyes correspondientes, se las incluye dentro de nuestro período de análisis.

Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, 9) de Moreno, 10) Arturo Jauretche, 11) de José Clemente Paz, 12) de las Artes¹¹, 13) de los Comechingones, 14) de la Defensa Nacional, 15) de Hurlingham, 16) de Rafaela, 17) del Alto Uruguay, 18) de Guillermo Brown, 19) Pedagógica, 20) de Scalabrini Ortiz, y 21) de San Antonio de Areco. Y por otro lado, los tres Institutos Universitarios Estatales: 1) de Gendarmería Nacional, 2) de Seguridad Marítima, y 3) de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo”. En todos los casos se destacó el voto favorable en ambas cámaras de Congreso del partido de gobierno (Frente para Victoria -FpV-, una alianza de partidos políticos donde sobresale el Partido Justicialista), como un factor decisivo para la aprobación de los proyectos de ley respectivos.

En el mismo período, fueron creadas once IEU privadas: 1) Universidad de San Pablo – Tucumán, 2) Universidad del Este, 3) Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 4) Universidad de San Isidro “Plácido Marín”, 5) Universidad Católica de las Misiones, 6) Universidad Salesiana Argentina, 7) Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios, 8) Instituto Universitario de Salud Mental, 9) Instituto Universitario del Gran Rosario, 10) Instituto Universitario River Plate, y 11) Instituto Universitario de Ciencias Biomédicas de Córdoba.

Con la finalidad de tener una aproximación a un caso empírico de alguna de las nacientes instituciones de gestión estatal, efectuamos en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), un relevamiento de aspectos vinculados con las trayectorias socio-educativas de estudiantes del primer año de la carrera de Abogacía durante el segundo semestre de 2015, mediante una encuesta autoadministrada. A modo introductorio, pues el tema será desarrollado en profundidad en el Capítulo IV, cabe señalar que esta universidad fue creada a finales de 2009 y comenzó a dictar cursos de grado a partir de 2011; como su nombre lo indica, está localizada en el Partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los principales hallazgos de esta investigación, podría destacarse en materia legislativa una (re)aparición de la educación técnico-profesional y su (re)valorización, en cuanto a su estrecha vinculación con el aparato productivo de la economía local. Como se verá más adelante, el auge y el dinamismo de la actividad científico-tecnológica nacional se vincula fuertemente con el SU, y en particular con un

11 La creación de la Universidad Nacional de las Artes implicó el cese del funcionamiento del Instituto Universitario Nacional de las Artes.

programa de política pública como el PNBB. También sobresalen las recientes modificaciones a la LES, principalmente en lo que refiere al establecimiento de la gratuidad de los estudios de grado y la explícita prohibición a las IEU estatales de firmar acuerdos con organismos que conciban a la educación como una mercancía, y el cumplimiento del objetivo fijado en 2005 de asignar el 6% del PBI en inversión educativa para el año 2010.

Otro tipo de hallazgos se encuentran vinculados con las continuidades y rupturas entre la segunda y tercera oleada en cuanto a creación de IEU nacionales. Al respecto, una primera mirada podría señalar una suerte de continuidad entre el período anterior (1989-2002) y nuestro período de análisis, ya que en ambos se han creado numerosas instituciones universitarias nacionales, a diferencia de otros gobiernos (por ejemplo, durante el de Raúl Alfonsín). Sin embargo, si se realiza un análisis más pormenorizado comienzan a encontrarse datos disruptivos entre las dos oleadas: por ejemplo, a partir del año 2011 no hay ninguna provincia que no cuente al menos con una UU.NN. propia. No obstante, debemos considerar que el abordaje de la creación de IEU debe emprenderse desde una perspectiva más amplia, que contemple tanto a instituciones estatales como a las privadas: al respecto, se deja señalado que durante el lapso 2003-2015 el porcentaje de creación de IEU nacionales duplica al de sus pares privadas, en tanto en el período anterior esta relación se mantiene de forma inversa, a favor de las privadas.

Por otra parte, se ha verificado que la tasa promedio de crecimiento de la matrícula del sector de gestión privado creció muy por encima de la estatal, aunque continúa manteniéndose una distribución del total de la población del sistema en torno del 80% en las IEU estatales. En cuanto a nuestro caso particular, se observa que la gran mayoría de los estudiantes de la UNDAV encuestados son primera generación de universitarios en su familia (con un alto índice de padre y madre que no terminaron la escuela secundaria), y que han elegido estudiar en dicho establecimiento por la cercanía geográfica con su lugar de residencia y por la gratuidad de los estudios.

Acerca del financiamiento de las IEU nacionales, se halló que la etapa analizada quebró una tendencia negativa en cuanto a inversión presupuestaria. Es posible cotejar el aumento sistemático del presupuesto no sólo en términos absolutos, sino también en la relación al PBI. Dichos incrementos, por lo demás, se ven reflejados en la recuperación del salario real de los trabajadores docentes y no docentes. Un aspecto

sobresaliente aquí son los programas de política pública en materia de becas universitarias, sobre todo si se toman los últimos años de nuestro período, y en especial en los recursos destinados a las carreras que el GN de entonces determinó como prioritarias para el desarrollo científico-tecnológico. Esto consiste en una novedad en la historia del SU, que tradicionalmente buscó fortalecer la oferta, en tanto estas herramientas se enfocan en la demanda, abordaje que es percibido por los actores universitarios como no violatorio de su autonomía. Por último, los primeros balances indican una mejora en la cantidad de inscriptos y en la tasa de graduados.

Para facilitar la lectura, este trabajo se estructuró a partir de la presente Introducción, que buscó dar cuenta del propósito de la investigación, preguntas-problema, supuestos del investigador y objetivos propuestos, la metodología utilizada y un anticipo muy breve acerca de los principales hallazgos alcanzados.

El primer capítulo, *Aproximaciones Conceptuales y Estrategia Teórico-Metodológica*, es de un carácter más bien reflexivo y con un mayor nivel de teorización ya que allí se desarrollan las definiciones conceptuales en materia de las políticas públicas, las políticas universitarias, el concepto de democratización universitaria y la estrategia teórico-metodológica aplicada en esta investigación. Expone además el estado del arte y las investigaciones previas, en tanto antecedentes, sobre nuestra problemática específica.

El segundo capítulo, *El Sistema Universitario y el Proceso de Democratización Universitaria*, describe la evolución institucional del sistema universitario y la constante redefinición del concepto de democratización universitaria. Para tal finalidad se realizó un recorrido histórico que comienza con la primera universidad del país y desarrolla los dos momentos expansivos en cuanto a la creación de IEU estatales. Asimismo, el análisis supone que ese recorrido histórico se enriquezca con el abordaje de las distintas legislaciones en materia de educación superior y sus principales desafíos.

El tercer capítulo, *La Política Universitaria de los Gobiernos Kirchneristas y la Democratización Universitaria*, refiere al período que va desde el año 2003 hasta el año 2015 y aborda el cruce entre la política universitaria del kirchnerismo y el proceso de democratización universitaria. Aquí se desarrolla el análisis de la legislación educativa y sus reformas recientes, la tercera oleada expansiva en cuanto a la creación de IEU estatales, aspectos vinculados con la población estudiantil, como la matrícula y el impacto del PNBB, y el financiamiento de las IEU nacionales.

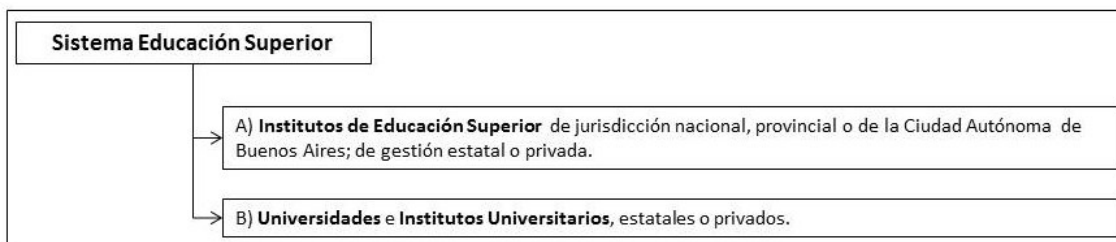
En el cuarto capítulo, *El Caso de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Aproximaciones a las trayectorias socio-educativas de sus estudiantes*, se pone el foco en dicha institución en el marco de la creación de nuevas IEU nacionales como una política pública central del período. Se reseña su proceso de creación, su locación, y se analizan los resultados de la indagación realizada sobre aspectos de las trayectorias socio-educativas de los estudiantes de la carrera de Abogacía.

En las *Reflexiones Finales*, lejos de pretender saldar debates, se propone continuar abriendo nuevas cuestiones, interrogándonos principalmente a nosotros mismos como actores y protagonistas del SU. Allí se señala la pertinencia de este trabajo en torno a la defensa y mejora constante de la universidad pública. Sobre el primer aspecto, pareciera ser que durante los últimos años no han habido “grandes ataques” provenientes del GN, como sí ocurriera en la etapa anterior (vía Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, vía sanción de la LES y, principalmente, vía la reducción del presupuesto). O en el mejor de los casos, a través del mantenimiento de una situación (edilicia, salarial, etc.) paupérrima. Por el contrario, durante el ciclo kirchnerista, si bien se han mantenido algunos dispositivos de la década anterior (como el propio Programa de Incentivos), los nuevos programas como el de Mejoramiento de Enseñanza no han sido vividos como un ataque a la autonomía, sino como tendientes a fortalecerla; lo mismo vale para los Programas de Becas, el aumento sostenido de la inversión presupuestaria y la reforma de la LES, que consagra la gratuidad de los estudios de grado y concibe a la educación superior como un derecho humano, entre otros cambios. Parecería entonces que el desafío a futuro de la universidad pública debería estar puesto en la mejora que nos debemos y le debemos al conjunto del Pueblo, más que en la defensa descontextualizada de la autonomía universitaria. Es en pos de esa meta que se destinan estas páginas, con el anhelo de realizar un aporte sustancial al gran debate que se ha iniciado mucho antes de comenzado a escribir este trabajo.

CAPÍTULO I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA

En lo que atañe a las instituciones comprendidas en el punto B) de la siguiente figura (Figura 2.1.), es decir, Universidades o Institutos Universitarios, estatales o privados, la LES establece que le corresponde a la SPU la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la ley, y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias. A partir de la última reforma¹² de finales del año 2015, el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las privadas. Además, se fija que los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos, y la prohibición a estas instituciones de suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización. Finalmente, se establece que todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior.

Figura 2.1. Sistema de Educación Superior



Fuente: Elaboración propia.

En términos de articulación y coordinación, son órganos de coordinación y consulta del SU, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades (CU)¹³, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades

¹² Ley 27.204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior.

¹³ El CU está presidido por el Ministro de Educación, o por quien éste designe con categoría no inferior a Secretario, y está integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, por la Comisión Directiva del CRUP, por un representante de cada CPRES -que deberá ser rector de una institución universitaria- y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Privadas (CRUP)¹⁴ y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)¹⁵.

La normativa indica también que las instituciones universitarias tienen autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones¹⁶: a) dictar y reformar sus estatutos; b) definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos; c) administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia; d) crear carreras universitarias de grado y de posgrado; e) formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad, incluyendo la enseñanza de la ética profesional y la formación y capacitación sobre la problemática de la discapacidad; f) otorgar grados académicos y títulos habilitantes; g) impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, sin por ello reemplazar a otros establecimientos que cumplan tal función; h) establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; i) designar y remover al personal; j) establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias de asignaturas; k) revalidar, sólo como atribución de las universidades nacionales, títulos extranjeros; entre otros. Además, las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, es decir que les corresponde administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto, fijar su régimen salarial y de administración de personal, aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, etc.

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

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

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

16 En el Capítulo III se analiza el proceso de sanción de la LES y las controversias en torno de sus artículos más polémicos. Aquí solo se hace mención a la LES de forma introductoria.

alcance que determine cada institución; d) que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, pueden elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.

Por otro lado, corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magister y doctor. En tal sentido, el Artículo 43, establece que los títulos con reconocimiento oficial certifican la formación académica recibida y habilitan para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Con respecto a los títulos correspondientes a profesionales reguladas por el Estado (esto es, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes), se requiere que se respete una serie de condiciones: por un lado, que los planes de estudio tengan en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio Educación, en acuerdo con el CU; y, por otro, que las carreras respectivas sean acreditadas periódicamente por la CONEAU o por entidades privadas debidamente reconocidas y constituidas con ese fin.

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

En nuestro trabajo se le otorga singular importancia a la “tercera oleada” o tercer ciclo expansivo en materia de creación de IEU nacionales. La creación de cualquier IEU conlleva el desarrollo de un proceso específico, estipulado en los Artículos 48 y 62, como se describió anteriormente. Este procedimiento supone ciertas complejidades si por ejemplo se lo compara con la creación de otros organismos del Estado Nacional.

El Capítulo Quinto de la Constitución Nacional (en sus Artículos 77 al 84) refiere al proceso de formación y sanción de leyes. Atendiendo esos lineamientos, el mencionado Artículo 48 de la LES establece que la creación de IEU nacionales sólo puede realizarse por ley de la Nación y con un informe previo del CIN al respecto. El proceso continúa una vez creada una IEU nacional de la siguiente forma: el Ministerio de Educación designa un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Educación: en el primer caso, para su análisis y remisión a la CONEAU y, en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Luego de producido el informe de la CONEAU, y adecuándose el proyecto de estatuto a la normativa vigente, el Ministerio de Educación procederá a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, que deberá quedar normalizada en no más de cuatro años a partir de su creación.

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

Como se mencionó más arriba, el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento para las IEU nacionales. Dicho financiamiento proviene del Tesoro Nacional y se transfiere a las universidades nacionales a partir de la sanción del

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

Nuestro objeto de estudio se ubica dentro del campo de la Educación Superior en general y del área de Política Educativa en particular, en tanto que su abordaje parte de una perspectiva anclada en las ciencias sociales. En tal sentido, se hace pertinente repasar algunos aspectos conceptuales y explicitar la estrategia teórico-metodológica escogida.

1.1. Discusiones en torno a las políticas públicas

El trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981) no ha perdido vigencia y, debido a la amplia mirada que desarrollan en la temática de las políticas públicas, cobra una singular importancia para el presente enfoque, pues la perspectiva conceptual que desarrollan nos permite aprehender la complejidad y riqueza de la nuestra problemática. Los autores definen que “una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar– alguna forma de resolución” frente a alguna problemática o cuestión. Agregan que “por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente (...). Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar el término ‘política estatal’ (o ‘pública’), en nuestra definición la concebimos como 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. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (1981: 112-3).

Por su parte, Eugenio Lahera Parada (2004) introduce la noción de “programa de gobierno” y considera que las políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos de éste, y centra su análisis en la articulación e influencia recíproca entre la

política y las políticas públicas. Al respecto, mientras que la primera refiere al poder en general, las segundas corresponden a soluciones específicas, definiciones en las cuales incluye no sólo al gobierno y al partido político gobernante, sino también a los partidos opositores. El autor señala que “la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca (...); las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas” (2004: 7). Asimismo, define cuatro etapas analíticas: origen, diseño, gestión y evaluación, y marca que en cada una existe una relación con la política, aunque “cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas” (2004: 11).

En cuanto a los principales marcos teóricos sobre la implementación de políticas públicas, se destaca el estudio de Benjamín Revuelta Vaquero (2007). Allí se resumen las principales características de los enfoques tradicionales: *top-down* y *bottom-up*; como así también los desarrollos más recientes: *policy networks* y *policy outcomes*.

El enfoque *top-down* comienza con el análisis de la toma de decisiones - usualmente un estatuto-, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza una serie de elementos que incluyen: el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política, el logro de objetivos a través del tiempo, los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y la reformulación de la política. Por su parte, el diseño del enfoque *bottom-up* “comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel” (2007: 146). Por último, en cuanto a las perspectivas más recientes, como la de *policy networks* y la de *policy outcomes*, diremos que ninguna de las dos está centrada en el análisis de la

implementación de las políticas públicas sino que hacen foco en analizar la manera en que las redes de políticas influyen en el proceso de toma de decisiones o en los resultados finales obtenidos por la ejecución de las decisiones y políticas.

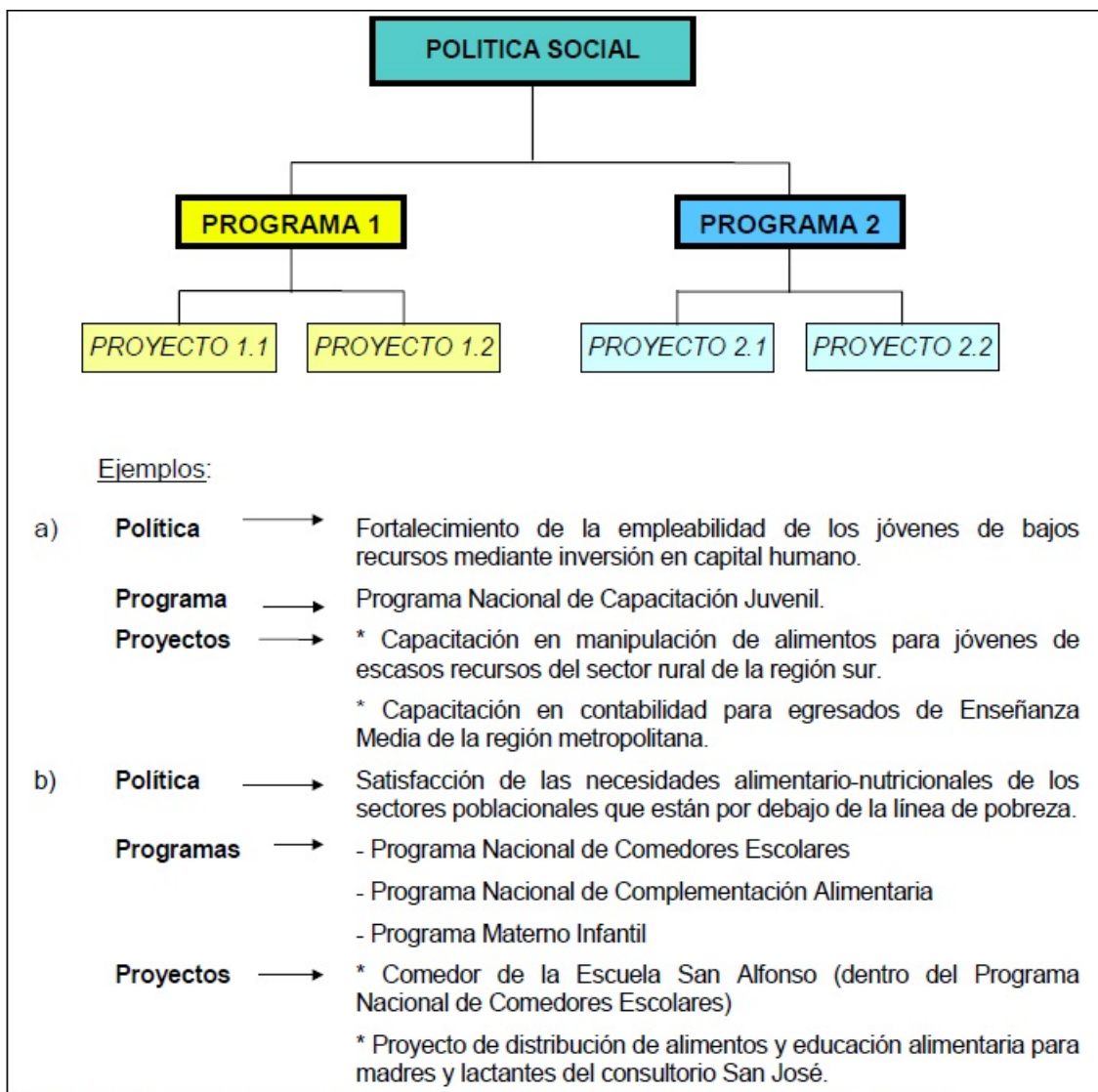
Otro interesante trabajo que sistematiza bibliografía acerca de las políticas públicas, abocadas al diseño curricular, es el de Richard Elmore y Gillian Sykes (1992). Allí se indica que todos los estudios distinguen entre política como declaración de intenciones y política como acciones (vg. intenciones *versus* acciones). Las políticas “no son simplemente diseñadas y luego implementadas (o no implementadas) [sino que] existe más bien una tensión constante entre los intentos de las políticas formales y las acciones resultantes de las personas y las instituciones (...). La política incluye no sólo las intenciones de los planificadores de las políticas comprometidas en las leyes y las regulaciones, sino también el hilo de acciones que se desprenden de esas intenciones” (1992: 3-7). Por tanto, la implementación de las políticas públicas es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Los autores consideran que se trata de un proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes -actores y factores- que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales ya que, para el caso de los diseños curriculares, las raíces de las políticas se encuentran dentro de las “comunidades políticas clave” integradas por expertos académicos, editores comerciales, planificadores políticos estatales y grupos religiosos.

Por su parte, Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez (2002) describen en el *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales* que “un proyecto social es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema (...). Los proyectos sociales producen y/o distribuyen bienes o servicios (productos), para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente (...). Sus productos se entregan en forma gratuita o a un precio subsidiado (...) un programa social es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención. La política social es un conjunto de programas que pretenden alcanzar los mismos fines. Da las orientaciones sobre qué problemas sociales priorizar y define las principales vías y/o límites para la intervención que la política plantea. Los programas y

proyectos sociales, se enmarcan en una política, de la que constituyen su traducción operacional, vía la asignación de recursos que permite su implementación” (2002: 6).

En el citado *Manual...*, entonces, la relación entre política, programas y proyectos sociales se refleja de la siguiente forma:

Figura 2.2. Política Social



Fuente: Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales (2002)

1.2. Discusiones en torno a las políticas universitarias

Desde nuestra perspectiva se considera que la ES, en su conjunto, ha adquirido un denso y complejo entramado dada su falta de articulación, su grado de diversidad y segmentación (algunos autores hablan de una cuasi “antagonía” entre las instituciones universitarias y de educación superior), que impediría considerarla estrictamente como

un sistema, por lo que más correcto sería hablar de un conglomerado¹⁷. Sin embargo, en este trabajo nos referiremos a ella como sistema para facilitar la lectura y comprensión de nuestro objeto de estudio.

Si se realiza un breve recorrido histórico, se podría indicar que las investigaciones sobre la ES en la Argentina se remontan a la transición democrática y en particular a 1985, cuando “se publican los primeros trabajos que dan cuenta de la educación superior en la Argentina desde una perspectiva académica inscrita a su vez en las tradiciones de la investigación social”, como indican Pedro Krotsch y Claudio Suasnábar (2002: 48). Los autores realizan un recorrido histórico destacando otros hitos, como la creación de la Especialización en Docencia Universitaria en 1988 en la Universidad Nacional de la Patagonia, la creación de la revista “Pensamiento Universitario” en 1993 y el Primer Encuentro Nacional “La Universidad como objeto de investigación” en el año 1995.

Un rápido mapeo actual arroja una gran diversificación de ofertas de posgrado y espacios institucionales dedicados a la investigación, como la Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina (RIEPESAL). Al respecto, Martín Unzué y Sergio Emiliozzi encuentran que “el campo de estudios sobre la universidad ha mostrado un gran dinamismo en las últimas dos décadas en la Argentina. No solo porque se ha ampliado considerablemente el número de académicos interesados en reflexionar sobre los cambios que se fueron produciendo en sus propias prácticas, sino porque se ha vuelto fuertemente heterogéneo, de la mano de una gran multiplicidad de investigadores que, desde distintas disciplinas y con preguntas y preocupaciones diversas, han realizado sus aportes al mismo” (2013: 1). Juan Carlos Pugliese suma y destaca el desarrollo en “numerosos posgrados, especializaciones y maestrías, que se han incorporado a la oferta universitaria y que han sido acreditados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)” (2015: 155).

En cuanto a investigaciones que aborden nuestra temática específica, en la ilustrativa compilación a cargo de Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (2012), algunos autores destacan los avances de la política universitaria en el marco de un proyecto democrático popular a través del crecimiento del presupuesto y el privilegio de políticas clave como las de becas o la inversión en infraestructura. Otros,

17 Ver Bertoni y Cano (1990) y Chiroleu (2013).

reconociendo lo dicho anteriormente, resaltan la escasa dimensión de los mismos atendiendo al inédito contexto de crecimiento económico y señalan una “heterogeneidad” de políticas en materia universitaria. Asimismo, hay quienes señalan la permanencia de dispositivos originados en la década del '90 como la política de fomento a la investigación a partir de incentivos, fondos competitivos y criterios cuantitativos de productividad académica. Por último, pero dentro de esta última perspectiva, señalan, en mayor o menor nivel, críticas en materia de creación de nuevas UU.NN.

El análisis de las políticas universitarias y el sistema educativo, y las instituciones y sus actores, también se aborda en la compilación de Marquina, Carlos Mazzola y Germán Soprano (2009). En particular, el trabajo de Chiroleu y Osvaldo Iazetta sostiene que la política universitaria del año 2003 al año 2007 adquiere una particular relevancia, pues se revela como un campo donde el gobierno de Kirchner ha mostrado falta de iniciativa, contrastando con la audacia e innovación en otros rubros estratégicos de su gobierno, por ejemplo en materia económica. Los autores sugieren que “esa ausencia de iniciativa (que es también un posicionamiento político, por cierto) coexiste bien, por una lado, con la presencia de una burocracia ministerial en el área de políticas universitarias que consigue proyectarse más allá de los cambios y rupturas institucionales en el gobierno nacional y en la propia Secretaría de Políticas Universitarias; y, por otro lado, con un escenario en las universidades nacionales donde predomina la fragmentación” (2009: 13). En otro capítulo, Carlos Pérez Rasetti (2009) analiza las características de una nueva modalidad de enseñanza iniciada desde los años noventa por universidades públicas y privadas, reflexiona sobre la calidad de la enseñanza impartida en los diferentes tipos de sedes y sub-sedes universitarias y acerca de las estrategias gubernamentales por establecer regulaciones y formas de evaluación. Mientras, en el capítulo *Educación superior y diversidad* de Nelly Mainero, se problematiza en la creación de nuevas universidades y carreras, y la atención de poblaciones diferenciadas en su perfil socio-económico, cultural y en su localización territorial. La autora reconoce que no es fácil satisfacer las necesidades educativas de un grupo de alumnos cada vez más diverso, pero que se debe trabajar en ese sentido para “defender el derecho de los estudiantes a una educación igualitaria, basado en los principios de la educación como un proceso democrático, y en la valoración de la diversidad como la riqueza de la humanidad” (2009: 106).

En otro notable trabajo a cargo de Chiroleu, Suasnábar y Laura Rovelli (2012), en el marco del desarrollo y configuración de las políticas públicas en el país, es posible aprehender la especificidad de las políticas universitarias. Los autores abordan dinámicas históricas en cuanto a la evaluación y acreditación de la calidad, la autonomía y el gobierno universitario, como así también, la expansión institucional de los últimos cuarenta años, y el proceso de masificación y democratización universitaria.

Sobre este último aspecto, rápidamente se podría señalar que, en cuanto al desarrollo institucional del SU, sobresalen tres oleadas o ciclos expansivos, a saber: 1) el lustro inicial de la década del '70 vinculado al Plan Taquini¹⁸; 2) un ciclo que se desarrolla en los años noventa, en el transcurso del gobierno de Carlos Menem y 3) una última oleada contemporánea con los gobiernos kirchneristas. Al respecto, las autoras Chiroleu y Marquina señalan que “en los tres casos resulta claro que, aunque de signo diverso, esta expansión ha estado fuertemente ligada a factores de naturaleza política y no se ha insertado en un plan estratégico de crecimiento de la oferta universitaria ligada a las necesidades sociales y económicas nacionales o regionales” (2012: 13). Eduardo Rinesi también menciona tres grandes oleadas y, especifica, “las tres respondieron, eso también hay que decirlo, a imperativos políticos y a orientaciones ideológicas generales muy distintas, que fueron del –digamos, aunque seguramente se podría ser menos impreciso– desarrollismo nacionalista que animó el plan de expansión del sistema universitario desplegado hace ahora más de cuatro décadas, pasando por el neoliberalismo del gobierno que, como parte de una vocación descentralizadora que tuvo también sus manifestaciones en varios otros campos, creó una cantidad de nuevas universidades, sobre todo, aunque no únicamente, en el Gran Buenos Aires, hasta el –pongamos también, pero sólo para entendernos rápido– populismo de avanzada de las últimas gestiones presidenciales del país” (2015: 61). Pablo Buchbinder se refiere en particular a la segunda oleada señalando una “presión por la creación de nuevas instituciones (...) motorizada por varios intendentes de las regiones del conurbano y canalizada, por lo general, a través de los diputados nacionales originarios de sus distritos sin que mediaran, en varios casos, serios estudios de factibilidad” (2005: 229). Sobre el mismo fenómeno, Juan Carlos Del Bello, Osvaldo Barsky y Graciela Giménez también refieren que “la mayoría de las nuevas instituciones resultaron de iniciativas de

18 Sobre esta primera oleada se destaca el trabajo de Laura Rovelli (2009) “Del plan a la política de creación de nuevas universidades nacionales en Argentina: la expansión institucional de los años 70 revisitada”. Revista Universitaria de Ciencias Sociales *Temas y debates*, N° 17, pp. 117-137.

legisladores nacionales y no del Poder Ejecutivo” (2007: 100). Mientras que acerca de la tercer oleada, Chiroleu e Iazzetta destacan el informe¹⁹ negativo emitido por el CIN para la creación en 2009 de las universidades nacionales de Villa Mercedes (San Luis), Avellaneda y del Oeste. El CIN basaba su negativa por “entender que no se justificaban en la medida en que en las áreas donde se instalan existe ya oferta universitaria” (2012: 44).

Desde una perspectiva de política comparada, Krotsch señala que es posible identificar dos transformaciones históricas: por un lado, la de la masificación y el planeamiento estatal de los años 1960-70; y por otro lado, la de la crisis y movimiento hacia la rendición de cuentas de los años 1980-90. El autor describe una tendencia mundial que va desde la transformación de “las universidades de élite en instituciones más masivas, a la vez que dirigidas en mayor medida por la planificación estatal (...) hacia la descentralización de los procesos y recentralización basada en los productos (resultados), que quita la autonomía a las IES para aumentar el poder de influencia del Estado, en algunos casos, y del mercado generalizadamente” (2001: 110). Por último, cabe destacar que Krotsch señala que en esta segunda etapa “el Estado ha modificado sustancialmente su rol después de la etapa de planificación dirigida hacia la universalización del acceso a la educación superior y al desarrollo económico que esto suponía” (2001: 118). Desde la perspectiva adoptada, en un primer acercamiento a este tercer ciclo de expansión institucional, podríamos encontrar ciertos puntos de contacto con el rol que este autor le otorgó al desempeño estatal en los años 1960-70.

Este trabajo de investigación propone que para lograr una acertada comprensión del reciente último ciclo de expansión de UU.NN. se deben señalar algunos aspectos centrales de la etapa previa. Al respecto, y profundizando el panorama de Chiroleu y Marquina (2012), se considera que la crisis económica, política y social –o crisis del Estado en términos de Ricardo Sidicaro²⁰– que se desatara en diciembre de 2001 puede entenderse como bisagra o parteaguas de dos momentos históricos claramente delimitados: los '90, años de neoliberalismo, de achicamiento del Estado²¹, privatización de lo público (Schvarzer, 1998), extranjerización de la economía nacional

19 Ver Consejo Interuniversitario Nacional (2009). Acuerdo Plenario N° 706/09.

20 Ver Sidicaro, R. (2002) *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

21 Más adelante para referirnos a este proceso con mayor nivel de detalle se utilizará el término de “economización” y “pluralidad” acuñados por Pablo de Marinis (2007) *Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la “desconversión de lo social*. Mimeo.

(Azpiazu, Manzanelli y Schorr; 2011), de la convertibilidad (Aronskind, 2007 y Basualdo, 2003) y exacerbación de la individuación presentada como una forma de expansión de la esfera de la libertad individual; y por otro lado, el período que comienza en el año 2002, el cual va tomando forma y contenido (especialmente a partir de 2003) hasta el año 2015, con los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández. Desde nuestro enfoque, y a partir de la lectura de autores que analizan este período (Peralta Ramos, 2007; CENDA, 2010; Vanesi, 2011; y Robba y Frascina, 2011), se lo denomina en términos de *neodesarrollismo con inclusión social*.

A partir del año 2003, la Argentina se plantea un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social, teniendo como uno de sus ejes la integración regional. El desarrollo busca incluir (además de las poblaciones ligadas a las ciudades-puertos) nuevas oportunidades para las personas que habitan en regiones históricamente rezagadas. Este “nuevo” modelo de acumulación y reproducción societal, del Capital, de Estado o de proyecto de país, según la perspectiva teórica y política, además de pretender incluir a los ciudadanos (en el tema que nos compete, mediante la educación superior universitaria), precisa que continuamente se agregue valor a los bienes y servicios que se producen localmente. Una de las fuentes para realizar esta tarea es el conocimiento, y precisamente las UU.NN. se perfilan como un terreno fértil para su generación y vinculación-transferencia hacia el sector productivo. Sin embargo, no se debe escindir el valor económico o mercantil del valor social y cultural que tiene el conocimiento. Es decir, que no sólo se busca aumentar, racionalizar y valorizar la producción nacional, sino que además podríamos concebir a la ES como un elemento inclusivo y que posibilita la movilidad social ascendente.

Para graficar lo anterior, bien sirve destacar programas específicos creados durante los gobiernos kirchneristas, como el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), el cual no contempla a la totalidad de las disciplinas académicas sino sólo a aquellas consideradas estratégicas por el PEN para el desarrollo productivo y tecnológico del país²². Del Bello considera que “las becas direccionadas a carreras estratégicas para la agenda del desarrollo sustentable con equidad, permite reorientar las históricas preferencias ‘vocacionales’ hacia las carreras de ejercicio liberal como

22 El Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) tiene por objetivo contribuir mediante becas a estudiantes de carreras (de grado, tecnicaturas universitarias y no universitarias y profesorado terciarios) vinculadas a las ingenierías, ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas, ciencias básicas y enfermería. Para información actualizada ingresar a www.becasbicentenario.gov.ar

Contador Público, Derecho y Medicina, que desde principios de siglo XX fueron reconocidas como las profesiones de ‘mi hijo el doctor’” (2015: 47). Acerca de esta direccionalidad en materia de becas por parte de los gobiernos kirchneristas, el Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA) –dirigido por Alieto Guadagni– señala que “existe preocupación en el área educativa nacional por expandir la oferta de graduados en las áreas tecnológicas, por lo que se han venido implementando programas para aumentar el número de graduados en Ingeniería”. En otro párrafo del mismo informe, se indica que “es muy escasa, particularmente en las universidades privadas, la graduación en carreras de carácter científico y tecnológico. Esta situación abre serios interrogantes sobre la aptitud futura de nuestro país para avanzar por el sendero de los nuevos procesos tecnológicos orientados a la producción de bienes y servicios, que ya es la característica central de la evolución de las naciones, particularmente de los países asiáticos” (2013: 9-10).

En cuanto a la infraestructura universitaria para la investigación, el trabajo de Lucas Luchilo y Rebeca Guber confiesa que “la falta de información tanto en el nivel nacional como en el las universidades dificulta una apreciación rigurosa” (2007: 117). Los autores, a partir de datos de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, concluyen que entre 1996 y 2004 el presupuesto correspondiente a investigación en las UU.NN. “disminuyó de manera significativa, tanto por el estancamiento en valores absolutos de los recursos provistos por el Tesoro Nacional, como por la pérdida de posiciones frente a otros organismos del sistema científico y tecnológico que consiguieron recuperar recursos a partir de 2003” (2007: 120). El trabajo citado, aunque de forma indirecta, se refiere al estatus jurídico de autonomía y autarquía económico-financiera del que gozan las UU.NN. cuando señala que “es probable que los gastos en infraestructura y equipos se pueden reasignar o suprimir más fácilmente que los gastos en personal, y por lo tanto, pueden funcionar como variable de ajuste ante problemas de estrechez presupuestaria” (2007: 121).

Por último, cabe mencionar que el período analizado por Luchilo y Guber está por fuera del período que abarca nuestro trabajo, pero allí mismo se indica que luego de una tendencia a la baja hasta el año 2002, a partir del año 2003 la inversión aumenta levemente. Aportan los autores que “el foco de la política en ciencia y tecnología en los últimos años ha estado puesto en los recursos humanos. El aumento de las becas y de los puestos en la carrera de investigador del CONICET han sido las medidas más

importantes” (2007: 126). Una primera mirada sobre este aspecto podría indicar que los gobiernos kirchneristas priorizaron el desarrollo de las actividades de ciencia y técnica por fuera del SU y bajo la órbita del PEN, con mucha más potencia a partir de la creación en el año 2007 del Ministerio de Ciencia, Técnica e Innovación Productiva.

Los desarrollos de Ana García de Fanelli (2011a y 2011b) acerca de la educación superior argentina en general y sobre su financiamiento en particular, arrojan información más ajustada sobre una de las dimensiones del presente objeto de investigación. En cuanto a las fuentes de financiamiento de las UUNN., alrededor del 85-90% de los recursos ejecutados provienen del Tesoro Nacional, en tanto que el resto de los recursos ejecutados pueden provenir de aranceles y matrículas de los estudios de posgrado, consultorías, canon por alquiler de terrenos, entre otros. A todos estos se los denomina bajo la categoría de “Recursos Propios”.

García de Fanelli señala que para el sector universitario nacional “la inversión se elevó de 0,54% del PBI en el año 2005 a 0,86% en el año 2009” (2011b: 45) y, a su vez, destaca que “la participación del gobierno, acordando con los gremios docentes nacionales y con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), 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” (2011a: 23). Además, marca que se acortó la distancia entre lo que gana un profesor de la máxima categoría (titular) y lo que percibe un auxiliar docente: “en 1993 esta distancia era de 1,6 veces y en el 2008 de 1,5 (...). Como efecto de este aumento salarial, y de un incremento menor en términos reales en gastos tales como la inversión en equipamiento, publicaciones e infraestructura (bienes de uso), el peso relativo de los gastos en personal sobre el total del presupuesto de las universidades nacionales creció en términos relativos, mientras que los gastos de bienes de uso disminuyeron” (2011a: 24).

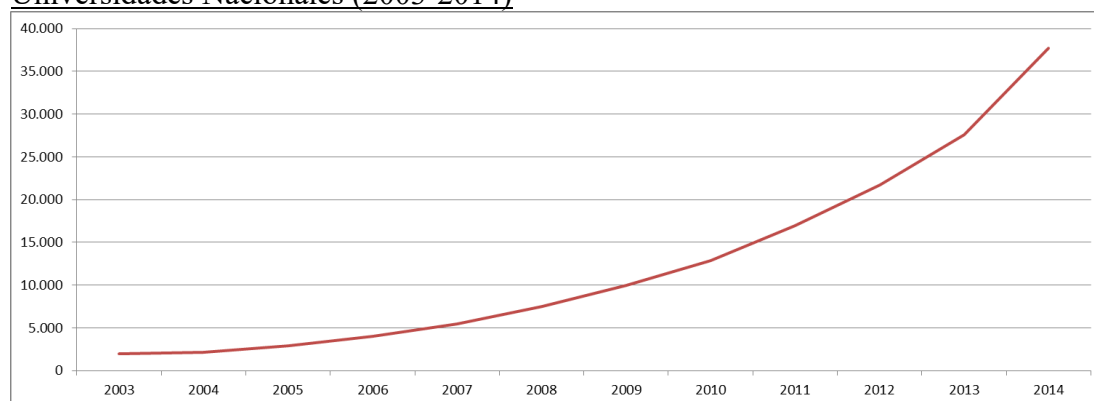
De igual modo, sobre la evolución del presupuesto universitario, Marquina destaca una cifra categórica: “de casi 2.000 millones de pesos asignados en el año 2003, las universidades nacionales pasaron a recibir más de 10.000 millones en el año 2010” (2012: 79). Sin embargo, a raíz de severos cuestionamientos al organismo estatal²³ encargado de medir variaciones del índice de precios, realiza un análisis comparativo

23 Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

tomando un índice de precios alternativo elaborado por una consultora del sector privado, para poder llegar a evaluar la magnitud del incremento presupuestario. Los resultados a los que arriba la autora indican que “deflactando el presupuesto según índices del INDEC el presupuesto para las universidades se ha más que cuadruplicado entre 2003 y 2010, y se ha casi duplicado según el índice alternativo. Por tanto, considerando incluso el cálculo inflacionario más pesimista, sería posible suponer que el aumento presupuestario del período quebró la tendencia de 10 años de congelamiento y retraso del sector” (2012: 81). Al respecto también se refiere Unzué (2013), que destaca el incremento de recursos destinados a las universidades y al sistema científico-tecnológico en general, en materia de infraestructura y salarios, con la particularidad de que estos aumentos no estuvieron atados a condicionantes como la productividad como en los años noventa. Este quiebre en materia de financiamiento con respecto al período anterior, permitió, para el autor, “la reemergencia de la carrera académica como alternativa laboral” (2013: 29).

A continuación, se observa en el gráfico 2.1 la evolución del presupuesto destinado a las UU.NN. durante el período analizado:

Gráfico 2.1. Evolución del presupuesto nacional (en millones de \$) destinado a las Universidades Nacionales (2003-2014)



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

El enfoque propuesto por Suasnábar (2005) nos lleva a reflexionar en términos de agenda de política universitaria. El autor realiza una comparación entre los distintos períodos de gobierno a partir del retorno democrático, caracterizando al alfonsinismo (1983-1989) en términos de “democratización universitaria y autolimitación estatal”, dado el carácter “reparador de las acciones estatales donde el Estado no tuvo una política en el sentido de reformar o modificar la configuración de las universidades”. El segundo período (1989-2000), que propone como de “intervencionismo estatal y

reconfiguración de campo de la educación superior”, está anclado en lo que consistió la sanción de la LES y en nuevo rol estatal en términos del *Estado Evaluador*. Por último, indica un tercer período que se halla “entre la inercia y la búsqueda de nueva agenda de política”. Dado que su punto de partida es con el gobierno de la Alianza (1999-2001), Suasnábar da cuenta del fallido intento del tercer Ministro de Educación, Andrés Delich, por implementar cambios. Considera aquella coyuntura como un “impasse” donde el principal desafío sería la formulación de nuevo contrato entre Estado, Sociedad y Universidad fundado en dos ejes: “la recuperación de la confianza social entre el Estado y las universidades, y el reconocimiento del consenso y la cooperación como formas legítimas de construir y diseñar las políticas universitarias” (Ibíd.). Por su parte, Pugliese señala que “el sector sigue ocupando un lugar marginal en la agenda política y ello se advierte en que los incrementos salariales y las designaciones de personal administrativo y docentes han monopolizado el crecimiento nominal del presupuesto pero se ha mantenido la estructura salarial vigente, fuertemente regresiva para impulsar cambios en la universidad orientados a articular con el desarrollo productivo” (2015: 156).

Es posible indicar aquí que la agenda de los gobiernos kirchneristas estuvo orientada principalmente por la premisa de la ampliación de derechos, y bajo ésta cobra mayor coherencia la apertura de nuevas IEU, en especial las del sector estatal. En ello consiste uno de los rasgos distintivos de nuestro período. En tales términos, no se debe dejar de lado la agresiva política de becas de los últimos años orientada hacia las carreras tecnológicas, como así tampoco la recomposición salarial que benefició a los trabajadores universitarios. Por lo demás, antes de finalizar el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, tuvo lugar una significativa reforma en la LES en tanto que se estableció la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso irrestricto.

Pero retomando el desarrollo de Suasnábar, el autor plantea una dicotomía: “es evidente 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, y en el caso de estas últimos pudiera además romper con ciertos comportamientos corporativos de la comunidad universitaria” (2005: 13). Esa

dicotomía nos invita a pensar si nuestro período de análisis no habrá sido el momento en el cual se ha encontrado un posible equilibrio.

Partiendo de una mirada introspectiva, Rinesi marca que “a veces tiene uno la impresión de que lo estamos haciendo hoy en nuestras universidades es alimentar, con la mucho mayor cantidad de recursos que la amplitud de las políticas públicas de los últimos diez años ha puesto a nuestra disposición, el mismo tipo de estrategias careeristas, el mismo tipo de dispositivos individualistas y desaprensivos con respecto al bien común y al derecho de los otros que, en una situación muy diferente, alimentábamos con los recursos mucho más escasos que dedicaban a las universidades las políticas neoliberales precedentes. Es que, en efecto, es posible sostener que la orientación de las políticas públicas del Estado nacional y de sus distintas dependencias ha cambiado mucho más radicalmente, en estos últimos años de nuestra vida colectiva, que la de las estrategias que hemos sido capaces de desarrollar en nuestras universidades, que siguen mirando con desconfianza y con recelo a ese Estado” (2012: 90).

Sin embargo, Suasnábar y Rovelli, en un escrito reciente (2012), indican que “las políticas universitarias de los últimos años parecen alcanzar cierto grado de autonomía ante la escasez de lineamientos gubernamentales para el conjunto del sistema, a la vez que fortalecen y concentran los procesos de toma de decisiones en los cuerpos ejecutivos de gobierno de las instituciones. De tal forma, la ausencia de una nueva agenda de política se explicaría no solo por las limitaciones y/o incapacidad de la gestión gubernamental sino también por los intereses cruzados entre estos sectores y la corporación de rectores” (2012: 54). Ese diagnóstico está en concordancia y simultaneidad con el hecho de que durante 2003-2012 ocurrió un desplazamiento de los “expertos” en educación universitaria (aquellos profesionales que dominan una capacidad técnica, una *expertise*) y el ascenso de los rectores en la SPU (actores propiamente políticos del sistema) (2012: 54-7).

Por último, el trabajo de Unzué (2013) desarrolla otras tensiones vigentes entre las políticas públicas y el sistema universitario dada la particularidad del SU en cuanto a la autonomía universitaria. El autor, además de referirse al ya mencionado caso del Programa de Incentivo a Docentes Investigadores, hace alusión al problema de la evaluación y la acreditación de carreras universitarias destacando la decisión de no presentar los posgrados de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA a la acreditación

a partir del año 2010 como contracara de la intención de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la misma universidad de someter sus carreras de grado a la evaluación, luego de una serie de plebiscitos realizados en el año 2012. En el mismo sentido menciona los conflictos “desatados en la Universidad de Buenos Aires en torno al tema de la jubilación de los docentes universitarios, tema que se origina a partir de la sanción de una nueva ley para el sector en el año 2009” (2013: 27). La nueva legislación nacional (n. 26.508) permite el ejercicio de la actividad hasta los 70 años y, luego de 25 años de servicio, jubilarse con el 82% móvil, mientras que la UBA se empara en su Estatuto, el cual declara cesantes a los docentes a los 65 años de edad²⁴.

1.3. Discusiones en torno a la democratización universitaria²⁵

El concepto de *democratización* claramente se asocia con la idea de democracia. Sin embargo, como bien postula Rinesi, “hoy hablamos menos de democracia que de democratización porque en lo que hoy pensamos cuando mentamos esas categorías es menos en el camino que nos falta recorrer para alcanzar ese horizonte futuro de plena realización de la libertad que en el signo o el carácter de un camino que vamos recorriendo, y que es (y que nos representamos como) un camino de ampliación, profundización y universalización de un variado conjunto de derechos” (2015: 34). Es decir, democratización como proceso de expansión, en este caso, del derecho a la educación en general y a la educación superior en particular.

En esos términos, y para el autor durante el kirchnerismo, el Estado aparece para muchos ciudadanos como un garante y promotor de derechos, y la Universidad es, justamente, entendida como un derecho. Ahora bien, Rinesi también encuentra complicaciones “terrenales” para el caso argentino: “es evidente que esa mera garantía ‘negativa’ (esa pura ausencia de exclusiones en la puerta de entrada de la Universidad) no puede confundirse con lo que aquí más bien querría pensar como una garantía ‘positiva’, efectiva, activa, del derecho a la Universidad de los jóvenes que aspiran a estudiar en ella. Que no solo tienen que poder entrar (ese piso mínimo del ‘derecho a la Universidad’ que aquí estamos tratando de pensar, que no siempre estuvo garantizado entre nosotros y que todavía no lo está, por lo menos plenamente, en las universidades públicas cuyos estatutos o reglamentaciones no consideran estudiantes universitarios a

24 A respecto, ver fallo de la jueza Heiland de noviembre de 2011.

25 Ver también entrevistas a Federico Schuster en <http://www.quierovalecuatro.com.ar/index.php/conversaciones/15-conversaciones-con-federico-schuster;> y <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-233661-2013-11-15.html>.

los alumnos de sus cursos –obligatorios y eliminatorios– de ‘aprestamiento’, de ‘nivelación’ o aun de ‘ingreso’, es una condición necesaria, pero no suficiente, para su ejercicio), sino que tiene que tener, después de haber entrado, el derecho a aprender, a avanzar en sus estudios y a recibirse en un plazo razonable. Todo eso (y no apenas el mínimo y preliminar derecho ‘a intentarlo’) es lo que aquí estoy llamando ‘derecho a la Universidad’” (2015: 65).

La creación de IEU nacionales en localidades populosas y en las provincias donde anteriormente no las había, las relaciones que estas IEU establecen con la comunidad donde se encuentran localizadas, el rol que asumen de cara a la sociedad en su conjunto y el tipo de vínculo que entablan con el Estado Nacional, el acceso, la permanencia y el egreso, son las principales variables que comprenden lo que aquí se concibe como democratización del SU. Chiroleau (2009 y 2012) diferencia entre *democratización interna*, es decir, la problemática de la representación política en los órganos de gobierno, la incorporación de nuevos claustros o actores, los mecanismos de elección de representantes y los porcentajes de representación por claustro (docentes, graduados, estudiantes, no docentes), y *democratización externa*, que refiere a la representación que tienen las diversas clases sociales en la población universitaria.

Con respecto a esta última, la autora señala limitaciones ya que no contemplan las diferencias entre los grupos sociales, fundamentales al momento de analizar las posibilidades de éxito ya que “procura contener las demandas de la sociedad en su conjunto en instituciones de superior clásicas, tanto en su estructura y organización como en los requerimientos académicos” (2009: 100). En cambio, “la noción de inclusión parte del reconocimiento de que la sociedad no es homogénea y la diversidad constituye un componente que merece ser revalorizado. Esta noción aplicada a la educación superior implica el desafío de superar la contradicción que por sí mismo este ámbito supone, en la medida en que la búsqueda de altos patrones de calidad ha sido tradicionalmente considerada refractaria a tendencias igualitaristas, sosteniendo, en el mejor de los casos, el principio de igualdad de oportunidades. Se apunta en última instancia a incluir en la universidad una diversidad racial, cultural y sexual semejante a la que existe en el seno de la sociedad (...). Por esta vía se procura ir más allá del acceso formal a las instituciones y generar condiciones de permanencia y egreso de nuevos grupos sociales sin por ello sacrificar la calidad académica y la excelencia propias del nivel superior” (2012: 88-9). En recientes conferencias y exposiciones, la especialista

realiza un balance sobre el período 2003-2015, en el cual destaca que “se ha democratizado mucho el acceso pero muy poco el egreso”.

Retomando diversos autores como Chiroleu y Rinesi y sus respectivas conceptualizaciones acerca de la democratización universitaria, se pone el acento de la democratización universitaria en la reducción de las desigualdades sociales mediante el ejercicio pleno por parte de todos los ciudadanos del derecho a la ES. Esta perspectiva comprende la “exigencia democrática de segunda generación” consistente no solo en la igualdad en la oferta sino también en los resultados. Es decir, se considera la ampliación en el acceso como condición necesaria, aunque no suficiente, ya que para hablar de democratización es necesario abordar la permanencia y el egreso. A ello se suma que se hace imprescindible que la calidad de las instituciones sea similar para evitar procesos de “inflación” o “devaluación” de los diplomas.

Retomando a Chiroleu, el horizonte en cuanto a las implicancias que adquiere actualmente la democratización universitaria presenta el desafío de elevar la tasa de egreso. Esto sería posible mediante múltiples herramientas y mecanismos que contemplen la diversidad y la valoren en términos positivos. Es decir, “esto implica no sólo un sistema de becas que permita efectivamente una concentración en los estudios, sino mecanismos diseñados especialmente para atender las dificultades académicas concretas (...). Se relaciona además con una transformación y diversificación sustantiva de las instituciones de educación superior que autorice una ampliación de la oferta y un perfeccionamiento de los mecanismos de articulación” (2009: 113) entre todas las instituciones del Nivel Superior. Esta estrategia, como bien reconoce la autora, no supone eliminar las diferencias entre instituciones públicas y privadas y, por nuestra parte, se agrega que tampoco entre las instituciones universitarias y las de educación superior (formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística). No se trata, entonces, de “una reducción de la calidad de los aprendizajes, sino el contrario, la generación de herramientas adecuadas para enfrentar situaciones críticas” (Ibíd). En otro trabajo, Chiroleu (2013) advierte que la ampliación de las oportunidades, aunque mejore las posibilidades de ingreso de distintos grupos sociales, no constituye por sí misma una garantía de democratización del nivel, si definimos este proceso en términos de reducción de las desigualdades sociales. En ese registro es que agrega “esto es así tanto por las sucesivas exclusiones en los niveles educativos anteriores que terminan recortando las posibilidades de acceder a la universidad como desde la política pública,

la tendencia a colocar el acento en el ingreso, desentendiéndose de los resultados que se obtienen en el transcurso de las carreras y las posibilidades concretas de graduación” (2013: 49).

En suma, para Chiroleu “la ampliación de la cobertura ya no resulta suficiente y es necesario avanzar hacia la consecución de prácticas inclusivas que, reconociendo los diferentes puntos de partida de los grupos demandantes, procuren orientarlos hacia la misma meta, sin resignar calidad académica” (2009: 115). Es entonces que “convendría pues focalizar en las construcción de puentes que permitan un tránsito exitoso por el sistema educativo y en especial por la institución universitaria, generando circuitos diversos pero de similar calidad que permitan morigerar el condicionamiento que ejerce el origen social” (2013: 49).

1.4. Estrategia teórico-metodológica

Las UU.NN., portadoras de tradiciones y usos de la autonomía, se convierten en sujetos activos que reciben de diversos modos, negociando, rechazando o alternado, los intentos de producción de políticas públicas provenientes del PEN (Unzué y Emiliozzi; 2013). Pero también se apunta a subrayar aquí, como una particularidad argentina, que la motivación político-partidaria tiene incidencias directas o indirectas sobre muchos protagonistas, orienta sus opiniones y comportamientos, los guía tanto hacia ciertas convergencias como a algunas disgregaciones y, por lo tanto, permite explicar no pocos enfrentamientos y algunas coincidencias (Stubrin, 2015).

Si se recoge el trabajo de María Ángeles Cea D’Ancona (2004), al momento de pensar sobre qué conceptos son clave en la medición del problema de investigación y cómo van a operacionalizarse, se debe concebir que lo anterior ha de vincularse a variables empíricas. Este proceso de traducción de constructos teóricos a variables observables (o variables empíricas, concretas, es decir, indicadores) que los representen adecuadamente, se define como operacionalización. Este proceso se realiza mediante la descomposición del concepto en las diferentes *dimensiones* o aspectos que incluye y cada dimensión debiera tener más de un indicador. La autora fija que “la condición que se impone es que el número de *dimensiones* sea inferior al de *indicadores* o variables empíricas” (2004: 203).

Por tal motivo se ha escogido una estrategia teórico-metodológica mixta que conjuga herramientas de tipo cuantitativo y cualitativo. La operacionalización del

proceso de democratización universitaria se ha realizado en cuatro dimensiones analíticas: 1) Marco normativo, 2) Cobertura geográfica, 3) Población estudiantil y 4) Financiamiento. Como se mencionó en la Introducción, las veintitrés IEU nacionales creadas durante nuestro período de análisis se entienden como una herramienta de política pública de igualación o ampliación del derecho a la ES por parte de los gobiernos kirchneristas. Entre otros aspectos, dada su inserción geográfica en distritos con alta densidad poblacional y en provincias que, hasta antes de nuestro período, no contaban con una universidad nacional propia. Por otro lado, las recientes modificaciones del marco normativo en lo que atañe al área educativa dan cuenta de nuevos marcos conceptuales y de responsabilidades asumidas por parte del Estado Nacional que, a priori, también tienden a favorecer la democratización universitaria. Vale como ejemplo el cierto nivel de consenso en cuanto a que el PNBB es un exitoso programa de política pública en tanto que la distribución de becas para estudiantes de carreras definidas por el PEN como de interés estratégico, ha logrado aumentar los niveles de matrícula y egreso. En sintonía con el PNBB, también es posible identificar profundos cambios en cuanto a la tendencia y los niveles de la inversión presupuestaria de las IEU del sector estatal, dotando de mayores recursos económicos y financieros que podrían alentar una mejora en el rendimiento y la calidad de las mismas.

Por último, con la finalidad de tener una aproximación a un caso empírico de alguna de las IEU creadas durante el período, fue escogida la UNDAV, donde se hizo un relevamiento de aspectos vinculados con las trayectorias socio-educativas de sus estudiantes, teniendo en cuenta que la encuesta constituye una estrategia de investigación basada en las declaraciones verbales de una población concreta y puede utilizarse de forma aislada o en conjunción con otras estrategias de investigación. Por lo demás, Cea D' Acona indica que “la encuesta puede definirse como la aplicación de un procedimiento estandarizado para recabar información (oral o escrita) de una muestra amplia de sujetos. La muestra ha de ser representativa de la población de interés; y, la información se limita a la delineada por las preguntas que componen el cuestionario precodificado, diseñado al efecto” (1996: 240). Así, se determinó efectuar una encuesta autoadministrada donde el cuestionario respetó las “recomendaciones para la ubicación de las preguntas en el cuestionario” (Cea D'Ancona, 2004: 280-9) y las “recomendaciones para reducir la contribución del entrevistador a los errores de encuesta” (Ídem: 309-330). Esta última categoría, según la autora, “comprende

cualquier tipo de sondeo de opinión que se caracterice por ser el propio encuestado quien lee el cuestionario y anota las respuestas. En su realización el encuestado puede estar o no acompañado de algún responsable de la investigación (un entrevistador u otra persona). Un ejemplo de la primera situación es cuando se encuesta a estudiantes ‘recluidos’ en un aula de un centro de enseñanza. Éstos pueden consultar cualquier duda sobre el cuestionario al personal presente en el aula. En cambio, la encuesta por correo se distingue por la total ausencia de entrevistadores u otros integrantes del equipo investigador” (1996: 250).

Resulta pertinente, a partir del trabajo de García de Fanelli sobre la *Producción de información sobre el sector universitario argentino*, mencionar que existen diferencias entre los datos de los Censos Nacionales y los Anuarios de Estadística Universitaria con respecto a la matrícula universitaria. En tanto que “si bien es posible destacar como positivo la producción de información que se inicia en los años noventa, más allá de algunos indicadores que se han dejado de producir en los últimos años, cabe señalar que el sistema de información de estadística universitaria presenta retrasos importantes si se lo compara con el grado de desarrollo que al respecto han alcanzado otros países latinoamericanos” (2015: 88).

Las fuentes de datos primarias utilizadas para el análisis del marco normativo consistieron en las leyes n. 25.864/03, n. 25.919/04, n. 26.058/05, n. 26.075/05, n. 26.150/06, n. 26.206/06, n. 24.521/95 y sus respectivas reformas. Asimismo, se tomaron las veintitrés leyes correspondientes a las nuevas IEU nacionales aludidas y los respectivos once decretos del PEN correspondientes a las nuevas IEU privadas. Los relevamientos anuales sistematizados por el Departamento de Información Universitaria de la SPU, en cuanto a población estudiantil, han sido objeto de atención y centrales para el análisis de su comportamiento, así como la información en materia de becas universitarias. Por último, en cuanto al financiamiento de las IEU nacionales, este trabajo ha considerado las transferencias efectivizadas a las UU.NN. como indicador de la inversión presupuestaria en dichas instituciones.

La reconstrucción de historia de la UNDAV, situada en el contexto nacional, constituye una herramienta teórico-metodológica realmente válida para explorar cierta direccionalidad de la política universitaria durante nuestro período. El relevamiento fue desarrollado entre estudiantes del primer año de la carrera de Abogacía durante el segundo semestre del año 2015, como se mencionó, mediante una encuesta

autoadministrada. Se consideró como un antecedente en esta temática al *Relevamiento de alumnos de la Universidad Nacional de Moreno. Una aproximación en base a dimensiones sociales y económicas*, efectuado por dicha institución en 2011.

Por otro lado, el análisis de la política universitaria de los gobiernos kirchneristas se hizo a partir de la bibliografía especializada citada oportunamente. Para poder analizar el proceso de democratización es preciso situarlo socio-históricamente, por lo que, a partir del recorrido bibliográfico propuesto, se pretende dar cuenta de una resignificación y actualización de dicho concepto. Asimismo, este trabajo contó con la participación y ayuda de diversos informantes (funcionarios de la SPU y autoridades de la UNDAV), cuyos nombres no se mencionan y cuyos dichos no han sido registrados, dado su carácter informal.

CAPÍTULO II. EL SISTEMA UNIVERSITARIO Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSITARIA

2.1. Período inicial: la ES hasta el primer ciclo de expansión institucional

El origen de la ES en Argentina no difiere del caso latinoamericano (Brunner, 1990; Krotsch 2001) en cuanto a que la primera institución del país también está íntimamente vinculada con la Iglesia católica. Acerca de cuál fue la primera institución en la región, existe una controversia historiográfica dado que la ex Universidad de Santo Tomás de Aquino (actual Universidad Autónoma de Santo Domingo) presenta el antecedente de haber sido creada mediante la Bula *In Apostolatus Culmine* del año 1538, mientras que la ex Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes de Lima (hoy Universidad Nacional Mayor de San Marcos) impugna a la anterior por no haber recibido autorización real hasta el año 1558, en tanto que su par peruana fue creada por Real Cédula en 1551 y obtuvo el carácter de Pontificia en el año 1571.

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

Más de doscientos años después, en 1821, tuvo lugar la fundación de la actual Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)²⁶, cuyo origen también se vincula, aunque en menor medida que su símil cordobesa, con la Iglesia Católica (Buchbinder, 2005; Halperín Donghi, 1962; Unzué, 2012). El acto fundacional de la UBA tuvo lugar en la iglesia de San Ignacio y sus primeros rectores fueron sacerdotes católicos. Por otro lado, su organización en departamentos ya vislumbraba un perfil más “utilitarista” y principalmente “profesionalista” que el viejo modelo escolástico propio de la universidad cordobesa organizada en facultades.

26 A pesar de no utilizar el adjetivo “nacional” la UBA es una Universidad Nacional al igual que la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de La Plata o cualquiera de las otras cincuenta y cuatro restantes.

Ambas se rigieron por sus propios estatutos hasta la sanción de la Ley 1.597 de Estatutos de las Universidades Nacionales (Ley Avellaneda) en el año 1885. Esta ley obligó a las instituciones a adaptar sus estatutos vigentes a los contenidos de la nueva y primera legislación universitaria de orden nacional. En aquel momento, la discusión central giró alrededor del significado y alcances que tendría la autonomía de las universidades. Finalmente, quedó establecido que sería el PEN quien aprobase los estatutos de cada universidad nacional y designase a los profesores. Este claustro podría tener una representación de hasta de un tercio en los órganos de gobierno, dejando el porcentaje restante a disposición de miembros “destacados” de la sociedad (integrantes de las élites políticas y profesionales) quienes no necesariamente eran profesores titulares (Buchbinder, 2014).

El período que transcurre desde allí hasta que durante los primeros gobiernos peronistas se sancionase una nueva legislación, se destaca por la creación de las universidades provinciales de La Plata (1889), de Santa Fe (a posteriori del Litoral, 1989) y de Tucumán (1912), que luego serían nacionalizadas en los años 1905, 1919 y 1921, respectivamente. Se diferencia la creación de la Universidad Nacional de Cuyo (1939) en cuanto a que no supuso una universidad provincial previa en ninguna de las tres provincias de la región (Mendoza, San Juan y San Luis).

Si bien los acontecimientos protagonizados principalmente por estudiantes cordobeses durante 1918 no cristalizaron en una nueva legislación de orden nacional, sus alcances sí se observan en la reforma del estatuto cordobés. Éste incorporó modificaciones que, por caso, la UBA ya había reglamentado en años previos, en sintonía con un proceso de escala nacional que propiciaba una ampliación democrática y el ascenso de las clases medias. Desde luego que el análisis del Movimiento Reformista reviste de numerosas aristas, las cuales escapan a los objetivos de este trabajo. Pero, siguiendo el desarrollo de Chiroleu, es pertinente destacar que “los sucesos que conducen a la Reforma Universitaria de 1918 pueden leerse como una consecuencia lógica de la articulación entre un contexto internacional caracterizado por el dinamismo y el espíritu de renovación que introducen las revoluciones mexicana y rusa, una sociedad en movimiento con amplios y pujantes sectores sociales en ascenso y una universidad jerárquica y anclada en el pasado” (2012: 105). La autora encuentra que “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” (2012: 100).

Para 1918 la universidad cordobesa era un sitio controlado por sectores oligárquicos y religiosos caracterizados como elitistas y conservadores. Por su parte, los reclamos de los reformistas cordobeses eran variados, pero sobresalen la docencia libre y la libre asistencia a las clases teóricas, la actualización de los programas, mayores prácticas experimentales (hoy entendidas como de investigación) ante la escasa importancia otorgada a la experimentación, la eliminación de trabas económicas, mayor oferta horaria y, desde luego, el ejercicio de plena autonomía y el cogobierno entre docentes, estudiantes y graduados. También fue significativo el paso dado en materia de extensión universitaria. Con dicho concepto se hace referencia a una intencionalidad de la Universidad por “salir de sí”, de ampliar o prolongar su campo de acción más allá de su ámbito inmediato (Rinesi, 2012).

En términos de matrícula, Buchbinder refiere que “hacia 1910 los estudiantes universitarios llegaban a casi cinco mil y duplicaban prácticamente el número existente en 1900 (...), mientras en 1889 ese porcentaje era de 0,3 cada mil habitantes, ya en 1907 llegaba a 0,8. La UBA reunía aproximadamente a un 80% de esa población y había desplazado sustancialmente a Córdoba como centro universitario. En 1916, la UBA contaba con unos 5.400 estudiantes universitarios, la de La Plata algo más de 1.000, y en Córdoba superaban apenas los 700” (2005: 74-5).

Desde un enfoque más estructural, Marcela Mollis indica que para el período de 1920-1960 “los Estados Nación del siglo XIX fueron protagonistas de la ‘modernización social’, básicamente en función del papel que les cupo en la relación con la creación y expansión de los sistemas educativos nacionales y la aplicación de políticas educativas públicas. Resultaba prioritario el logro de la integración nacional a través de la configuración de una conciencia homogénea e identidad ciudadana para superar la legitimidad del llamado ‘viejo orden’. La forma en que el sentimiento nacional se expandió a grandes masas de la población, estuvo directamente vinculado a la expansión de los sistemas educativos nacionales y cada nivel del sistema cumplió una particular función respecto de dicho objetivo. En Argentina el espíritu liberal prevaleció en las leyes que regularon la base y la cúpula del sistema educativo, y como en algunos países de América Latina, la universidad pública atendió fundamentalmente, la demanda

del funcionamiento del aparato burocrático de los sistemas políticos ‘modernizados’ y del desarrollo económico agroexportador (...). Los ‘abogados’ egresados de estas instituciones, estaban profesional e ideológicamente ligados con la propiedad agraria, y como estadistas o funcionarios públicos crearon los instrumentos de control político dentro de las instituciones del Estado tales como las cortes, fiscalías y jefaturas de policía” (2012: 201-2).

Como se anticipó, el siguiente instrumento legislativo fue sancionado en el año 1947: la Ley 13.031 Régimen de Universidades Nacionales (Ley Guardo). En lo que respecta a la autonomía universitaria, esta ley establece que es el PEN quien designa a los rectores y estos últimos, a los decanos. Vale reseñar que a partir del año 1922 había comenzado un proceso de contrarreforma universitaria que principalmente reducía la participación estudiantil y fortalecía la de los profesores. Al respecto también se refieren Buchbinder (2005) y Recalde (2007), aunque ponen el punto de quiebre a partir del derrocamiento del entonces presidente constitucional de la Unión Cívica Radical, Hipólito Yrigoyen, en el año 1930.

Sin embargo, fue la Ley Guardo la que estipuló la participación estudiantil en el gobierno universitario sin derecho al voto. Durante la presidencia de Juan Domingo Perón se destaca la creación de un programa de becas dirigido a los sectores más desfavorecidos y la fijación de la gratuidad en los estudios universitarios por ley. La gratuidad llegaría finalmente en el año 1949 con el Decreto N° 29.337 que luego se incorporará en la Ley 14.297 de Régimen Universitario sancionada en el año 1954, la cual a su vez modificaba la restricción de la participación estudiantil, ya que en el Artículo 59 establecía que los estudiantes tendrían un representante en los consejos directivos con voto. Por último, sobresale la creación de la Universidad Obrera Nacional (1948) destinada a formar profesionales de origen laboral; es decir, los estudiantes debían desarrollar simultáneamente una actividad fabril; por tal motivo, indica Recalde (2007) que se implementarían horarios de clase compatibles con los itinerarios laborales.

El golpe de estado del 16 de septiembre de 1955, autodenominado como “Revolución Libertadora”²⁷, derogó la ley universitaria vigente e implantó el decreto del

27 Algunos investigadores (F. Pigna, R. Baschetti, N. Galasso, R. Walsh y otros) dan lugar a la denominación “Revolución Fusiladora”, dado que 9 de junio de 1956 fueron fusilados en José León Suárez (Provincia de Buenos Aires) militantes políticos que se levantaron en armas en contra de la

PEN N° 477 que restablecía la Ley Avellaneda. Luego de unos pocos meses permitió que las universidades designasen sus profesores atendiendo ciertas restricciones²⁸ y que administraran su presupuesto. Además, mediante otro decreto presidencial (el decreto del PEN N° 6403/55) sentó las bases para la llegada (¿o retorno?) del sector privado a la ES que estaba, hasta ese momento, monopolizada por el sector estatal para el otorgamiento de títulos habilitantes en el país.

Sin embargo, la reglamentación del emblemático Artículo 28 (que posibilitó el acceso a actores del sector privado a la ES) se produjo durante la presidencia de Arturo Frondizi. Precisamente, fue en el año 1958 bajo un gobierno *semidemocrático*²⁹ cuando se reglamentó dicho artículo mediante la Ley 14.557 (Ley Domingorena) y se habilitó oficialmente a las universidades de régimen privado. El debate acerca de la reglamentación, que comprendió masivas movilizaciones en el espacio público durante el mes de septiembre, episodios encuadrados dentro del debate “Laica o Libre”, giró principalmente alrededor de si el Estado debía financiar a las UU.PP. y sobre si éstas podían expedir títulos habilitantes. La votación en el Congreso de la Nación arrojó como resultado que el Estado no debía financiar a las UU.PP. y que la expedición de títulos habilitantes estaría supeditada a la aprobación de un examen elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación (Buchbinder, 2014).

En este sentido, María Luz Bertoni y Daniel Jorge Cano detallan que “los establecimientos privados adoptan en general una doble estrategia: por un lado, tratan de competir con los públicos con una oferta educativa semejante, proponiendo alguna forma de ‘ventaja comparativa’, por otra parte, buscan aprovechar su mayor flexibilidad relativa introduciendo formas de oferta educativa inexistente en el ámbito oficial. Con frecuencia, esta última estrategia se manifiesta a través de la introducción de modelos surgidos de otros países” (1990: 15). En cuanto a las “ventajas comparativas”, los autores refieren las siguientes: “a) una oferta similar, pero de mayor calidad, por vía de estudios mejor organizados, docentes más prestigiosos, controles más regulares y

dictadura cívico-militar que derrocó al gobierno constitucional de Juan Domingo Perón. Tres días después también tuvo lugar el fusilamiento del líder de los sublevados: el general Juan José Valle.

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

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

estrictos, etc.; b) una oferta de ‘formación protegida’ para ciertas élites sociales, económicas, religiosas, etc., cuyos hijos no se ven sometidos a la influencia de ideologías o posiciones ajenas a las del grupo de origen; c) en algunos casos, los hijos menos talentosos de grupos sociales privilegiados, que no podrían satisfacer las exigencias de un estudio regular en establecimientos comunes, encuentran una alternativa en instituciones privadas menos exigentes, que les otorgan títulos formalmente reconocidos pero laboralmente poco apreciados. Suele ocurrir que los distintos tipos de ‘ventajas comparativas’ aparezcan combinados dentro de una misma institución. Por otra parte, cabe señalar que en algunos casos las Universidades e Institutos Privados también han jugado un rol ‘pionero’, al abrir una oferta de educación superior en regiones, zonas y ciudades hasta el momento carentes de la misma” (1990: 23). Krotsch, desde una mirada regional, indica al respecto que “el desarrollo del sector privado constituyó un refugio para sectores de estratos altos que buscaban una alternativa a una universidad que comenzaba a dejar de ser de élite” (2001: 160).

Si bien la ES en Argentina, como se ha venido recorriendo, tiene un largo desarrollo histórico, la característica de ser masiva comienza a evidenciarse durante la década del '50 y se profundiza en los años '60. Este proceso local ocurrió en sintonía con los procesos de masificación que se desarrollaron en los países del capitalismo central, con la salvedad de que en Europa el total de la población estaba alfabetizada (Krotsch, 2001). Buchbinder arroja las siguientes cifras: en el año 1947 había 51.447 estudiantes universitarios, en el año 1955 ascendían a 138.000 y en el año 1965 había 220.000 (2005: 159, 187). Para el caso argentino, dicha masividad se vincula principalmente con el desarrollo del sector público a pesar de una temprana llegada de la oferta privada.

Hasta la llegada del sector privado existían nueve UU.NN.; luego del peronismo se crearon en las del Nordeste (1956), del Sur (1956) y de Rosario (1968), y se rebautizó la Universidad Obrera Nacional como Universidad Tecnológica Nacional (1959). En tanto, como señalan Del Bello y otros, “apenas se aprobó el Artículo 28 en 1955 se comenzaron a desarrollar iniciativas institucionales. Algunas centralizadas por decisión del Episcopado argentino, y otras por la acción de las distintas órdenes en que se divide la Iglesia. Entre 1958 y 1960 se constituyeron 4 universidades católicas: Universidad Católica de Córdoba, Universidad Católica Argentina (con sedes en

Buenos Aires y Rosario), Universidad del Salvador y Universidad Católica de Santa Fe” (2007: 91).

Como balance de este período, se observa que desde el año 1613 con la creación de la actual UNC hasta el año 1970, el SU estaba compuesto por diez UU.NN. Es decir, que durante más de 350 años, el promedio de creación fue de una UU.NN. cada treinta y seis años. A continuación, el listado de las instituciones universitarias según su año de creación hasta el Plan Taquini y, más abajo, su distribución en el territorio nacional.

Cuadro 3.1. Listado de Universidades Nacionales hasta el Plan Taquini.

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

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 3.1. Distribución de las Universidades Nacionales en el territorio nacional hasta el año 1970.



Fuente: Elaboración propia.

2.2. Segundo período: desde 1971 hasta 1980 (primer ciclo de expansión institucional)

Bajo otro gobierno de facto, en el año 1967, tuvo lugar el Decreto Ley 17.245 Orgánica de las Universidades Nacionales, en el marco de un proceso de masivas renunciaciones docentes a partir de los tristemente célebres sucesos conocidos como “La Noche de los Bastones Largos”³⁰. Durante el gobierno de la “Revolución Argentina”, las UU.NN. perderán su autonomía y, por otro lado, la proscripción política ya no se circunscribirá al peronismo sino a todos los partidos políticos incluso al interior de los claustros. Se destaca también la sanción del Decreto Ley 17.604 de Universidades Privadas como el primer instrumento normativo que regula la creación y el funcionamiento de las instituciones del sector privado. Este nuevo marco regulatorio, sancionado en 1967, establecía: 1) que las universidades privadas debían tener una personería jurídica sin fines de lucro y 2) que debían darse “dos etapas en el proceso de puesta en marcha y desarrollo institucional. Primero, la etapa de funcionamiento provisorio o provisional, establecido para un plazo de quince años, y una segunda etapa de reconocimiento definitivo, a partir del cual los egresados sí tenían habilitación para el ejercicio profesional, eliminándose los exámenes finales de habilitación” (Del Bello y otros, 2007: 96).

Desde un enfoque geopolítico, se podría señalar que tanto el gobierno de Frondizi como el de la Revolución Argentina se sitúan dentro del contexto de la Guerra Fría, y que ambas experiencias comparten el ideario del Desarrollo y la Modernización, aunque el primero por una vía semidemocrática y el segundo por una vía autoritaria. Un reciente trabajo establece vinculaciones entre la teoría del desarrollo económico y la teoría de la modernización en tanto que la primera se ocupará de la cuestión económica del proceso de transformación y la segunda tomará la faceta socio-cultural y política. Es interesante el señalamiento de que a partir de ambas, que planteaban cambios incrementales antes que revolucionarios, se puede establecer una convergencia entre teorías del desarrollo y teorías de la modernización (Blanco, 2006).

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

Por otro lado, no parece exagerado pensar que desde la óptica de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la aplicación del Plan Taquini³¹ no sólo se vincula con el desarrollo y la modernización del SU, sino también con la creciente radicalización política de la comunidad universitaria. Fue durante la presidencia de facto del general Alejandro Lanusse cuando comenzó a implementarse la creación de nuevas UU.NN. como una estrategia de planificación estatal. Esta planificación, conocida como la “primera oleada” o primer ciclo expansivo, buscó cumplir múltiples roles. Pero en lo que atañe al desarrollo económico, se propuso como dinamizador de éste, mientras que en términos de la seguridad nacional, la creación de nuevos establecimientos buscaba descomprimir y fragmentar la politización de la comunidad académica. Para Unzué (2013), a diferencia de la experiencia brasileña donde los regímenes autoritarios no han desarrollado un sistemático achicamiento del sistema universitario, la implementación del Plan consiste en una excepción para las dictaduras argentinas que han tenido por regla políticas que restringen o empantanar el proceso de democratización universitario, entre las que sobresale el cierre de la Universidad Nacional de Luján en el año 1979.

El primer ciclo expansivo se inauguró con la creación de la Universidad Nacional de Río Cuarto (1971) y continuó, pasando por un breve período democrático, hasta la última dictadura militar aunque con menor intensidad, con la creación de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (1980). Cabe señalar que el espíritu original del mencionado Plan buscaba atender el sistemático crecimiento que se produjo en la matrícula universitaria desde la década del '50 y localizar nuevas instituciones en regiones vacantes contribuyendo también a la descentralización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. Estas nuevas “universidades para el desarrollo” (Rovelli, 2006) se inspiraban en el modelo norteamericano de las *research universities* caracterizado por su organización en departamentos (en vez de facultades y cátedras), la oferta de carreras no tradicionales, la creación de un campus universitario y su vinculación con el sistema productivo de la comunidad local. Su área de cobertura estaba pensada en términos regionales para atender a una población de entre 15 o 25 mil estudiantes. Del Bello y otros (2007) reconocen que el propio Alberto Taquini (h), décadas más tarde, se transformó en el principal promotor de nuevas instituciones de educación superior del tipo de los *community college* estadounidense dado que, según Taquini, la no diversificación del

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

sistema de ES conspira contra las actividades de investigación universitaria, al ser las universidades las únicas instituciones para satisfacer la demanda.

Buchbinder (2005) señala que inicialmente el mecanismo aplicado por la “Revolución Argentina” para despolitizar las instituciones universitarias fue redimensionarlas (como el caso de la Universidad Nacional de Rosario, una fractura de la Universidad del Litoral) e incentivar mecanismos selectivos de admisión. Pero luego de los conflictos (principalmente, el Cordobazo) se dio por finalizada esa estrategia y se comenzó a implementar el Plan Taquini. Como se mencionó, la implementación del Plan responde a varios factores que podrían resumirse en “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” (Buchbinder, 2005: 200).

El 23 de septiembre de 1973 finaliza completamente³² la proscripción del peronismo y es electo como presidente, por tercera vez, Juan Domingo Perón. Durante su corto gobierno³³ se sancionó una nueva ley para las UU. NN. con un amplio nivel de consenso en el Congreso de la Nación. Los debates en torno a Ley 20.654 Orgánica de las Universidades Nacionales (Ley Taiana) se dieron principalmente sobre las funciones y fines que debía cumplir la Universidad Argentina. Al respecto, se destaca desde su primer Artículo que: “las universidades nacionales son comunidades de trabajo que integran el sistema nacional de educación en el nivel superior con el fin de impartir enseñanza, realizar investigación, promover la cultura nacional, producir bienes y prestar servicios con proyección social y, haciendo los aportes necesarios y útiles al proceso de liberación nacional”³⁴.

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

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

33 Perón fallece el 1 de julio de 1974 a los 78 años de edad

34 Ley 20.654. Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 25 de marzo de 1974.

trabajadores no-docentes, como sustitución del claustro de graduados. A pesar del alto nivel de legitimidad con el que contaba la ley, nunca llegó a implementarse por el nuevo golpe de estado ocurrido el 24 marzo de 1976.

Con la última dictadura cívico-militar (1976-1983), las UU. NN. volvieron a perder completamente su autonomía y vivir la etapa más represiva que se recuerde en su historia. El Terrorismo de Estado aplicado por las Fuerzas Armadas fue justificado como parte de un “Proceso de Reorganización Nacional”, con el que se proponían prácticamente refundar a la Argentina en todos los planos de la vida social.

La educación en general y las universidades en particular, fueron un objeto estratégico para sus objetivos refundacionales, volviéndose a implementar los cupos, los aranceles, las tasas, los exámenes de ingreso y el cierre de inscripciones en algunas carreras. Además de estas normas formales, la Junta Militar apeló a todo tipo de ilegalidades para combatir lo que denominaba en sus propias publicaciones oficiales la *Subversión en el Ámbito Educativo* (Ministerio de Educación, 1977): la infiltración de falsos estudiantes para cumplir tareas de inteligencia, el secuestro y la tortura como método para extraer información, y la desaparición forzada de miembros de la comunidad universitaria. Una de las consecuencias de este accionar fue que la matrícula universitaria, por primera vez desde sus inicios, decreció³⁵.

Como balance de este primer ciclo expansivo que comprende desde 1971, con la creación de la Universidad Nacional de Río Cuarto, hasta 1980, con la creación de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, fueron creadas³⁶ dieciséis UU. NN. Es decir, en un lapso de nueve años el promedio de creación es de 1,77. En tanto que si para el año 1970 el SUE estaba compuesto por diez UU.NN., al llegar a 1980, existían veintiséis UU. NN. A continuación, el listado de las instituciones universitarias según su año de creación durante el Plan Taquini y, más abajo, su distribución en el territorio nacional diferenciadas de las ya existentes.

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

36 Como acertadamente señala Rovelli: “Sólo cinco fueron creadas realmente nuevas: Río Cuarto, Lomas de Zamora, Luján, Santiago del Estero y Catamarca. Otras cinco instituciones se originaron por subdivisiones: Salta, San Juan, San Luis, Entre Ríos y Misiones. Las tres restantes fueron nacionalizaciones de universidades anteriores provinciales o privadas: Comahue, La Pampa y Jujuy” (2009: 134).

Cuadro 3.2. Listado de Universidades Nacionales correspondientes al primer ciclo expansivo

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

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 3.2. Distribución de las Universidades Nacionales en el territorio nacional, según período histórico (hasta 1980).



Fuente: Elaboración propia.

2.3. Tercer período: desde 1989 hasta 1996 (segundo ciclo de expansión institucional)

Con la retirada de los militares del Estado nacional y la llegada de un nuevo gobierno democrático en el año 1983 –algunos de cuyos dirigentes provenían de la militancia universitaria–, las UU. NN. fueron intervenidas para ser normalizadas y poder ejercer su autonomía. El gobierno del entonces presidente Raúl Alfonsín no sancionó leyes para su regulación sino que volvió a implantar la legislación vigente hasta antes del golpe de estado de la “Revolución Argentina”, provocando el alzamiento de voces críticas que cuestionaban la no aplicación de la última ley de la democracia (Ley Taiana).

También se le objetaba una suerte de “punto final” para los concursos docentes realizados durante la dictadura (Recalde, 2007 y Schuster, 2011). Asimismo, en este contexto denominado “la transición democrática”, comenzaron a regresar exiliados políticos y se dio paso a un proceso de designaciones docentes mediante la realización de concursos por oposición y antecedentes. Suasnábar refiere que “el problema del acceso a la universidad constituyó el otro nudo de tensiones que atravesó este período. Las políticas restrictivas (cupos y examen de ingreso) desarrolladas por los militares generaron por un lado, una demanda acumulada por estudios universitarios, y por otro, el legítimo reclamo de los sectores excluidos se decodificó en el contexto del discurso ‘democratizador’ como promesa de resolución de todos los males argentinos, en términos de acceso libre. La autolimitación del propio gobierno a intervenir con políticas activas sobre este problema delegó en cada universidad las respuestas a esta demanda que se materializaron en diversas soluciones de compromiso. Sin un debate profundo sobre las necesidades y demandas sociales ni de la necesaria planificación e integración de políticas consensuadas entre el Estado y las universidades, las estrategias implementadas tendieron a ‘contener’ el exponencial crecimiento de la matrícula operado a comienzos de los ochenta” (2005: 88).

Desde la finalización del primer ciclo expansivo hasta el comienzo del siguiente, tuvo lugar la creación de la Universidad Nacional de Formosa en el año 1988. Será el gobierno que sucedió al alfonsinismo el que impulsó la sanción de una nueva ley para las universidades, con la novedad de ser la primera ley que regule toda la actividad del nivel superior, incluyendo a ambos sectores de gestión (estatal y privado). En el

próximo capítulo, apartado 3.1. Legislación Educativa, se abordará la LES con mayor detalle.

En la década del '90 la participación de organismos internacionales en la configuración de la agenda sobre políticas educativas no es algo novedoso, pues ésta comenzó a partir de la segunda posguerra. El mismo rol que desempeñaron, en cuanto a modificaciones de tipo modernizantes en los años '60 y '70, la División de Ciencias Sociales de la Unión Panamericana, el Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO, el International Social Science Council y agencias filantrópicas como la Rockefeller y la Ford Foundation, durante los años noventa lo desempeñará el Banco Mundial (BM). Este organismo tiene la singularidad de ser una organización especializada en cuestiones económicas y financieras, aunque no sobresale que participe en la discusión de temas educativos dado el clima neoliberal de la época. Krotsch indica que “hacia finales de los ochenta, se generalizan, sobre todo a nivel de los organismos internacionales y sectores vinculados al estudio de la problemática universitaria, las críticas a la evolución al estudio de los sistemas de educación superior en la región (...). Mientras en unos prevalecen los valores de la eficiencia, calidad y pertinencia, en los otros prevalecen los de la libertad y la democratización. Es necesario tener en cuenta que estos valores o criterios están a su vez, por lo menos en el caso argentino, recorridos por pujas de carácter político-partidario” (2001: 178).

Al respecto, Buchbinder detecta que los argumentos de descentralizar el sistema universitario y de ofrecer alternativas de educación superior y universitarias, estuvieron presentes tanto en la década de los setenta como en la de los noventa. Sin embargo, mientras que las universidades creadas en los setenta “terminaron reproduciendo, en líneas generales, las estructuras institucionales (organización por facultades, carreras profesionales de larga duración) (...), las surgidas en los noventa adoptaron nuevos modelos organizacionales (...) en los que se articulan en forma estrecha investigación y docencia” (2005: 229).

Respecto del impacto de las políticas neoliberales en la ES, Mollis sostiene como hipótesis de trabajo que la identidad universitaria reformista fue y estuvo en el centro del debate. En estos términos es que, a partir del análisis de documentos del Banco Mundial donde se critica la excesiva politización de los estudiantes, estudiantes que, además de estudiar, trabajen, y profesores con bajas dedicaciones, indica que el neoliberalismo modificó el pacto social entre Estado y educación ya que hizo que el

primero “se orientara por el libre juego de la oferta y la demanda y, por lo tanto, liberó a la educación superior pública a las fuerzas todopoderosas del mercado para que cada institución universitaria venda servicios y pueda financiar lo que el Estado Nacional ya no iba a financiar más” (2012: 207).

Si se retoma a Buchbinder, encontraremos que “un intenso proceso de creación de universidades tuvo lugar en la década de los noventa. Este movimiento involucró en principio al ámbito privado (...). Las autoridades oficiales habían restringido el otorgamiento de los permisos para la fundación de nuevas instituciones durante los ochenta, pero esta política se revirtió al comenzar la década siguiente. En 1985 había 20 instituciones universitarias privadas y casi diez años después el número se había elevado a 44. A finales de 2003 se registraba la existencia de 52 universidades. La autorización para crear nuevas instituciones privadas fue justificada en los noventa con el argumento de que contribuían a elevar la competencia en el sistema y esto, a la vez, permitía incrementar la eficiencia en su conjunto. Por otro lado, se afirmaba también que constituían un mecanismo por el cual el sector privado ayudaba a financiar parcialmente la educación superior” (2005:227-8). Para Chiroleu y Marquina, “el sector privado, por su parte, se expande en dos momentos: los años 60, primero a través de la creación de universidades confesionales (católicas), y luego de otras ligadas a grupos particulares. La segunda etapa de expansión se da entre 1989 y 1995 y supone la fundación de un importante y heterogéneo conjunto de instituciones, algunas confesionales (pero ya no sólo católicas), otras ligadas a grupos profesionales, otras de atención de demanda en contexto de baja calidad y un pequeño segmento de instituciones de excelencia con fuertes lazos con universidades de los países centrales” (2012: 13). Mientras que, por último, Krotsch, siguiendo el trabajo de Daniel Levy (1995), caracteriza tres momentos en la región: “a) creación de universidades católicas, b) creación de universidades seculares de élite y c) absorción de demanda que no es de élite, sino que responde a las demandas del mercado” (2001: 160).

Desde otro ángulo, Del Bello y otros (2007) abordan las motivaciones subyacentes en la creación de las universidades privadas argentinas. En tal sentido, destacan que han sido múltiples las motivaciones que dieron origen a las universidades privadas, rechazando la idea de éstas que son una creación del mercado y postulando que su origen se vincula con el Artículo 14 de la Constitución Nacional de 1853 en cual se establece la libertad de enseñar y aprender. Desde luego que reconocen que las

universidades confesionales, en particular las de la Iglesia católica tienen motivaciones esencialmente religiosas así como también que las universidades laicas nacieron por convicciones profundamente epistemológicas. Resulta interesante su planteo en tanto que vincula también al impacto del desarrollo convulsivo de la universidad estatal a lo largo de la historia, la relación de la universidad pública con el Estado y las nefastas intervenciones estatales a la autonomía institucional. Por último, sobresale el amplio compendio de “concepciones filosóficas, posiciones epistemológicas, propósitos empresariales, propósitos religiosos, espíritu científico, desinterés por la política partidaria en las universidades estatales, persecución y proscripción política, desarrollo educativo local podrían ser explicación de una realidad compleja que no reconoce una explicación monocausal, a partir de un prejuicio no favorable a la iniciativa privada y a la libertad de enseñanza” (2007: 120).

Como balance de este segundo ciclo expansivo, que va de 1989 con la creación Universidad Nacional de La Matanza hasta 1996 con la creación del Instituto Universitario de las Artes, se encuentra que en siete años fueron creadas catorce IEU estatales, lo cual arroja un promedio de creación de dos instituciones estatales por año. Para 1988, el SUE estaba compuesto por veintisiete UU.NN. y, al llegar al año 1996, ya se registraban cuarentaiún IEU estatales.

Cuadro 3.3. Listado de Instituciones de Educación Universitaria estatales correspondientes al segundo ciclo expansivo

	Año	Universidades Nacionales
1	1989	Universidad Nacional de La Matanza
2	1989	Universidad Nacional de Quilmes
3	1990	Instituto Universitario del Ejército
4	1991	Instituto Universitario Naval
5	1992	Universidad Nacional de San Martín
6	1992	Universidad Nacional de General Sarmiento
7	1992	Instituto Universitario del a Policía Federal Argentina
8	1993	Instituto Universitario Aeronáutico
9	1994	Universidad Nacional de la Patagonia Austral
10	1994	Universidad Nacional de La Rioja

11	1995	Universidad Nacional de Lanús
12	1995	Universidad Nacional de Tres de Febrero
13	1995	Universidad Nacional de Villa María
14	1996	Instituto Universitario de las Artes

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 3.3. Distribución de las Universidades Nacionales en el territorio nacional, por período histórico (hasta 1996).



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO III. LA POLÍTICA UNIVERSITARIA DE LOS GOBIERNOS KIRCHNERISTAS (2003-2015) Y LA DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSITARIA

Como se planteó al comienzo, este trabajo considera pertinente reseñar ciertos aspectos centrales de la etapa previa para lograr una acertada comprensión del período de análisis escogido. En ese sentido, y retomando a Pablo de Marinis (2007), se caracteriza a la etapa neoliberal como “la desconversión de lo estado-nacional” en la cual se transforma el poder y la soberanía de los Estados Nacionales. Este proceso se ve atravesado por dos factores: la globalización, ubicada por arriba y por fuera del Estado Nación, y “la reinención de la comunidad”, ubicada por debajo y por dentro del espacio social estado-nacional. Al respecto, de Marinis utiliza el término *economización* que representa una imagen más apropiada que la convencional referencia a una “retirada”, “retroceso”, “extinción” o “desaparición” del Estado, ya que este formato supone un adelgazamiento de la actividad estatal y consiste en una economización de medios de gobierno que el Estado crecientemente realiza, más que una separación tajante entre dos entidades (Estado/Sociedad). Lo que en realidad se manifiesta es el despliegue de una compleja red en cuyo marco se planifican, diseñan, ejecutan y evalúan políticas, planes y programas de gobierno. Este entramado está compuesto por dependencias formalmente estatales como por entidades subestatales y supraestatales, ONGs, organismos internacionales tanto financieros como humanitarios, agencias de consultoría, *think tanks*, conglomerados de medios de comunicación, *lobbies*, partidos políticos, organizaciones sociales y comunitarias de diverso tipos (empresariales, sindicales, profesionales, vecinales, de base étnica o de género, etc.). Existe un esfuerzo de economización de medios por parte del Estado, pero no sólo a los meros fines de retirarse y desentenderse de incumbencias que hasta entonces le eran inherentes, sino para “gobernar más y mejor”. Esto último no necesariamente significa garantizar más adecuadamente los derechos ciudadanos ya que la evaluación sobre qué es más y mejor se efectúa mediante parámetros neoliberales.

En clave general, la globalización es un fenómeno multidimensional que provoca transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, mediante formas transnacionales de producción, transacciones financieras, preeminencia de organismos internacionales, emergencia de una clase capitalista transnacional, pérdida del centralismo del Estado y avances en las TICs. Sus efectos no son homogeneizantes ya que produce diferencias que se expresan en lo local, ameritando el concepto de

globalizaciones. Cada Estado procesa los requerimientos globales mediante la reorganización de sus dispositivos e instituciones, regulando su propia desregulación, en tanto que la reinención de lo comunitario promueve la construcción de comunidades como ámbitos específicos de las políticas de gobierno, mediante la participación instrumentan lealtades y responsabilidades activas combinándose con las demandas que desde abajo realizan individuos que comparten identidades articuladas en diversidad de prácticas, que son promovidas por el Estado, pero a la vez constituyen una exigencia de los distintos grupos sociales, devenidos en vecinos, beneficiarios, consumidores, etc., categorías que alteran el concepto de ciudadano (de Marinis, 2007).

En el trabajo de Sidicaro (2002), donde analiza la crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina, se observa que el concepto *crisis del Estado* remite al deficiente cumplimiento de las funciones propias de los aparatos estatales en las modernas sociedades capitalistas. En ese sentido, la crisis del año 2001 no implicó un completo desplome estatal y la disolución de las instituciones públicas, como sucedió en algunos países que se fragmentaron con guerras internas, sino que “lo novedoso de la etapa que se abrió con el neoliberalismo radicó en el abandono del proyecto intervencionista, y al suprimirse las anteriores modalidades de regulación y privatizarse las empresas públicas se potenció la crisis estatal. Al crecer la importancia de los actores socioeconómicos predominantes y su influencia para determinar las decisiones públicas, en la sociedad se modificó la matriz de percepción del mal funcionamiento de las instituciones y la sospecha de corrupción cubrió el centro de la visión espontánea de la crisis estatal” (2002: 71). El autor desarrolla que “las orientaciones económicas liberales, adoptadas desde comienzos de la década de 1990, insertaron a la Argentina de un modo pasivo en el proceso mundial de globalización (...). El neoliberalismo, como propuesta de política económica, contó con el apoyo de los principales sectores propietarios del país, que desde hacía muchos años criticaban el dirigismo estatal. [Sin embargo,] las trayectorias y las ideas de los partidos políticos que llevaron al gobierno a los presidentes de los años 1989-2001 no coincidían con el ‘modelo’ económico y social del neoliberalismo. Por ello, uno de los rasgos principales en común de los últimos doce años fue la conformación de gobiernos cuyos proyectos se separaban totalmente de las tradiciones partidarias de las que procedían (...). El pragmatismo que primó entre los dirigentes dispuestos a preservar sus carreras no manifestando sus disidencias con los proyectos gubernamentales produjo como

resultado objetivo el vaciamiento de sus discursos (...). Los efectos negativos del neoliberalismo en el plano de los ingresos y de la ocupación, sumados a los provenientes de la crisis del Estado, deterioraron la legitimidad de la vida política ante buena parte de la ciudadanía que pasó a sospechar la existencia de venalidad y de corrupción. Los partidos perdieron reconocimiento y sus dirigentes conocieron un enorme caudal de críticas que tendió a colocarlos en el descrédito público” (2002: 71-3). Sobre este punto también se recomienda el trabajo de Eduardo Basualdo (2002) acerca del *Sistema político y modelo de acumulación en Argentina*, en particular el concepto de transformismo argentino (pp. 58-101).

Las últimas dos autoras que es pertinente retomar son Chiroleu y Marquina. En su trabajo (2012), indican que la crisis económica, política y social que se desatara en diciembre de 2001 puede entenderse como bisagra o parteaguas de dos momentos históricos claramente delimitados. Se refieren, por un lado, a los '90, años de neoliberalismo, de privatización de lo público (Schvarzer, 1998), de extranjerización de la economía nacional (Azipazu, Manzanelli y Schorr; 2011), de la convertibilidad (Aronskind, 2007 y Basualdo, 2003) y de transformación educativa (Feldfeber y Glutz, 2011), en el marco de la reforma del Estado coincidente con procesos de reforma estructural que se implementaron en el mismo período en otros países de la región. Y por otro lado, al período que comienza en el año 2002, que va tomando forma y contenido (especialmente a partir del año 2003) hasta el año 2015, con los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner. A partir de la lectura de desarrollos como los de Peralta Ramos (2007), CENDA (2010), Robba y Fraschina (2011) y Vanesi (2011) es que se denomina al período en términos de *neodesarrollismo con inclusión social*.

Aunque desde otra postura, el politólogo Luis Tonelli realiza una pregunta central que da cuenta de un quiebre con respecto al período anterior. Ésta consiste en interrogarse sobre “¿cómo es posible que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, a contramano de lo que las ‘ciencias’ recomendaban para alcanzar, si no un buen gobierno o un gobierno eficaz, al menos uno estable, hayan obtenido iguales o mejores resultados haciendo todo lo contrario?”, y analiza que “como prueba de su éxito, el kirchnerismo puede orgullosamente presentar índices inéditos de crecimiento del PBI, así como indicadores de gobernabilidad que serían envidiados por cualquier gobierno democrático anterior. De allí que exhiba un carácter doblemente transgresor,

expresado tanto en el rechazo de las recomendaciones de los organismos internacionales, de los cultores de la *realpolitik*, del *establishment* local, y del periodismo ‘serio’ como en su resistencia a las conceptualizaciones más tradicionales de la ciencia política” (2011: 9). Así, este analista continúa su análisis marcando que “el kirchnerismo se nos presenta, entonces, como un intenso fenómeno de poder a secas (algo que está implícito en lo líquido de su carácter ‘transgresor’) antes que como voluntad de construcción política e institucional con aspiraciones a una cierta permanencia. Es un emergente de la gran crisis de 2001, que en una fuerte demostración de capacidad gubernativa brinda respuesta a la preocupación existencial que sigue asolando a la conciencia colectiva argentina: el terror al vacío de poder. Es por esa razón que no avanza demasiado ni en la reconstrucción institucional del Partido Justicialista ni en la conformación de una nueva fuerza política, quedando en el desván de las buenas intenciones iniciativas tales como la ‘transversalidad’ o ‘Concertación Plural’ con las que amenazó trastocar las líneas tradicionales del enfrentamiento partidario para otorgarle una dinámica ideológica de ‘izquierda’ contra ‘derecha’”; y agrega: “al contrario, ha generado alternativas incluyentes amorfas, ‘espacios’ sin jerarquías ni formalidades, ‘redes’ de simpatizantes y personalidades, como en su momento ‘Compromiso K’. Lo anterior sugiere colocar la actitud transgresora del kirchnerismo dentro de los límites que le permite dicha ausencia de construcción política, que lo ha obligado a jugar, *by default*, con los jugadores políticos ya establecidos, a los que ha respetado religiosamente ‘sus’ territorios y dominios funcionales” (2011: 11).

Desde una perspectiva comparada entre el caso argentino y su par brasileño, Unzué señala que “los efectos de las reformas de los años noventa sobre la universidad argentina han sido largamente consideradores, en particular a partir de los cambios que habilita la ley de Educación Superior de 1995 (...); podemos decir que muchas de esas reformas, que aún perduran, comienzan a acercar a la universidad argentina con la brasileña que también conoce un proceso de profundización de ciertas tendencias en esos mismos años. El crecimiento de los posgrados, la evaluación, la búsqueda de recursos propios que suponen la irrupción de una nueva lógica más próxima a mercantilización, el desarrollo de formas precarizadas de contratación de docentes son algunos de estos elementos” (2013: 12). Más adelante, se refiere Unzué al período 2003-2015 marcando que “más recientemente podemos encontrar otra generación de

cambios que sin abandonar plenamente algunos de los principales ejes de la década anterior, han agregado características y nuevas orientación, en parte construidas sobre un cierto relajamiento de la restricción presupuestaria del Estado y de un nuevo acento en la importancia del desarrollo científico y tecnológico, escenario en el que las universidades no pueden dejar de ser relevantes” (2013: 12). Por último, y como ya se adelantó, encuentra “rasgos particulares” que definen la presente década: “tal vez el más relevante sea el aumento de los recursos destinados a las universidades y al sistema científico y tecnológico en general (...) se han producido inversiones en infraestructura (...), se han verificado incrementos salariales (...). A diferencia de las políticas de los noventa, estos aumentos no han estado atados a condicionantes (como productividad, o realizar tareas de investigación o extensión)” (2013: 29).

Es Rinesi quien indica que “si tenemos razón al señalar que lo que caracteriza al actual ciclo político argentino es su dimensión progresiva o, por así decir, su carácter de movimiento expansivo, de desarrollo o de proceso, y si tenemos razón también al afirmar que lo que en ese proceso de expansión o de desarrollo va creciendo o avanzando, se va desplegando y universalizando, es un conjunto de derechos de los ciudadanos (si tenemos razón –en otras palabras– al decir que ese movimiento que hoy vemos desplegarse en la Argentina puede ser descrito como un movimiento de transformación de una serie de prerrogativas o de privilegios de unos pocos en un conjunto de facultades o capacidades o posibilidades que por lo menos en principio, o tendencialmente, debería ser de todos), lo que ahora podemos agregar es que lo se va configurando a medida que se afirma este proceso es un república cada vez más democrática” (2015: 38-9). Para el autor, “el Estado se nos representa más bien, y con razón, como una condición y como un garante de esos derechos que queremos ver expandidos y universalizados (...). El Estado aparece hoy (...) menos como un enemigo que como un garante de nuestros derechos ciudadanos” (2015: 46, 51). Se refiere aquí a los nuevos derechos como el matrimonio igualitario y el voto joven, pero también a programas sociales (AUH, Conectar Igualdad, Progresar, PNBB y PNBU) que posibilitan y facilitan el acceso a derechos.

En el núcleo del pensamiento de Rinesi está la premisa de la educación superior, no en los ya mencionados términos mercantiles (como servicio o vinculada con el valor agregado) sino como un derecho. El autor señala que el derecho a la Universidad que la Constitución Nacional y las leyes protegían no pasaba de ser un derecho declarativo.

Sin embargo, en los últimos años, ha operado un cambio en cuanto a las condiciones materiales de existencia acerca de la posibilidad de los jóvenes a ejercer efectivamente el derecho a la Universidad. Al respecto destaca tres aspectos: la obligatoriedad de la escuela secundaria, el crecimiento muy significativo del número de instituciones y un conjunto de políticas públicas dirigidas a garantizar este derecho (2015: 57-64).

3.1. Legislación Educativa

El trabajo de Feldfeber y Gluz (2011) aborda la política educativa durante el período 2003-2011, “en el marco de profundas contradicciones en las orientaciones socio-económicas y de coexistencia de tendencias tanto de continuidad como de cambio respecto de las política hegemónicas de la década de los ’90”. Las autoras indican sobre el período anterior que “la legislación constituyó uno de los instrumentos fundamentales que apuntaló la reforma. Entre las principales bases que orientaron la transformación encontramos la Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario (n. 24.049, sancionada en 1991 y promulgada en 1992) mediante la cual se transfirieron las instituciones de dependencia nacional hacia las provincias y la Ciudad de Buenos Aires; la Ley Federal de Educación (LFE) (n. 24.195, 1993) que fue la primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo y el Pacto Federal educativo (suscripto en 1994 y convertido en Ley n. 24.856 en 1997) como herramienta para concertar federalmente las acciones y los recursos para la implementación de la LFE. También se sancionó la Ley de Educación Superior (n. 24.521, 1995) que plasma un modelo de Estado evaluador asociado a la lógica de mercado y se modificó, en la Reforma Constitucional de 1994, la cláusula acerca de las leyes de organización y de base del sistema educativo que debe sancionar el Congreso que incluye juntos los principios de gratuidad y equidad (art. 75, inc. 19)” (2011: 342). Como saldo de estas reformas normativas, Feldfeber y Gluz sostienen que “la reforma de los ’90 redefinió el rol docente del Estado, trasladó la responsabilidad a las jurisdicciones a la par que recentralizó mecanismos de control en manos del gobierno nacional; profundizó las diferencias entre las jurisdicciones y las tendencias a la fragmentación del sistema; agudizó los irresueltos problemas del federalismo; deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y colocó a los estudiantes en condición de pobreza en lugar de sujetos asistidos” (2011: 343).

Así, al igual que durante el período anterior, la legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas y programas educativos durante los gobiernos kirchneristas. Entre los años 2003-2007, se sancionaron: 1) la Ley 25.864 de Garantía del salario docente y 180 días de clase, en el año 2003: al respecto sobresale principalmente su carácter reparador en tanto que contempla la posibilidad de que el PEN asista económicamente a aquellas jurisdicciones que no estén en condiciones de saldar deudas salariales con los trabajadores de la educación; 2) la Ley 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente, en el año 2004, la cual prorrogó por cinco años el Fondo Nacional de Incentivo Docente próximo a vencerse, destinado al pago de salarios de trabajadores de la educación; 3) la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional, en el año 2005, que consistió, principalmente, en la recuperación de la educación técnica, olvidada en la Ley Federal de Educación de los noventa, olvido propio de un contexto de desindustrialización y de achicamiento, desde el Estado Nacional, del sistema de ciencia y técnica; 4) la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, en el año 2005, que consagró que la inversión en educación, ciencia y tecnología debiera alcanzar para el año 2010 un 6% del PBI; 5) la Ley 26.150 de Educación Sexual Integrada, en el año 2006, que establece que todos los estudiantes tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal; 6) la Ley 26.206 de Educación Nacional, también de 2006, sobre la cual se destaca que rechaza la concepción mercantilista de la OMC de la educación y el conocimiento, unifica los niveles de educación (Inicial, Primaria, Secundaria y Superior) y eleva la obligatoriedad en 12 años.

Además, en el año 2007, durante la presidencia de Cristina Fernández, tuvo lugar la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; en el año 2009, la implementación mediante decreto presidencial de la Asignación Universal por Hijo (posteriormente sancionada como ley en el año 2015), sujeta a condicionalidades educativas; en el año 2014, la obligatoriedad por ley (n. 27.045) de la educación inicial, que amplió la misma a partir de los cuatro años de edad; y en el año 2015, la última reforma de la LES (n. 27.204) -que se desarrollará a continuación-. Sobresale también la implementación de ciertos programas para garantizar la inclusión en el sistema educativo como el Plan de Mejora Institucional para la Educación

Secundaria (2009) destinado a reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas; el Programa Conectar Igualdad (2010) cuyo objetivo consiste en proporcionar una computadora a todos los alumnos y docentes de escuelas públicas secundarias, de educación especial, e institutos de formación docente de todo el país (Feldfeber y Gluz, 2011); y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) (2014) que otorga una prestación a los jóvenes entre 18 y 24 años, siempre que los mismos o sus grupos familiares se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de una prestación provisional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del Régimen de Casas Particulares. Más adelante, se desarrollarán los programas de becas universitarias (PNBU y PNBB).

En materia estrictamente de ES, el período anterior se destaca principalmente por la segunda ola expansiva en cuanto creación de IEU, la creación en julio de 1993 de la Secretaría de Políticas Universitaria y la sanción de la LES en 1995. Ésta última se dio en el marco de movilizaciones callejeras de rechazo por parte de un extenso sector de la comunidad universitaria; esta oposición llegó al punto de presentar recursos de amparo en el Poder Judicial de la Nación por considerar que la nueva legislación violaba la autonomía universitaria consagrada en la reforma constitucional del año 1994. Sin embargo, sólo la presentación judicial de la UBA obtuvo un fallo favorable³⁷. Hasta el momento en el cual se escriben estas páginas, la UBA continúa rigiéndose por los estatutos de 1960 (De Carli, 2011) mientras que el resto de las IEU que componen el sistema han adecuado sus estatutos con la legislación vigente.

El análisis de Unzué encuentra que “en cuanto a las tendencias de la última década, signada por una serie de reversiones de los procesos de reforma del Estado emprendidos en los años previos, no parecen producir un conjunto orgánico de transformaciones sobre el sistema universitario argentino. Un buen indicador de ellos es el fracaso de la múltiplemente anunciada nueva Ley de Educación Superior (LES). Si la LES a la que ya nos hemos referido abrió la puerta para las reformas neoliberales de la universidad, si de ella surgieron los tan criticados procesos de mercantilización (particularmente a nivel de posgrado y actividades de extensión), la constatación de los múltiples proyectos de reforma de la ley que no han logrado impulso parlamentario en

37 Al respecto ver fallo del Juez Marinelli de febrero de 1996.

la última década parecen una paradoja. La mayor parte de los partidos políticos tanto en el senado como en la cámara de diputados, han presentado proyectos de reforma, lo que muestra que existe cierto consenso sobre los límites de la ley actualmente vigente. Sin embargo, en una suerte de situación de empate, la compleja relación entre el gobierno particularmente a través de la SPU, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), las diversas bancadas en el Congreso y las universidades parece dificultar fuertemente el cambio del marco normativo. En ese sentido, la demora en el tratamiento de una nueva ley debe ser visto como el corolario de las dificultades del Estado argentino por implementar políticas específicas para la universidad, pero también, como resultados de la compleja reversión de las reformas que impactaron a la universidad en los años noventa” (2013: 28-9). Vale señalar que este análisis fue desarrollado con antelación a las últimas reformas aplicadas a la LES hacia finales del año 2015, las cuales, en cierta forma, mitigan las reformas de los años noventa, aunque de ninguna forma dejan sin valor el planteo del autor.

Asimismo, Unzué encuentra que, a pesar del aumento de recursos públicos hacia las universidades, no existe una política clara por parte del PEN en tanto que “muchos de los efectos de las políticas de los años noventa no se han revertido. La mercantilización de una parte de los servicios brindados por las universidades, justificada por sus promotores en esos años por la escasez de recursos, no ha sido cuestionada, ni desde el Estado, ni desde las gestiones de las universidades que siguen siendo grandes vendedoras de servicios diversos. Más aún, muchos de los esfuerzos recientes por vincular a la universidad con el sector productivo (...) parecen transitar por una profundización de esta tendencia: producir conocimiento para que sea consumido tanto por el sector industrial, como por el propio Estado. Muchas de las iniciativas motorizadas desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología avanzan por este estrecho carril” (2013: 31-2).

La significativa aunque parcial reforma de la LES en el año 2015, ya que en años anteriores también sufrió otras modificaciones (n. 25.573/02, n. 25.754/03 y n. 26.002/04), contó con un proceso deliberativo previo, más o menos amplio y plural, el cual no estuvo exento de polémicas como la que se produjo sobre el acceso. Al respecto, Guadagni aporta como dato que “la Facultad de Medicina de la UBA tiene el doble de estudiantes que las facultades de Tucumán, La Plata, Córdoba y Cuyo, sin embargo, estas cuatro facultades estatales con examen de ingreso y apenas la mitad de los

alumnos gradúan anualmente más médicos que la UBA”. A raíz de ejemplos como éste, el director del CEA indica que “es difícil entender por qué la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados propicia una ley que taxativamente establece: ‘Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior’”. En tal sentido, Guadagni, tomando la experiencia de otros países como Brasil, Chile, Ecuador y Cuba que tienen diversos mecanismos de exámenes de ingreso, postula que en Argentina “prohíben lo que se hace en los países de todo el mundo que progresan” (2014a: 5).

Otra de las reformas introducidas, mediante la Ley 27.204/15, consistió en terminar con la denominación peyorativa de “educación no universitaria” con la que contaban los ahora “institutos de educación superior” que brinden formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística, cualquiera fuera su jurisdicción y su tipo de gestión. Ésta también modificaba el régimen de acceso en tanto que a partir del ciclo lectivo correspondiente al año 2016, todas las personas que aprobaran la educación secundaria podían ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado. Este ingreso debía ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional propios de cada institución, pero que en ningún caso debían tener un carácter selectivo excluyente o discriminador.

Además, introdujo una nueva concepción sobre la ES y el conocimiento, entendiéndolos como un bien público y un derecho humano personal y social, en sintonía con la Declaración Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO (2009). Esto, con el horizonte de un desarrollo sustentable, resultó alentador en un contexto en cual la geopolítica del saber y del poder divide al mundo entre países que consumen el conocimiento producido por los países que dominan económica y culturalmente la globalización. En este registro, Mollis indica que el conocimiento se ubica crecientemente como factor clave para la acumulación lo cual implica poner en cuestión el carácter de bien público de los saberes producidos en la universidad y el derecho que tiene la sociedad sobre éstos (Mollis, 2012). Pugliese también se refiere al respecto cuando describe que “un contexto de globalización y de cambios científicos y tecnológicos acelerados, con reglas que se pretenden imponer también a escala global, en el que tanto las actividades productivas como el desempeño ciudadano están dominados por el manejo de información y conocimientos. En ese marco, para sociedades como la argentina, la educación no puede ser considerada como una política

‘sectorial’ sino como la estrategia de desarrollo nacional. La educación está asociada al progreso de la sociedad y al bienestar de su población. Sólo una educación de calidad para todos/as permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían una estrategia de desarrollo sustentable” (2015: 157).

La denominación de la citada Ley 27.204 “De implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior”, se vincula con que fija precisamente que el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas, fija que los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos y establece la prohibición de implementar sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos. Además, prohíbe a las instituciones de gestión estatal de este nivel, suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización.

En sintonía con los aspectos desarrollados en el párrafo anterior, se debe hacer mención a la modificación que sufriera el artículo 58, el cual fijaba:

“Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales”.

Por el siguiente:

“El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional”.

3.2 La creación de IEU durante el período kirchnerista (2003-2015). Continuidades, rupturas y complejidades.

En el contexto del último año del período kirchnerista, Del Bello se muestra preocupado ya que “histórica y abiertamente me he pronunciado en favor de la apertura de nuevas universidades que se proponían satisfacer necesidades de formación superior

de los sectores de ingresos bajos que no cuentan con recursos para relocarse en las ciudades en las que operan universidades preexistentes. Así, en muchas oportunidades como Rector he sostenido la defensa de la creación de nuevas universidades frente a la oposición de otras, algunas incluso con escaso decoro para discutir iniciativas legislativas con fundamentos rigurosos. Ha primado la metáfora del perro del hortelano: espacios sociodemográficos vacíos de oportunidades de educación superior; por ausencia de cobertura de las universidades preexistentes de la región. No atienden las demandas latentes pero se oponen a la creación de nuevas instituciones. Sin embargo, las conductas recientes del HCN me animan a plantear el dictado de un Decreto del PEN que prohíba la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales si no cumplen con los requisitos de la LES y hasta tanto se planifique el sector” (2015: 56).

Stubrin, en tanto, indica que para el año 2014 “la inexistencia de pautas para el planeamiento público se advierte también en las decisiones sobre creación de nuevas instituciones. El salto entre 1989 con veintiocho universidades nacionales y 2011 con cuarenta y ocho es elocuente. Entre las más recientes, seis constituyen la segunda ola de creaciones en el área metropolitana y otras seis en áreas del interior con justificación discutible. La tendencia se agudiza con las creaciones bajo actual análisis en el Congreso. Son seis nuevos casos, algunos no tienen dictamen favorable del propio CIN, tal como lo establece la LES” (2015: 232).

Antes de realizar el balance correspondiente, vale recordar algunos señalamientos: que las Universidades Nacionales de Chilecito y del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires fueron “creadas” por Decreto del PEN durante el año 2002, en contradicción con lo que prescribe la LES sancionada en 1995, mientras que aquí se considera como fechas de creación el 5 y el 19 de noviembre de 2003, respectivamente, ya que fue cuando se sancionaron las leyes correspondientes; que se crea la Universidad Nacional de las Artes con el cierre del Instituto Nacional de las Artes (IUNA); que se nacionaliza la Universidad Popular “Madres de Plaza de Mayo” de gestión privada por el Instituto Universitario de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo” de gestión estatal. Por último, vale el señalar que la creación en 2014 de la UNDEF supone el cese de los institutos universitarios del Ejército, Armada y Aeronáutica³⁸, lo cual hasta el momento no se ha producido. Resumiendo, si bien estrictamente fueron creadas

38 Al respecto, ver el artículo del exSecretario de Estrategia y Asuntos Militares del Ministerio de Defensa de la Nación en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-246622-2014-05-20.html>

veinticuatro IEU nacionales, hubo un cierre (IUNA), con lo cual se totaliza el número en veintitrés, para referirse al período de análisis.

Aquí no se considera que haya habido una planificación consensuada con todos los actores del sistema (en primer término, CU y SPU; y en segundo término, federaciones estudiantiles, gremios docentes y otros grupos de interés relevantes) de la ampliación de la oferta mediante la creación de IEU del sector estatal. Como balance de este tercer ciclo expansivo, que va desde el año 2003 con la creación de la Universidad Nacional de Chilecito hasta el año 2015 con la creación de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco, se observa que en doce años fueron creadas veintitrés IEU nacionales. Si para el año 2002 el SUE estaba compuesto por cuarenta y un IEU nacionales, al finalizar nuestro período se contabilizan sesenta y cuatro, lo cual arroja un promedio de creación de casi dos IEU nacionales por año.

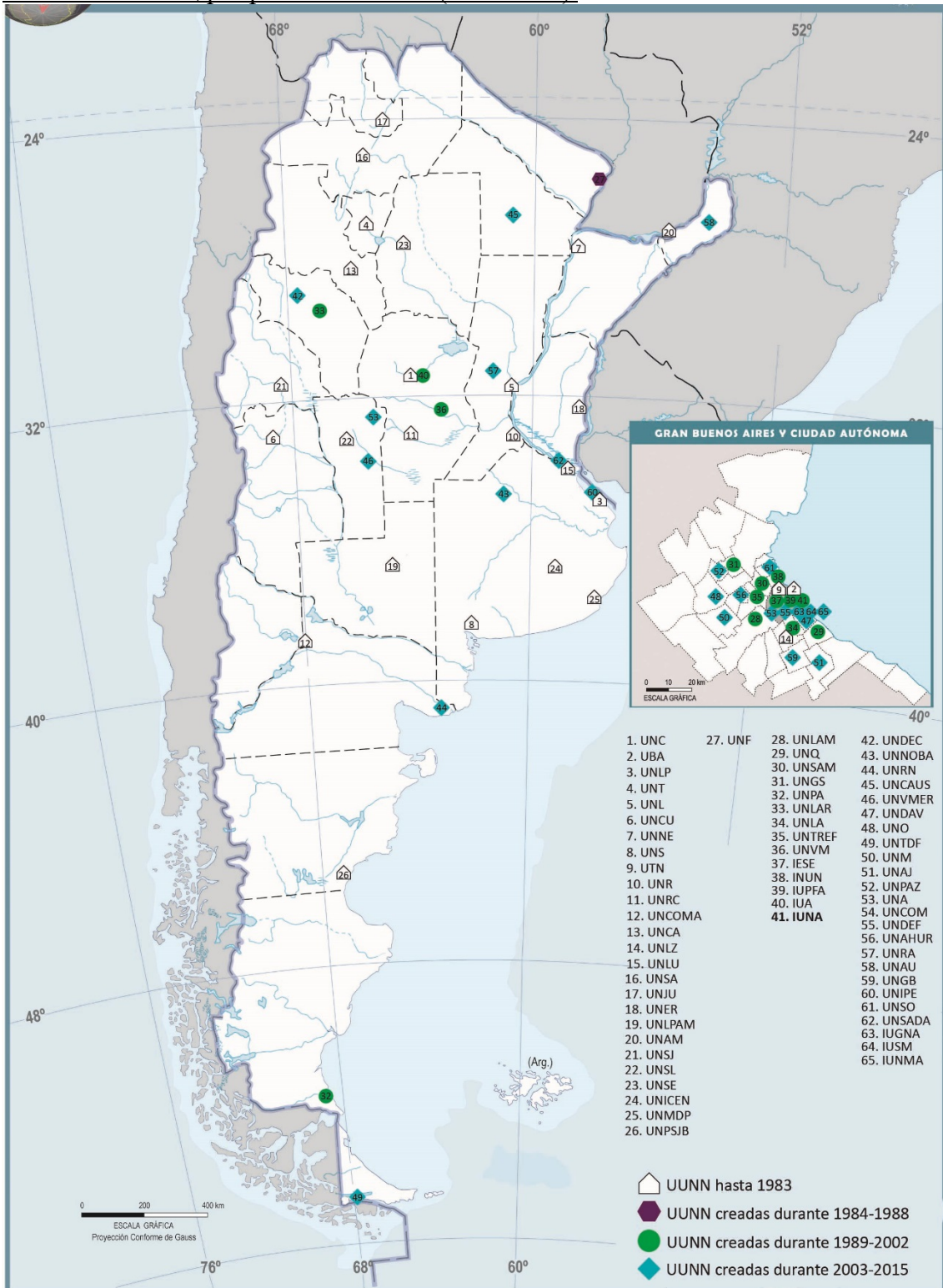
Cuadro 4.1. Listado de Instituciones de Educación Universitaria estatales correspondientes al tercer ciclo expansivo

	Año	Universidades Nacionales
1	2003	Universidad Nacional de Chilecito
2	2003	Universidad Nacional del Nordeste de la Prov. De Bs. As.
3	2007	Universidad Nacional de Río Negro
4	2007	Universidad Nacional del Chaco Austral
5	2007	Instituto Universitario Nacional de Gendarmería Nacional
6	2007	Instituto Universitario Nacional de Seguridad Marítima
7	2009	Universidad Nacional de Villa Mercedes
8	2009	Universidad Nacional de Avellaneda
9	2009	Universidad Nacional del Oeste
10	2009	Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
11	2009	Universidad Nacional de Moreno
12	2009	Universidad Nacional Arturo Jauretche
13	2009	Universidad Nacional José Clemente Paz
-	2014	Universidad Nacional de las Artes (ex IUNA)

14	2014	Universidad Nacional de los Comechingones
15	2014	Universidad Nacional de la Defensa Nacional
16	2014	Universidad de Hurlingham
17	2014	Universidad Nacional de Rafaela
18	2014	Universidad Nacional del Alto Uruguay
19	2014	Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo”
20	2015	Universidad Nacional de Guillermo Brown
21	2015	Universidad Pedagógica Nacional
22	2015	Universidad Nacional de Scalabrini Ortíz
23	2015	Universidad Nacional de San Antonio de Areco

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 4.1. Distribución de Instituciones de Educación Universitaria nacionales en el territorio nacional, por período histórico (hasta 2015).



Fuente: Elaboración propia.

a) Evolución según sector de gestión

Si se agrupa por períodos gubernamentales, se encontrará que durante el período 1989-1999 tuvo lugar la creación de cuarenta IEU (14 nacionales y 26 de gestión privada) mientras que durante nuestro período de análisis se crearon treinta y cuatro IEU (23 nacionales y 11 del sector privado), como reflejan los cuadros a continuación:

Cuadro 4.2. Evolución institucional del sector de gestión estatal, según períodos gubernamentales

s/ estatal (nacional)	2003-2015	2002	2000-2001	1989-1999	1984-1988	Hasta 1983
UU.NN.	21	0	0	9	1	26
II. UU.	2	0	0	5	0	0
TOTAL	23	0	0	14	1	26

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

Cuadro 4.3. Evolución institucional del sector de gestión privado, según períodos gubernamentales

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

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

El análisis comparativo por sector de gestión con respecto al período gubernamental anterior indica que a partir período kirchnerista se modifica el sector de gestión privilegiado, y es el sector estatal el de mayor crecimiento hasta el año 2009 (García de Fanelli, 2011b), tendencia que se mantiene hasta la finalización del período gubernamental en 2015, como refleja el cuadro a continuación:

Cuadro 4.4. Comparación de creación de IEU según sector de gestión, por períodos gubernamentales

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

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

b) Distribución geográfica en el territorio nacional

En lo que respecta a las IEU del sector privado, se dificulta encontrar un “patrón” o “lógica de distribución” federal. A priori, parecería ser que la apertura de nuevas instituciones responde, en ambos períodos, a otro tipo de intereses, quizás ligados a la cuestión mercantil, o a múltiples razones si tomamos el citado trabajo de Del Bello y otros (2007). En este sentido, sí es posible observar ciertos rasgos de continuidad durante el período kirchnerista con respecto al anterior en cuanto que el 63% (7) de la totalidad de las instituciones se distribuyen entre CABA y la PBA, mientras que durante el menemismo la distribución en dichas regiones alcanzó el 70% (28). Sin embargo, un dato para destacar es que durante el menemismo se crean las primeras IEU de gestión privada en las provincias de Corrientes y Misiones, fenómeno que en el kirchnerismo no se registra en ninguna provincia.

En lo que respecta a las IEU de gestión estatal durante el período 2003-2015, una novedad consiste en que se alcanza un nivel de cobertura total en las provincias, que ahora cuentan con al menos una universidad nacional. También se observa cierta continuidad en cuanto al elevado porcentaje de concentración en CABA y PBA que durante el período 1989-1999 es del 72% (10) y durante el período 2003-2015 es del 63% (15). Si se sigue con el análisis comparativo, se encuentra que durante el período anterior se crean las primeras universidades nacionales en La Rioja y Santa Cruz, mientras que en nuestro período tuvo lugar la creación de las primeras universidades nacionales en las provincias de Tierra del Fuego, Río Negro y Chaco³⁹ llegando de esta forma al nivel de cobertura total, como se observa en los Mapas 4.2., 4.3. y 4.4. Cabe destacar la creación de la Universidad Nacional de Formosa (primera y hasta el momento única IEU estatal en dicha provincia) en el año 1988, la cual se ubica por fuera de ambos períodos.

³⁹ En el primer caso se trata de un desprendimiento de una universidad preexistente. La Universidad Nacional de Tierra del Fuego toma las sedes que tenía en esa provincia la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. En los dos restantes, se trata de creaciones nuevas, aunque en territorios en los que ya había universidades. La Universidad Nacional del Comahue fue creada en su momento para abarcar las provincias de Neuquén y Río Negro, aunque su Rectorado siempre estuvo en Neuquén. De hecho, esta universidad sigue funcionando en varias ciudades de Río Negro actualmente, sin retracción alguna. Un caso similar es el de la Universidad Nacional del Nordeste, con sedes en Chaco y Corrientes, aunque su Rectorado está en esta última (provincia y ciudad).

Mapa 4.2. Distribución de IEU nacionales según provincia, hasta 1989



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 4.3. Distribución de IEU nacionales según provincia, hasta 1999.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 4.4. Distribución de IEU nacionales según provincia, hasta 2015.



Fuente: Elaboración propia.

3.3. Población estudiantil

Hemos mencionado con anterioridad que, en nuestro enfoque, la variable “acceso” es precisamente una variable más del proceso de democratización universitario. Antes de abordar con profundidad este aspecto, se cree pertinente desplegar un encuadre dentro de un marco más general en términos educativos, pues resulta un elemento insoslayable considerar los datos demográficos de último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010)⁴⁰. Allí, en comparación con último censo realizado en el año 2001, no hay modificaciones sustantivas con respecto a la distribución relativa de la población por regiones; sin embargo, se destaca el crecimiento relativo de la Región Patagónica⁴¹ (pasa de un 4,8% a un 5,2%) y un leve incremento de la Región Metropolitana⁴² (crece de un 31,6% a un 31,9%). En términos provinciales, Buenos Aires es la provincia que históricamente presenta los mayores porcentajes y, a través de las décadas, ha ido incrementado su población hasta llegar al año del último Censo con 39% de la población del total del país.

40 Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012) *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: Censo del Bicentenario*.

41 Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

42 Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 Partidos del Gran Buenos Aires.

En ese sentido, en cuanto al abordaje de la problemática específica del analfabetismo, desde el año 2004 se lleva adelante el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos “Encuentro”, con un nivel exhaustivo de cobertura territorial. El analfabetismo a nivel total del país ha disminuido del 2,6% (año 2001) al 1,9% (año 2010), una reducción importante de 0,7 puntos porcentuales. Por otro lado, a nivel total del país el porcentaje de población de 5 a 29 años que nunca asistió a un establecimiento educativo, también muestra una tendencia decreciente, marcando un mínimo histórico del 0,7% en el año 2010. En el Censo 2001 se había registrado un aumento: del 1,7% censado en el año 1991, a un 1,9%.

Resulta interesante detenerse en la población que declara asistir actualmente a un establecimiento educativo por grupos de edad. En este sentido, es pertinente repasar que desde el año 2009 se implementa la AUH y desde el año 2014, el PROGRESAR como herramientas de política pública de extensión o ampliación de derechos y de inclusión social, programas que mejoraron las condiciones relacionadas con incrementos en los niveles de asistencia a los establecimientos y de finalización de los distintos niveles educativos.

Cuadro 4.5. Población que asiste a un establecimiento educativo.

Población de 3 años y más que asiste a un establecimiento educativo por grupos de edad. Total del país. Años 2001 y 2010							
Grupo de edad	2001			2010			Diferencia en puntos porcentuales, 2001-2010
	Población total	Población que asiste	Asistencia %	Población total	Población que asiste	Asistencia %	
3-4	1.351.329	528.799	39,1	1.307.940	722.151	55,2	16,1
5	714.495	562.998	78,8	676.130	617.709	91,4	12,6
6-11	4.177.315	4.102.160	98,2	4.104.008	4.062.254	99,0	0,8
12-14	2.006.607	1.908.427	95,1	2.104.527	2.030.988	96,5	1,4
15-17	1.921.972	1.526.049	79,4	2.111.430	1.721.924	81,6	2,2
18-24	4.465.671	1.645.838	36,9	4.730.786	1.765.722	37,3	0,5
25-29	2.695.341	388.424	14,4	3.130.509	495.321	15,8	1,4
30 y más	16.929.451	508.751	3,0	19.922.054	870.579	4,4	1,4

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

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

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

Cuadro 4.6. Población que asiste a un establecimiento de Nivel Superior.

Población de 18 años y más que asiste a un establecimiento de nivel terciario, universitario o post-universitario. Total del país. Años 2001 y 2010			
Provincia	Población de 18 años y más que asiste a un establecimiento de nivel terciario, universitario o post-universitario		
	2001	2010	Variación absoluta, 2001-2010
Total del país	1.617.311	1.804.369	187.058
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	252.990	267.873	14.883
Buenos Aires	576.425	625.584	49.159
24 Partidos del Gran Buenos Aires	357.550	380.872	23.322
Interior de la provincia de Buenos Aires	218.875	244.712	25.837
Catamarca	13.606	17.247	3.641
Chaco	30.496	40.118	9.622
Chubut	12.987	16.075	3.088
Córdoba	177.463	178.023	560
Corrientes	34.336	40.022	5.686
Entre Ríos	39.248	45.120	5.872
Formosa	11.888	16.770	4.882
Jujuy	25.155	31.477	6.322
La Pampa	8.611	10.734	2.123
La Rioja	14.300	20.301	6.001
Mendoza	62.050	82.387	20.337
Misiones	22.585	30.554	7.969
Neuquén	15.732	21.506	5.774
Río Negro	15.499	22.199	6.700
Salta	33.428	45.982	12.554
San Juan	24.476	25.423	947
San Luis	13.291	15.204	1.913
Santa Cruz	5.639	6.758	1.119
Santa Fe	139.411	144.038	4.627
Santiago del Estero	21.488	25.021	3.533
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	3.064	4.347	1.283
Tucumán	63.143	71.606	8.463

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

a) Matrícula

Para dar pie al análisis de estos datos, es pertinente retomar el trabajo de García de Fanelli (2015) sobre la *Producción de información sobre el sector universitario argentino*, en que indica que existen diferencias con respecto a la matrícula universitaria entre los datos de los Censos Nacionales y los Anuarios de Estadística Universitaria. Para la autora, quien se refiere a datos correspondientes al año 2010, esta “diferencia puede atribuirse a distintos factores [...] el Censo se llevó a cabo el 27 de octubre de 2010. Dado el nivel de abandono que suele ocurrir en particular en el primer año, a esa fecha es de suponer que el número total de estudiantes sea menor al que reportan las universidades. En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, es probable que aquellos jóvenes que se han inscripto en la universidad sin llegar a rendir materias no se consideren ellos mismos como alumnos, mientras que sí lo son a efectos de la estadística de las universidades” (2015: 83). Aunque nuestro período exceda al año 2010, esta diferencia que señala García de Fanelli es pertinente, sumado a que los datos de los *Anuarios* se realizan a partir de información que suministran las propias universidades.

La variable escolarización (asistencia a establecimiento de nivel superior) permite distinguir de entre la población en edad escolar, a los que asisten a un establecimiento de educación formal, a los que ya no asisten pero asistieron, y a aquellos que nunca asistieron. Así, posibilita conocer lo que se denomina *cobertura alcanzada*. En base a ella, se construye el indicador “tasa de escolarización de ES”: la tasa bruta de ES surge del cociente entre la cantidad de estudiantes en el nivel (todas las edades) y la población total comprendida entre los 18 y 24 años; por su parte, la tasa neta refleja la relación entre la cantidad de estudiantes entre 18 y 24 años y la población total en esa franja etaria de 18 a 24 años.

Cuadro 4.7. Tasa de escolarización del sistema ES (Argentina).

Rango utilizado en Argentina (población 18-24 años)	2001	2005	2010	2014
Tasa Neta Universitaria	16%	18%	19%	19%
Tasa Bruta Universitaria	25%	34%	36%	38%
Tasa Bruta de Educación Superior	36%	45%	51%	54%

Fuente: Anuario de las Estadísticas Universitarias (SPU).

El alto nivel de la tasa de escolarización observado contrasta con el bajo nivel de la tasa de egresados, que ronda el 27%, si se toma la cantidad de egresados del año 2014 sobre la cantidad de nuevos inscriptos para el mismo año. Cabe destacar que durante el

período 2009-2014 el promedio de la tasa de egresados se ubica en el 26%. Sin embargo, sobre este punto no cabe extenderse ya que escapa a los objetivos de esta investigación y, además, la forma de medir el abandono/deserción/desgranamiento tampoco cuenta con consenso acabado; sí es posible hacer referencia a la relación entre acceso y egreso según estrato socioeconómico.

Chiroleu señala que “si bien el quintil de ingreso per capita más bajo representa el 15 por ciento en la matrícula de educación superior, solo constituye el 5 por ciento de los graduados” (2013: 61). Guadagni expresa su preocupación sobre este punto indicando que “es hora de reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la inclusión social en la universidad, ya que no alcanza con la gratuidad generalizada, incluso a favor de segmentos altos desde el punto de vista socioeconómico, porque las evidencias no están indicando progresos hacia una mayor igualdad de oportunidades” (2014b: 9).

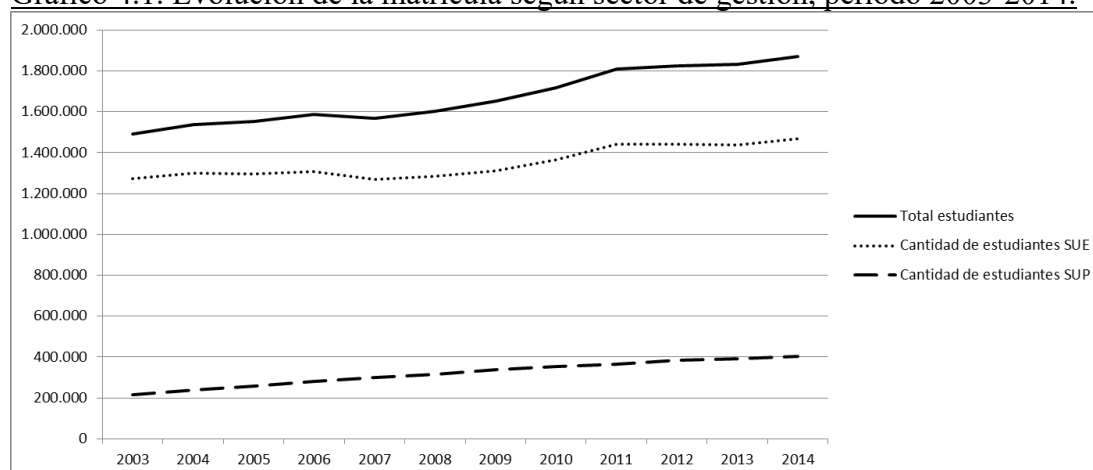
Por su parte, los investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas (2014) destacan un trabajo de Leonardo Gasparini, “La distribución del ingreso en Argentina”, realizado con datos de 1992 y publicado por FIEL en 1999, donde se muestra que el quintil más pobre participaba en un 8,5 por ciento del gasto en educación superior, y el más rico en un 38,4. Posteriormente, con datos de 2010, Jorge Gaggero y Darío Rossignolo mostraron que el primer quintil participó en el 13 por ciento y el quinto en el 25,1. Los citados investigadores concluyen señalando que “el cambio en la participación del quintil más pobre en este período es notorio, con un crecimiento de más del 50 por ciento. Si bien algunos economistas consideran el gasto en educación superior como ‘pro-rico’, porque se distribuye de modo creciente a lo largo de los quintiles de renta, y como el de menor impacto redistributivo dentro del Gasto Público Social, en este período el cambio distributivo es evidente: se pasa de una relación entre el 20 por ciento más rico y el 20 más pobre de 4,5/1 a una de menos de 2/1, lo que se explica en parte por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. Son cientos de miles de personas las que han podido acceder al sistema de educación superior, y que seguramente no lo habrían hecho de no existir estas universidades”. Precisamente, el artículo refiere a *La universidad como derecho* a partir de la creación de nuevas IEU nacionales durante el período kirchnerista.

Desde una perspectiva mayormente crítica, en cuanto la política universitaria del kirchnerismo, Guadagni (2012) relata que la experiencia histórica de aquellos países que hoy lideran el crecimiento mundial, indica que han tenido una política universitaria destinada a garantizar un alto nivel en la calidad de su enseñanza universitaria, procurando además que fuesen cada vez más los ingresantes provenientes de sectores socialmente postergados. Y agrega que apuntaron asimismo a aumentar la matrícula universitaria a partir de un proceso de mejora continuada de la calidad de la enseñanza en el nivel secundario para establecer rigurosos criterios de ingreso a la universidad, en tanto que han enfatizado las disciplinas científicas y las nuevas orientaciones tecnológicas en respuesta a las exigencias de la producción y el empleo. Al respecto, el investigador señala y explica que “estos exámenes de ingreso existen desde hace muchas décadas en casi todos los países, desde Francia y Alemania hasta China, Cuba y Corea. Son mayoría los países con examen de ingreso y muchos graduados universitarios, porque la mayor parte de los que ingresan a primer año terminan su carrera, mientras que entre nosotros no se gradúan tres de cada cuatro ingresantes. Son numerosas las naciones que vienen aplicando desde hace décadas exámenes generales para ingresar a la universidad, el primer ejemplo es Francia con el Baccalaureat, instituido por Napoleón a comienzos del siglo XIX. Se pueden citar también Alemania (Abitur), Australia (Senior Certificate of Education), Austria (Reiferufung), China (Gaokao), Corea (Test de Aptitud General), Dinamarca (Studentereksamen), Escocia (CSYS), Finlandia (Examen General de Matriculación), Holanda (The National VWO Leaving Examination), Hungría (Examen de Madurez), Inglaterra (GCE A Level), Irlanda (LCE), Israel (Bagrut), Italia (Exame di Stato), Japón (Daiken), Polonia (Matura), Suiza (Certificat de Maturite Gymnasiale). En América Latina, podemos mencionar países con muy distintas orientaciones políticas como: Brasil (ENEM), Chile (PSU), Cuba (Prueba de Ingreso a la Educación Superior), Ecuador (ENES) y Colombia (Prueba Saber). Venezuela adjudica los cupos universitarios mediante el Sistema Nacional de Ingreso. Es importante destacar que prácticamente la totalidad de estos países registra niveles de graduación universitaria muy superiores a los nuestros, por ejemplo en América Latina: Cuba, Chile y Brasil.” (2014a: 4-5).

Guadagni concluye que “la experiencia universal es que el examen de ingreso fortalece el proceso educativo, especialmente en los decisivos últimos años del ciclo secundario” (2014a: 5), y da el siguiente diagnóstico: “de cada aumento de 100 nuevos

inscriptos registrados entre 2003 y 2011, nada menos que 88 optaron por universidades privadas. Si prestamos atención al incremento en la cantidad de egresados, tenemos que 56 de cada 100 egresados adicionales entre 2003 y 2011 corresponden a universidades privadas. Recordemos que también en los otros niveles de enseñanza (inicial, primaria y secundaria), la matrícula crece más en el sector de gestión privada desde 2003”. (2014d: 3). García de Fanelli analiza el contexto actual desde una perspectiva histórica encontrando que “las universidades nacionales tuvieron su etapa de gran expansión de la matrícula durante los años ochenta y noventa. Acompañando el crecimiento de la economía, desde el año 2003 se observa una desaceleración del ritmo de expansión del sector estatal y un mayor dinamismo del sector privado” (2011a: 20). Según datos correspondientes al último Anuario de Estadísticas Universitarias⁴³, hacia el año 2014 había en nuestro país 1.871.445 estudiantes de pregrado y grado en el conjunto del sistema universitario: un 25,7% por ciento más que en el año 2003, como refleja el gráfico 4.1.

Gráfico 4.1. Evolución de la matrícula según sector de gestión, período 2003-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU. Incluye la Universidad Autónoma de Entre Ríos y la del Sudoeste.

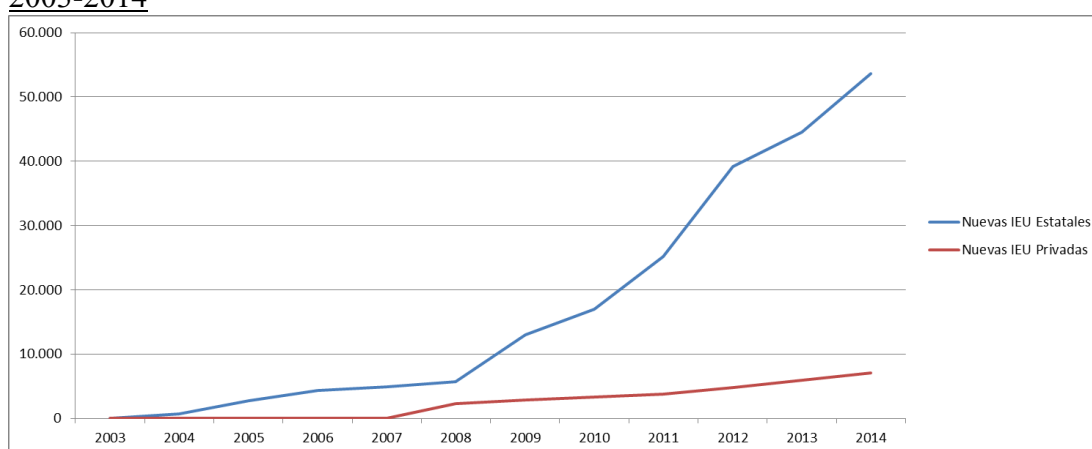
Es cierto que una primera lectura indica que la matrícula del conjunto del sistema se expande (25,7%), como así también que una segunda lectura más pormenorizada indica que la matrícula del sector privado crece sustancialmente más que la del sector estatal. La tasa de crecimiento anual del período 2003-2014 del sector privado fue del 87,3% mientras que la del sector estatal fue del 15,2%, lo que implica una tasa promedio de crecimiento anual del mismo período en el sector privado del 7,3% mientras en el sector estatal fue del 1,3%. Cabe agregar que durante el período

⁴³ Recientemente la SPU publicó vía web avances de lo que será el Anuario de Estadística Universitaria 2014.

2003-2014 la tasa promedio de crecimiento anual del conjunto de la matrícula del sistema (2,1%) superó a la tasa promedio de crecimiento de la población 2001-2010 (1,2%)⁴⁴. Si tomamos el período 2003-2014 encontramos que las IEU (estatales y privadas) crecieron un 23,2%, los nuevos inscriptos aumentaron un 21,8%, y los egresados, un 53,8%.

Por otro lado, si solo se analiza el comportamiento de la matrícula del SUE, desagregado por las trece⁴⁵ nuevas IEU nacionales y el resto de las IEU nacionales, durante el período 2003-2014, tal como se refleja en el Gráfico 4.2., se puede observar que la tasa de crecimiento de las trece nuevas IEU fue del 6880%⁴⁶, versus un crecimiento de las restantes IEU del 11%. Por su parte, la tasa de crecimiento de las once nuevas IEU privadas fue del 11657%⁴⁷, versus un crecimiento de las restantes IEU privadas del 84%. Se propone el siguiente gráfico para reflejar, además de los porcentajes, los valores absolutos, de forma tal de poder evaluar el impacto en el conjunto del sistema de ambos sectores de gestión.

Gráfico 4.2. Evolución matrícula de las nuevas IEU según sector de gestión, período 2003-2014



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

Por último, en lo referido al porcentaje de distribución de la matrícula del conjunto de SUE, seis instituciones (UBA, UNC, UNLP, UNR, UTN y UNT) abarcan más de la mitad de la matrícula (52, 5%) mientras que las trece nuevas instituciones alcanzan apenas al 3,1%. Es decir, que el 13,3% del total de las instituciones absorbe el

44 INDEC (2010) *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*.

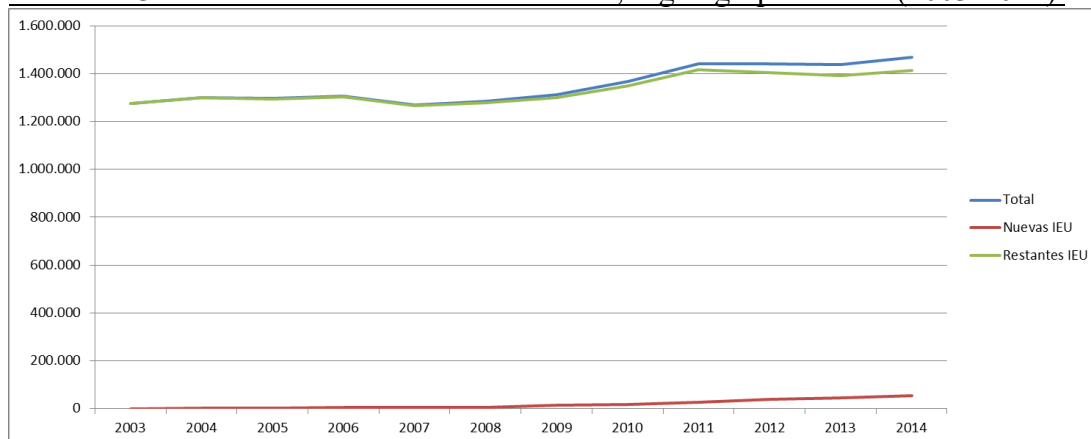
45 La información disponible comprende hasta el año 2014 y al momento de escribir estas líneas algunas instituciones, cuya creación no alcanza los seis meses, no han comenzado su primer ciclo lectivo.

46 El período comprende desde el año 2004 (fecha a partir de la cual se registran inscriptos) hasta el 2014.

47 El período comprende desde el año 2005 (fecha a partir de la cual se registran inscriptos) hasta el 2014.

52,5% del total de la matrícula, el 57,8% del total de las instituciones absorbe el 44,4% mientras que el 28,9% de las instituciones restantes (las trece nuevas IEU nacionales) absorben el 3,1% de la matrícula.

Gráfico 4.3. Evolución de la matrícula del SUE, según grupo de IEU (2003-2014).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU. El grupo Nuevas IEU no contempla las siguientes: de las Artes⁴⁸, de los Comechingones, de la Defensa Nacional, de Hurlingham, de Rafaela, del Alto Uruguay, de Guillermo Brown, Pedagógica, de Scalabrini Ortiz y de San Antonio de Areco.

b) Becas

El Programa Nacional de Becas dependiente de la SPU incluye dos⁴⁹ líneas de trabajo: Becas Universitarias y Becas Bicentenario. En la actualidad, el PNBU está orientado a carreras enfocadas a las ramas de Ciencias de la Salud, Humanidades y Ciencias Sociales. Su objetivo es promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la ES, por lo que está dirigido a alumnos universitarios que se encontraran cursando de manera presencial una carrera de grado incorporada al Programa en alguna Universidad Nacional o Instituto Universitario Nacional, con la especificidad de que no deben estar cursando el último año de la carrera, ni adeudar exámenes finales o tesis, o tener un título previo de grado. También se orienta a alumnos que aspiren a ingresar a una Universidad o Instituto Universitario en el año inmediato posterior al llamado a Convocatoria.

Por su parte, el PNBB, creado en el año 2009, otorga becas a estudiantes que ingresen o estén cursando una carrera (de grado, tecnicaturas universitarias y no universitarias y profesorado terciarios) vinculada a las ingenierías, ciencias aplicadas,

48 No consistió en la apertura de nuevos establecimientos sino en la transformación del IUNA.

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

ciencias naturales, ciencias exactas, ciencias básicas y enfermería, y a estudiantes avanzados de las carreras de ingeniería que adeuden entre 3 y 15 materias para finalizar sus estudios. El Programa está dirigido a incrementar el ingreso de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos que estudien una carrera considerada estratégica para el desarrollo económico y productivo del país, así como también, incentivar la permanencia y la finalización de los estudios.

Existe otro programa que resulta de interés señalar: aunque por fuera de la órbita del Programa Nacional de Becas, el PROGRESAR apunta a la inclusión de estudiantes en el sistema universitario. Éste consiste en un apoyo económico para jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajen, trabajen informalmente o tengan un salario menor al mínimo vital y móvil, a fin de que puedan completar sus estudios de cualquier nivel educativo. Además, brinda asistencia adicional para la inserción laboral de los jóvenes a través del Ministerio de Trabajo y para el cuidado de los hijos a través del Ministerio de Desarrollo Social, cuando fuera necesario para facilitar el estudio.

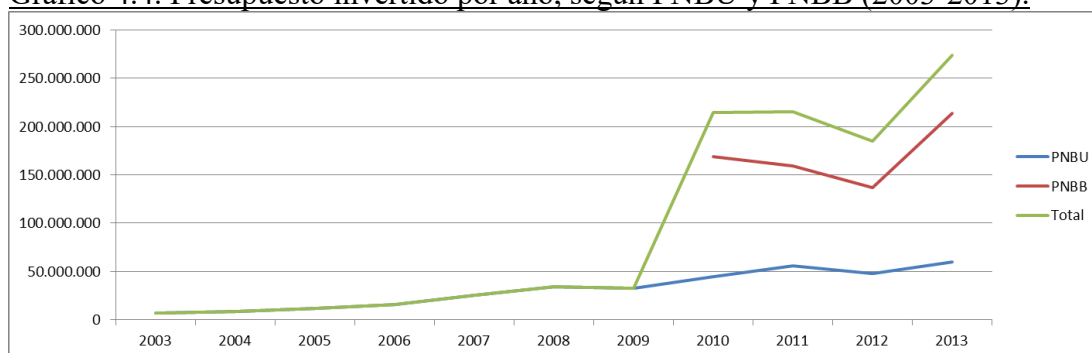
Hasta aquí se podría afirmar que junto con las últimas reformas legislativas, la apertura de nuevas instituciones universitarias y, como veremos más adelante, con el aumento del financiamiento a las IEU estatales, los programas de becas para estudiantes universitarios (PNBU y PNBB) más el PROGRESAR, consisten en otro pilar en los cuales se apoyó la política universitaria de los gobiernos kirchneristas en aras de la democratización universitaria.

Stubrin indica que “en cuanto a las becas, una política largamente demorada, muestra signos de reactivación a partir de 2010, con el programa Bicentenario, lo que implica 30.000 prestaciones nuevas en 2011 (...). En 2014 se suman las becas Progresar, administradas por la seguridad social (ANSES), que se orienten a estudiantes desertores” (2015: 227). Por su parte, Chiroleu encuentra que “se amplían también los programas de apoyo económico que venían desarrollándose desde mediados de la década del noventa y a partir de 2000, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) incorpora como subprogramas líneas especiales de ayuda a indígenas, discapacitados, alumnos destacados en olimpiadas internacionales y aquellos que optan por carrera de oferta única. Se intenta de esta manera, reducir los efectos derivados de otro tipo de desigualdades –como la discapacidad y la discriminación étnico-cultural– que ubican a muchos estudiantes en condiciones de vulnerabilidad en el sistema universitario. A fines de 2008 se crean el Programa Nacional de Becas Bicentenario

(PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs) (...). Sin embargo, a pesar de que la evolución del presupuesto invertido ha sido altamente favorable, en 2009, incluyendo todos los subprogramas, solo cubrían alrededor del 3 por ciento de la matrícula en universidades nacionales” (2013: 67).

Los datos brindados por la SPU para el año 2013 indican que de un total de 1.830.743 estudiantes, 45.333 recibían una beca de la SPU (16.669 PNBU, 28.664 PNBB), lo cual representa un 2,5% del total del sistema (y un 3,2% si se toma solo los estudiantes del SUE). A continuación, se puede observar la evolución del presupuesto invertido en los programas de becas universitarias.

Gráfico 4.4. Presupuesto invertido por año, según PNBU y PNBB (2003-2013).



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

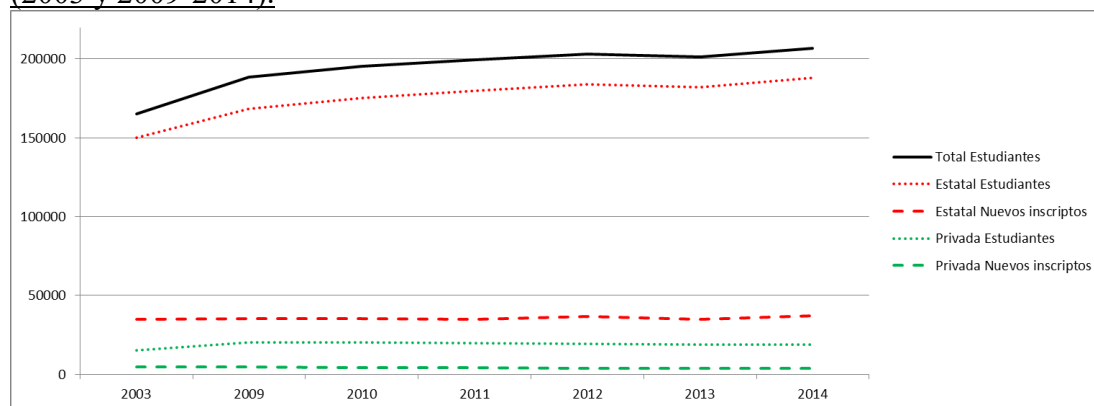
Por su parte, Guadagni considera que “si en la Argentina implementáramos un régimen solidario como el uruguayo, podríamos llegar a becar anualmente 100 mil estudiantes de origen humilde. Además, si se concentraran estas becas en las carreras científicas y tecnológicas, se podría triplicar la actual graduación anual en Ciencias Aplicadas y Ciencias Básicas. Una iniciativa como esta mejoraría sustancialmente el nivel de inclusión social de nuestra universidad y, además, incrementaría la graduación en las carreras estratégicas para nuestro desarrollo” (2014c: 11). Más adelante, concluye diciendo que “la igualdad de oportunidades no se puede lograr con discursos superficiales, ya que se requieren medidas concretas y efectivas; la adopción del FSU es una de ellas” (2014c: 12). Se aclara que el FSU refiere al régimen solidario uruguayo de becas.

Del Bello también se muestra preocupado por el comportamiento del sistema universitario y tendiente a explorar otros instrumentos de política, como señala, en el año 2013 propuso “un impuesto a los graduados universitarios con afectación específica a un Fondo de Becas, como el de Australia”. En sintonía con Guadagni, encuentra que

“otra alternativa de política pública similar es el Fondo Solidario del Uruguay” (2015: 47-8). Ahora bien, en cuanto a la política del kirchnerismo en materia de becas, Del Bello marca que “en grandes líneas el elevado peso absoluto y relativo de las carreras tradicionales se ha mantenido [*con respecto a 2003*], si bien cabe resaltar que las políticas de becas [*del período kirchnerista*] reorientaron levemente las demandas vocacionales, logrando las ingenierías una mayor inscripción de estudiantes, pero muy lejos de lo que requiere la agenda del desarrollo” (2015: 50). Por su parte, Guadagni reconoce que “existen nuevos programas especiales en el Ministerio de Educación para aumentar la graduación en las diversas carreras de Ingeniería de las universidades estatales (...); la graduación en este tipo de carreras técnicas creció, entre 2003 y 2011, por encima de la graduación total (34,5 por ciento versus 22,9 por ciento). Por esta razón, este tipo de matrícula representa en 2011 el 9,3 por ciento del total de la graduación en las universidades estatales, magnitud por encima del 8,5 por ciento del año 2003” (2014d: 7).

A continuación, en el Gráfico 4.5. se observan los datos correspondientes a estudiantes y nuevos inscriptos de Ingeniería, según sector de gestión, tomando como referencia el año 2003 y el período 2009-2014.

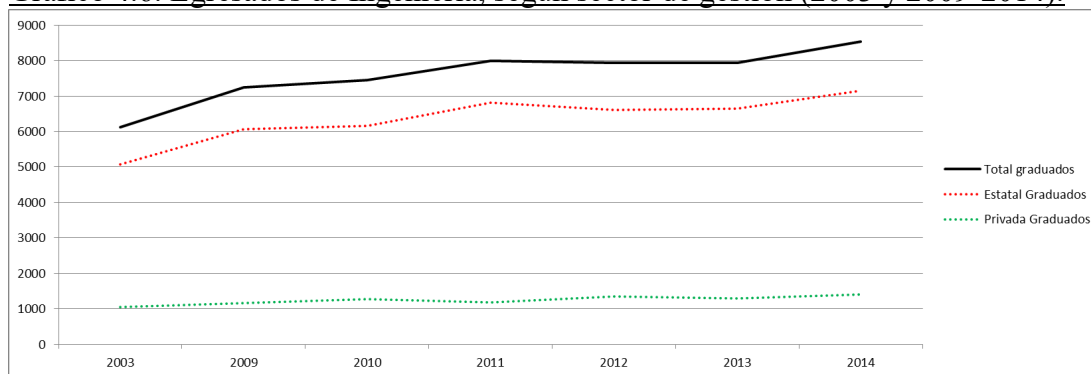
Gráfico 4.5. Estudiantes y nuevos inscriptos de Ingeniería, según sector de gestión (2003 y 2009-2014).



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

Se observa que la participación del sector estatal ronda el 91% en cuanto a cantidad de estudiantes, porcentaje que coincide con el de los nuevos inscriptos del mismo sector. Para ampliar el foco, a continuación, se verá el comportamiento de la variable egreso tomando como referencia el año 2003 y el período 2009-2014.

Gráfico 4.6. Egresados de Ingeniería, según sector de gestión (2003 y 2009-2014).



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

Si se realiza un análisis del comportamiento en términos del promedio de la tasa de graduados, corresponde al sector estatal un 41% y al sector privado un 33%. Si se toma en cuenta que la tasa de egreso del sector estatal es superior a la de su par privada, se podría pensar en términos de una oportunidad de mejora de cara a la agenda del desarrollo y en cuanto a un aporte sustancial del sistema universitario en tal sentido. Es dable considerar, a priori, que estos indicadores (estudiantes, nuevos inscriptos y egreso) se vinculan en particular con la implementación del PNBB.

3.4. Financiamiento de las IEU nacionales

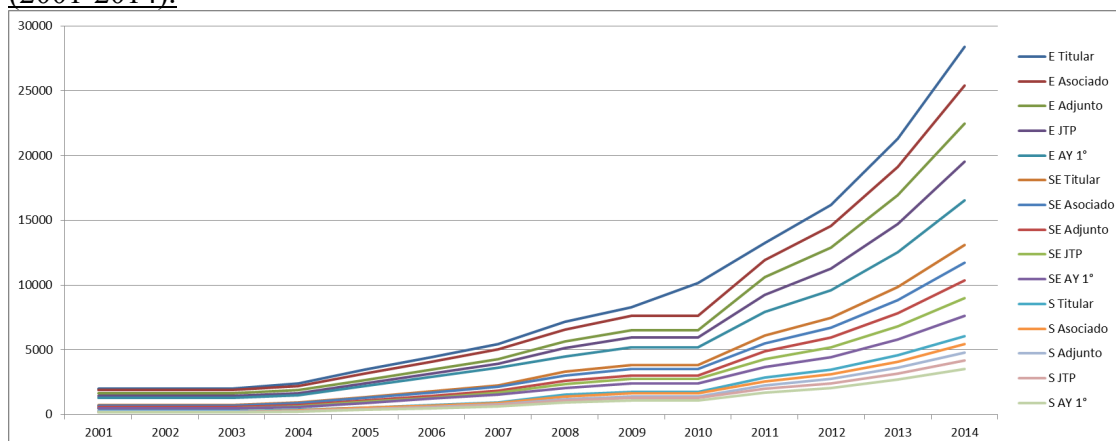
Lo primero a señalar es que la principal fuente de financiamiento de las IEU nacionales proviene del Gobierno Nacional, a través de la Ley de Presupuesto sancionada anualmente. En este sector no se cobran aranceles por los estudios de grado, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, donde el cobro del arancel constituye en la principal fuente de financiamiento. Por otro lado, las IEU nacionales desarrollan una serie de tareas que van desde la venta de servicios técnicos, consultorías y capacitaciones, junto con el cobro de aranceles por estudios de posgrado, para obtener lo que se denomina como “recursos propios”. Sobre estos últimos, su participación en el conjunto del sistema oscila en torno al 15% y se distribuye de forma heterogénea, tanto entre las diferentes IEU como al interior de cada una de éstas, entre sus respectivas unidades académicas.

Para el año 2014, la ejecución presupuestaria del total del SUE se componía de la siguiente forma: los fondos del Tesoro Nacional representaron el 77%, los Recursos Propios el 14%, el Remanente de ejercicios anteriores el 4% y Otras Fuentes el 4%. La casi totalidad (94%) de los gastos en personal se financió con recursos provenientes del Tesoro Nacional; los Recursos Propios se destinaron a cubrir el 2% de esos gastos, y el

65% de los pagos a servicios no personales (servicios de electricidad, gas, teléfono, contratos por prestación de servicio de enseñanza en el nivel de posgrado o de servicios técnicos y consultorías), el 51% de los gastos en bienes de consumo, el 44% de las transferencias (becas y subsidios de investigación de las universidades) y el 22% de los bienes de uso.

En sintonía con el análisis de García de Fanelli (2011a) sobre financiamiento, Del Bello destaca que “en la ‘década ganada’ el incremento del apoyo económico del Estado a las universidades nacionales se canalizó principalmente a la mejora de los salarios docentes y no docentes, en el marco de convenciones colectivas de trabajo centralizadas, lideradas por el Ministerio de Educación y los sindicatos. Si bien la LES establece que los salarios de las universidades estatales se definen a nivel de cada institución, también en el marco de paritarias, desde el año 2000 se viró hacia un proceso de centralización salarial” (2015: 62). En tal sentido, el autor agrega que “los salarios no docentes se incrementaron en un 900% en el período 2003-2011 y el de los docentes en un 500% y si bien este último fue menor se produjo una anhelada recomposición salarial interna en el sector por la cual la relación salarial entre los docentes de tiempo completo y los de dedicación simple pasó de 9/1 a 4/1” (2015:64).

Gráfico 4.7. Evolución del salario docente universitario, según jerarquía y dedicación (2001-2014).



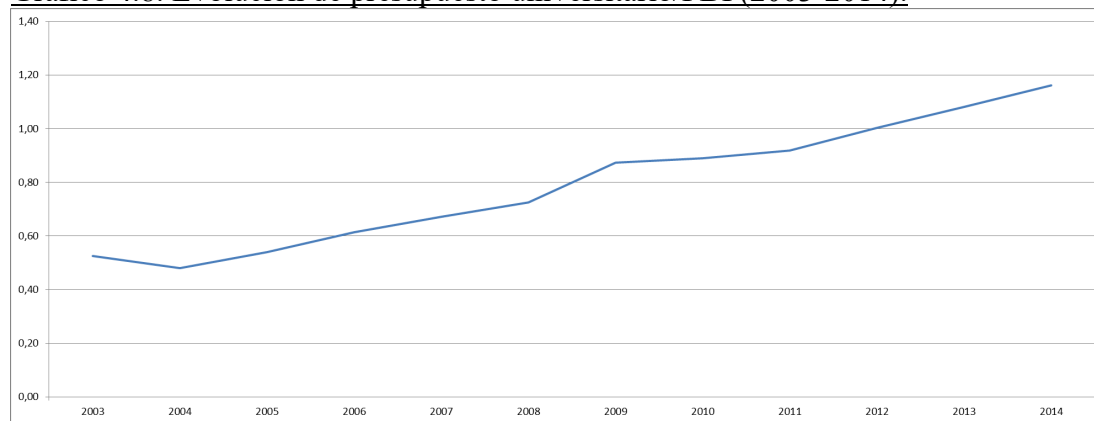
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU.

Del Bello (2015), García de Fanelli (2011a) y Marquina (2012) coinciden en señalar que el aumento de la inversión no ha sido solo a valores corrientes sino en relación con el PBI. La participación porcentual correspondiente al año 2003 fue del 0,5% y llegó al año 2014 con una participación del 1,2% en relación al PBI. El crecimiento en términos proporcionales, pues, da cuenta de un quiebre en cuanto a la

tendencia de estancamiento o decrecimiento en materia de financiamiento de las IEU nacionales con respecto al período anterior.

En este sentido, es central destacar la inversión los distintos programas en materia de infraestructura universitaria: el Programa Nación de Infraestructura Universitaria se creó en el año 2005 para realizar obras edilicias y ampliar la infraestructura existente construyendo aulas, laboratorios, bibliotecas, polos científico-tecnológicos y espacios para actividades culturales y de extensión universitaria; el Programa SIU-Querandíes, cuyo objetivo es registrar la infraestructura disponible de las UU. NN.; el Programa de Seguridad, que se creó en el año 2006 con el objetivo de poner en condiciones los edificios universitarios, y se implementó en dos etapas: la primera, a efectos de lograr una correcta evacuación en caso de una emergencia, y la segunda para lograr la adecuación de las instalaciones eléctricas existentes; el Programa de Accesibilidad en las Universidades Nacionales, que se creó en el año 2010 con el objeto de lograr que los edificios universitarios sean accesibles y seguros, para todos sus usuarios independientemente de sus condiciones físicas y sensoriales. Por lo demás, la SPU dispone de recursos para financiar obras complementarias.

Gráfico 4.8. Evolución de presupuesto universitario/PBI (2003-2014).



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

CAPÍTULO IV. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA (UNDAV). APROXIMACIONES A LAS TRAYECTORIAS SOCIO-EDUCATIVAS DE SUS ESTUDIANTES.

La aproximación a una de las veintitrés nuevas IEU nacionales encuentra su justificación en el cruce que esta investigación plantea entre la política pública en materia universitaria del kirchnerismo y el proceso de democratización universitario, dado que uno de los aspectos más destacados de dicho cruce durante el período de análisis ha sido la creación de nuevas IEU nacionales que dio lugar a la conformación de una “tercera oleada” en términos de expansión institucional del SU. Se ha corroborado que a partir del período kirchnerista se modifica el sector de gestión privilegiado, siendo el estatal el de mayor crecimiento (68%).

En este sentido, durante el kirchnerismo se alcanza el histórico nivel de cobertura total con respecto a que todas las provincias cuentan con al menos una universidad nacional en sus jurisdicciones. Los recursos con que cuenta esta investigación han impedido realizar una aproximación a una de esas tres universidades pioneras (Chaco, Río Negro y Tierra del Fuego) o a alguna otra ubicada en un radio de mayor lejanía con respecto al lugar de residencia de quien escribe (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Sin embargo, fue posible el acceso a una de las nuevas IEU situadas en la Provincia de Buenos Aires, la cual forma parte de las quince IEU creadas en la zona Metropolitana. En este caso, la UNDAV fue creada el 11 de noviembre de 2009 al sancionarse la Ley 26.543. En el mismo día se sancionaron las Leyes 26.542 y 26.544, mediante las cuales se crearon la Universidad Nacional de Villa Mercedes y la Universidad Nacional del Oeste, respectivamente. Siete días después, el 18 de noviembre, se creó la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur mediante la Ley 26.559. Por último, el 2 de diciembre, se crearon las Universidades Nacionales de Moreno, Arturo Jauretche y José Clemente Paz (Leyes 26.575, 26.576 y 26.577).

La aproximación a la UNDAV nos permitió la posibilidad de indagar acerca de las trayectorias socio-educativas de sus estudiantes como una primera aproximación al universo compuesto por los estudiantes que asisten a las nuevas IEU nacionales creadas en la tercera oleada. En tal sentido, es pertinente agradecer la disposición del Coordinador de la Carrera de Abogacía, el Doctor Carlos Cárcova y su equipo de

colaboradores, quienes abrieron las puertas para realizar el relevamiento, como así también a todos los docentes de las materias Historia Constitucional Argentina y Latinamericana I y II, en particular a los docentes: Lucas Rebagliatti, Walter Gattoni, Federico Cormick, Enrique Catani, Cecilia Martínez, Victoria Bedín y Sofia Cecconi. Asimismo, va aquí mi agradecimiento a todos las y los estudiantes que destinaron parte de su tiempo para completar la encuesta.

4.1. La Universidad Nacional de Avellaneda

La Universidad se localiza en el Partido de Avellaneda (Provincia de Buenos Aires). Avellaneda es uno de los 135 partidos de la Provincia y forma parte del aglomerado urbano conocido como Gran Buenos Aires (GBA), ubicándose en la zona sur del mismo. De acuerdo al Censo Nacional Económico 2004/2005, en la Provincia de Buenos Aires se listaron 491.606 locales, cuyo análisis muestra una fuerte preponderancia del sector servicios, con una participación del 90,7 % respecto del total, mientras que los locales dedicados a la producción de bienes suman el 8,6%. La región sur del conurbano bonaerense (que abarca los Municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes), registra un total 7.391 locales dedicados a la industria manufacturera, lo que representa el 7% de los 108.011 locales relevados en la región. En ésta, Lanús es el municipio con más alto porcentaje de locales dedicados a la industria manufacturera (11,8%), seguido por Avellaneda (10,6%).

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), los nueve municipios de la región sur del Conurbano Bonaerense contaban con una población de 3.768.994 habitantes (de los cuales 342.677 corresponden al Municipio de Avellaneda). Con una superficie de 1.157 km², la región sur cuenta con una densidad poblacional de 3.258 habitantes por km². El distrito de mayor densidad de población es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con 14.450,8 hab/km² y en segundo lugar, se ubican los 24 partidos del GBA, cuya densidad es de 2.694,8 hab/km². Por otro lado, la distribución entre población urbana y rural para estos municipios, según el Censo del año 2001, era mayormente urbana. En los casos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes el porcentaje llega al 100%, mientras que en Alte. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza y Florencio Varela la población rural dispersa

incluye al 0,7% de la población, y Florencio Varela agrega un porcentaje de población rural agrupada (menos de 2000 personas), que es del 0,5%.

Retomando los datos del último Censo (2010), en cuanto a la distribución por grupos de edad: la población de entre 18 y 24 años era de 450.135 habitantes mientras que 2.175.537 (de los 3.768.994 habitantes de los municipios de la zona sur) poseían 25 años o más. En tanto que 811.580⁵⁰ habitantes finalizaron sus estudios de nivel secundario, lo que representa un 21,5% del total de la población y 222.790 habitantes completaron estudios de nivel superior, lo que representa un 5,9% del total. Según indica el documento Proyecto Institucional Universitario de la UNDAV⁵¹, “en el Censo 2001, 426.120 habitantes de los municipios del sur del conurbano integraban el sector de pobladores entre 18 y 24 años. De esta zona etárea, más de 180.000 demandan estudios universitarios: 55.272 efectivamente (asisten al nivel universitario) y 127.432 no lo hacen efectivamente (son aquellos que tienen de 18 a 24 años, que poseen educación secundaria completa que no asisten y aquella población de 18 y 19 años que asiste al nivel medio)” (s/f: 26). Mientras que según el Censo 2010, de los 450.135 habitantes de los municipios del sur del conurbano que integraban el sector de pobladores entre 18 y 24 años, 55.538 asisten al nivel universitario mientras que 198.248 tienen el nivel secundario completo y no asisten al nivel superior.

Según el citado Documento, entre las consideraciones históricas que hacen a la viabilidad del proyecto institucional, esta iniciativa se remonta al año 1994 y a gestiones posteriores para contar con una Universidad Nacional de características propias en el Partido de Avellaneda. En sus palabras, se trata de una propuesta que vincula la realidad local desde un ámbito académico de orden nacional que busca dar respuestas a las demandas de una sociedad mejor. La UNDAV surge así como resultado de un debate sobre planificación universitaria y en virtud de los antecedentes históricos que remiten a la riqueza cultural y educativa de la ciudad de Avellaneda. Establece como objetivos la formación de personas de alta calidad ética, política y profesional, como también la generación y adecuación de conocimientos, la conservación y reinterpretación de la cultura y la participación activa para liderar procesos de cambio hacia una mejor calidad de vida de la comunidad en la que se inserta. Por último, vale la pena destacar el artículo 3° de la Ley de Creación de la misma, “las carreras que constituyan su oferta académica no se superpongan con las de otras casas de altos estudios instaladas en la

50 Se excluye a quienes completaron estudios de nivel superior no universitario y universitario.

51 Disponible en <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9046.pdf>

región sur del conurbano bonaerense, adecuando los programas y las currículas de estudio a un perfil específico vinculado a las características socioeconómicas y culturales del distrito en particular y de la región en general. Las Artes, el Medio Ambiente, el Deporte, la Producción y el Trabajo serán lo sustantivo de las disciplinas en las que fundamentará su razón de ser⁵².

En su Estatuto⁵³, la institución reconoce a la educación como un derecho humano y universal, como un bien público social, como un deber y política prioritaria del Estado para construir una sociedad justa, y para fortalecer el desarrollo social y económico de la Nación. Tiene como misión primaria la construcción y generación de conocimiento, con el objeto de difundirlo y aplicarlo a la sociedad, en el marco de un desarrollo sustentable. Asimismo, promueve una formación científica, profesional, artística y técnica de calidad, sustentada en sólidos valores éticos y democráticos, conforme a criterios de equidad, excelencia, compromiso social y desarrollo de la ciudadanía.

La institución adopta la estructura departamental como base de la organización de sus unidades académicas, siendo éstas seis: Humanidades y Artes; Ambiente y Turismo; Salud y Actividad Física; Tecnología y Administración; Ciencias Sociales; y Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Actualmente, la UNDAV cuenta con tres sedes: la Sede España donde funciona el Rectorado y las carreras de Tecnicatura y Licenciatura en Periodismo y Licenciatura en guiado de Viajes y Turismo; la Sede 12 de Octubre donde se dicta Artes Audiovisuales; y la Sede Piñeyro donde se dictan las carreras de Ingeniería en Informática, Diseño de Marcas y Envases, Licenciatura en Enfermería, Enfermería Universitaria, Ciencias Ambientales, Gestión Cultural y Abogacía. Para el año 2014, la UNDAV contaba ya con una matrícula de 5.617 estudiantes y una inversión por parte del Estado Nacional de \$297.390.060.

4.2. Trayectorias educativas de los estudiantes de Abogacía (UNDAV)

Antes de comenzar con el análisis de los resultados de la encuesta, es propicio reflexionar sobre ciertos elementos, expectativas y anhelos en torno a los estudios universitarios. Al respecto, el reciente trabajo de Gabriel Kessler acerca de la desigualdad en Argentina durante el período 2003-2013 nos invita a reflexionar acerca

52 Ley 26.543. Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 7 de diciembre de 2009.

53 Disponible en <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9048.pdf>

de la confianza que deposita la sociedad en la educación como camino para el ascenso social. Si bien reconoce que las universidades públicas siguen manteniendo un nivel de aceptación elevado en el mundo laboral, “es cierto que tener diploma ya no parece garantía de un trabajo estable y bien pago. Pero esto ya no es un hecho para prácticamente nadie, por lo cual se han modificado las expectativas sobre la educación y el trabajo en paralelo. Más que una vía de ascenso seguro y estable, el diploma aparece como un *ticket* para poder competir; una condición necesaria pero no suficiente para tentar suerte en el mundo del trabajo (...) De este modo, si la carrera estable no está dada por descontado como una promesa del sistema educativo, no alcanzar dicha estabilidad no sería vivido como una frustración que erosionaría el interés por la educación” (Kessler, 2014: 125).

Desde otro ángulo, quizás en clave de la movilidad social, Pablo Dalle entiende que “la clase social de origen ejerce sobre las personas límites y constreñimientos debido a múltiples procesos desde la transmisión intergeneracional de recursos materiales hasta simbólicos y sociales. Estos recursos, por un lado, construyen modelos cognitivos, de valores y creencias que contribuyen a conformar el horizonte de expectativas de las personas, y por el otro, brindan contactos e información que permite la inserción social de las mismas. De este modo, la red de relaciones sociales vinculadas a la clase social de origen constituye un factor central de la reproducción de las desigualdades. Ahora bien, aunque la clase social de origen tiende a generar procesos de reproducción, porque implica la internalización de las estructuras objetivas del mundo social, no se trata de una determinación total y completa, queda espacio y margen para la movilidad social” (2013: 3). Dalle indica que “los procesos de cambio y reproducción de la posición de clase involucran factores de tipo macro, meso y micro social. Dependen de la apertura o cierre de oportunidades educativas y ocupacionales a nivel de la estructura económico-social, de los grupos de pertenencia e interacción social en los cuales se comparten experiencias contribuyendo a delimitar las opciones y limitaciones para la acción, y de la capacidad de las personas de crear y producir su propia historia” (2013: 4).

a) Análisis de los resultados del relevamiento

La elección de uno o varios métodos de muestreo dependió de los objetivos, los recursos y el tiempo disponible para este trabajo. Siguiendo a Cea D’Ancona quien

precisa que “los *métodos no probabilísticos*, no enfocados a la inferencia estadística, se asocian a tamaños muestrales inferiores a los exigidos en los *métodos probabilísticos*” (2004: 116), se escogió un método no probabilístico. En los métodos de muestreo no probabilísticos la elección de las unidades de la muestra se realiza sin que medie el azar, a diferencia de los métodos probabilísticos, imperando los criterios de la oportunidad, la disponibilidad y la accesibilidad a las unidades concretas de la población que nos pudieran y quisieran brindar cierta información sobre nuestra problemática.

Dado que este trabajo no tiene como propósito realizar una inferencia estadística sino una indagación de tipo exploratoria, se escogieron dichos métodos no probabilísticos. Asimismo, como detalla Cea D’Ancona “en estudios de limitado presupuesto (como tesis doctorales u otras investigaciones académicas de escasos recursos económicos), que quieran comprobar alguna teoría o profundizar en la medición de algunos conceptos teóricos, el recurso a este tipo de muestreo quizá sea el único factible” (2004: 171). No está de más señalar que los resultados obtenidos, en base a nuestra muestra, no se conciben representativos del conjunto de nuestra *población*. Un componente clave en cualquier proceso de medición es el instrumento que se utilice para la recogida de información, que en nuestra encuesta es el cuestionario. Sobre este punto se prestó especial atención al diseño del mismo para no cometer *errores de medición*. En particular, los que destaca Cea D’Ancona (2004) como posibles fuentes de dichos errores: el cuestionario, el encuestado y el entrevistador.

El cuestionario consistió de diez preguntas *cerradas*. Este formato supone preguntas cuyas respuestas ya están acotadas al momento del diseño, las cuales cumplen con los requisitos de exhaustividad (son mutuamente excluyentes), exclusividad y precisión, y fueron precodificadas para facilitar su posterior informatización en el software *IBM SPSS Statistics*. Para que las respuestas de los entrevistados puedan compararse, la información se recogió de forma estructurada, y se formularon las mismas preguntas en el mismo orden a cada uno de los individuos encuestados.

La implementación del cuestionario se llevó a cabo durante las semanas del 1 al 22 de septiembre de 2015 de la siguiente forma: 1) en tres comisiones los docentes a cargo leyeron el mensaje de presentación de la encuesta (ver *Anexo Encuesta*) y 2) en siete comisiones quien escribe fue quien hizo la presentación reproduciendo el mismo mensaje. La duración de la encuesta osciló entre los quince y veinte minutos. El total de casos relevados fue de ciento veintinueve (129).

Se considera como *universo* a la totalidad de los estudiantes de pregrado y de grado de las veintitrés nuevas IEU nacionales y como *población* a los estudiantes de la UNDAV. En ese marco, son parte de la *muestra no probabilística* los estudiantes de la carrera de Abogacía de dicha Universidad. Para el abordaje de la muestra, se diseñó e implementó una encuesta autoadministrada de forma tal de tener una primera aproximación a las trayectorias socio-educativas de nuestro universo.

La carrera de Abogacía tuvo su primera cohorte el primer cuatrimestre del año 2015. El primer año de la carrera consta de tres turnos (mañana, tarde y noche) y está estructurada en dos cuatrimestres: en ambos se dictan las materias de Introducción al Derecho, Teoría General del Estado, Derecho Constitucional, Historia Constitucional Argentina y Latinoamericana I, Derechos Humanos, Nociones de Derecho Civil, Teoría General del Derecho e Historia Constitucional Argentina y Latinoamericana II. Dado el carácter del anonimato que reviste la encuesta, y con la finalidad de evitar relevar dos veces al mismo estudiante, se seleccionaron las materias de Historia Constitucional Argentina y Latinoamericana I y II ya que son correlativas entre sí.

Un primer resultado nos arroja que hay más mujeres que hombres ya que el índice de feminidad se ubica alrededor del 60%. El turno mayoritario es el de la noche con un 46%, le sigue el turno mañana con un 36% y por último, el turno tarde con un 18% de estudiantes. El relevamiento acerca de la edad de los estudiantes se hizo mediante cuatro categorías (hasta 19 años, entre 20 y 24 años, entre 25 y 30 años, y más de 30 años), y se encontró que más de la mitad de nuestros casos tiene más de 30 años. Sobresale en este punto el muy bajo porcentaje de estudiantes de hasta 19 años de edad.

Indagar acerca del lugar donde residen los estudiantes al momento de cursar la carrera nos arrojó una fuerte proximidad entre el lugar donde residen y la localización del establecimiento universitario, en tanto que un 76% de los estudiantes reside en el Partido de Avellaneda o en partidos lindantes. Vale la aclaración de que si bien la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una jurisdicción lindante con el Partido de Avellaneda, ésta fue considerada por separado de los Partidos de Quilmes y Lanús.

La pregunta acerca del nivel de estudios que poseen los estudiantes de la carrera sirvió para poner a prueba un cierto sentido común que refiere a estudiantes peyorativamente llamados “desertores”. Esta categorización refiere a estudiantes que ya han iniciado otros estudios de nivel superior pero que no los han finalizado al momento de comenzar la carrera de Abogacía. Al respecto se encontró que un 59% no posee

estudios de nivel superior y sobresale un 36% que se encuentra realizando una segunda carrera de dicho nivel.

Con respecto a aquellos estudiantes que no poseen estudios de nivel superior se destaca que más de la mitad (53%) ya han tenido una experiencia anterior en cuanto a estudios de nivel superior pero que, por diferentes motivos, han sido interrumpidos. El restante 47% se corresponde con estudiantes que inician por primera vez estudios de nivel superior.

En sintonía con la cuestión de la residencia al momento de estar cursando la carrera, también se atendió la problemática vinculada al acceso a la oferta de ES mediante la siguiente pregunta: “En el caso de que no existiera la UNDAV, ¿Usted estaría en condiciones de cursar su carrera actual en otro establecimiento universitario?”. La respuesta afirmativa contó con un 57% mientras que un 43% respondió de forma negativa. Ante la consulta sobre los motivos por los cuales eligió estudiar en la UNDAV, la respuesta “por la cercanía geográfica de la institución” consignó 92 respuestas, lo que consiste en un 71%. Dado que esta pregunta podía contener múltiples respuestas, la otra opción “por la gratuidad de los estudios” obtuvo 71 respuestas, lo que consiste en un 55%.

Por otro lado, se indagó acerca del máximo nivel de estudios alcanzado en su familia, tanto por la madre como por el padre. Como refleja el siguiente cuadro, entre un 77% y un 87% (si al 13% que respondió por Nivel Superior le sumamos el 10% que no sabe o no contesta) serán los primeros universitarios de la familia en el caso de finalizar los estudios correspondientes. El cruce entre las variables “máximo nivel de estudios del padre” y “edad” arroja los siguientes resultados: en ningún grupo por edades se observa que la máxima frecuencia se corresponda con el nivel superior (a diferencia de lo que se verá con respecto a las madres) sino que éstas se concentran mayormente en el Nivel Primario.

Tabla 5.1. Máximo nivel de estudios del padre por edad

		Máximo nivel de estudios del padre				
		No finalizó el Nivel Primario	Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Superior	No sabe / No contesta
Edad	Hasta 19 años	0	1	5	1	0
	20 a 24 años	0	14	5	7	1

	25 a 30 años	2	8	11	2	2
	Más de 30 años	12	29	12	7	10

Fuente: Elaboración propia.

Si se toma el caso de la madre, se observa que el porcentaje de aquellas que cuentan con estudios de Nivel Superior disminuye entre un 3% y 5% mientras que aumenta un 19% el porcentaje de aquellas que tienen el Nivel Primario como su máximo nivel de estudios alcanzados. Si se repite el cruce entre las variables “máximo nivel de estudios del padre” y “edad”, pero ahora para el caso de las madres, encontramos que a medida en que se avanza según la edad de nuestros grupos, las frecuencias máximas disminuyen en cuanto al máximo nivel de estudios alcanzado por las madres.

Tabla 5.2. Máximo nivel de estudios de la madre por edad

		Máximo nivel de estudios de la madre				
		No finalizó el Nivel Primario	Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Superior	No sabe
Edad	Hasta 19 años	0	2	1	4	0
	20 a 24 años	1	7	11	7	1
	25 a 30 años	1	10	9	3	2
	Más de 30 años	8	30	11	10	11

Fuente: Elaboración propia.

Por otro último, en términos laborales, nuestro relevamiento arroja que un 64% se encuentra ocupado, un 27% desocupado y mientras que el 9% restante no respondió por ninguna de las dos opciones anteriores; de ese 64% ocupado, el 42% realiza aportes sociales.

CAPÍTULO V. REFLEXIONES FINALES

En términos de Chiroleu, se puede decir que el contexto actual en materia de la democratización universitaria requiere pasar “de la ampliación de oportunidades a la inclusión”. Aquí se adhiere al planteo de Rinesi al momento de desarrollar una forma, un mecanismo posible o una concepción para alcanzar dicho objetivo. Al respecto, el autor esgrime que “no habrá para esos mismos jóvenes –ni para ninguno– efectivo derecho a la educación si los prejuicios, las costumbres o la escasa disposición a revisarse de los miembros de la corporación responsable de garantizarlo los lleva a confundir ese derecho con el mucho más módico derecho a ‘entrar’, apenas, a unas instituciones que en muchos casos apenas logran (o apenas se proponen) fracasar con ellos y devolverlos, frustrados y humillados, a sus casas después de haberles dado (se dirán, y eso acaso los conforte, les haga pensar que ‘hicieron lo posible’) *su oportunidad*” (2015: 54).

Más adelante, Rinesi agrega que “*si ese no es el caso* y si, no siendo ese el caso, es *la Universidad* la que, en su incapacidad para cumplir con su tarea, manda a la casa, muchas veces frustrado, vencidos, humillados (convencidos, para colmo, de tanto repetírselos, de que ellos son los responsables, los culpables, los que no estuvieron a la altura, los que no dieron el piné), a un porcentaje masivo de sus estudiantes, y si, después de haber hecho eso, logra que un pequeño puñado de los jóvenes que ingresaron a ella se conviertan en profesionales excelentes, esa universidad *no es una universidad excelente, no es una universidad ‘de excelencia’ ni una universidad buena: es una mala universidad*, que no ha estado a la altura de lo que tenía que hacer. Una universidad solo es buena –insisto, repito– si es buena para todos. Pero con la misma fuerza quiero decir ahora (y esta es la segunda de las dos cosas que quería dejar dichas) que una universidad solo es para todos si es *buena* para todos. Si no, si cree que puede ser para todos sin ser, para todos, de la más alta calidad, se engaña, engaña a sus estudiantes y se vuelve cómplice del mismo inaceptable prejuicio que tiene la obligación de combatir” (2015: 72). También Paula se refiere a este tema cuando indica que “el acceso y la permanencia en la enseñanza superior deben considerarse elementos centrales en los aspectos relacionados con la relevancia y responsabilidad social de las instituciones de educación superior” (2011: 37).

En referencia al kirchnerismo, Chiroleu encuentra que “esta nueva etapa del proceso de democratización se circunscribió, una vez más, a una demanda de acceso

formal a las instituciones, la cual no se vio acompañada por la generación de condiciones adecuadas para que clientelas sociales tradicionalmente alejadas de la universidad pudieran efectivamente acceder al conocimiento y también al diploma universitario. Esto se expresa con claridad a través de las elevadas tasas de deserción y las bajas tasas de graduación” (2012: 93). La autora agrega que “la política universitaria y la de las propias instituciones ha puesto el énfasis en el ingreso a los establecimientos y no en la generación de posibilidades similares de permanencia y egreso, lo cual se traduce en una menor representación entre los graduados de los jóvenes pertenecientes a los quintiles de menores ingresos familiares” (2013: 72).

Desde otra perspectiva, Unzué marca que “hay un juego político interno a las universidades que no necesariamente es compatible con la orientación del sistema desde políticas públicas específicas, o incluso, que puede ir en un sentido diferente (...) el Estado promueve la formación de doctores, pero luego estos no encuentran espacios de inserción laboral y las universidades, que deberían ser el destino normal y las principales beneficiarias con los resultados de los programas de becas, no contribuyen a dar una respuesta” (2013: 46). Lo anterior consiste en otro claro ejemplo en el cual se ve “el poder de veto” con el que cuentan las universidades con respecto a iniciativas del PEN. También Del Bello (2015) reconoce que el nivel de autonomía universitaria argentina difiere de la experiencia de otros países, lo cual supone ciertas dificultades, a partir de la experiencia histórica, al momento de una planificación estratégica del sector.

Desde nuestra perspectiva, en el marco de la autonomía universitaria, la labor de asegurar la permanencia y egreso, es algo que debería quedar en manos del conjunto de la comunidad universitaria y no como una responsabilidad exclusiva de los estudiantes, dado que el kirchnerismo ha generado condiciones para garantizar o ampliar en mayor medida el derecho a la educación superior universitaria, como se ha analizado, mediante reformas legislativas, creación de nuevas IEU, programas de política pública (en particular el PNBB) y el aumento del financiamiento a las IEU nacionales reflejado en los salarios de los trabajadores y en obras de infraestructura. En tanto que la generación de aquellas “condiciones adecuadas” a las que refiere Chiroleu atañe no sólo al gobierno de turno sino también a la comunidad universitaria y a sus autónomas instituciones.

No hay discurso más conservador que el de aquellos que se escudan detrás de la “bandera” de la autonomía universitaria frente a cualquier tipo de relación con las políticas y programas de los poderes ejecutivos provinciales o nacional, para que nada

cambie. En todo caso, lo que hay que discutir es qué tipo de autonomía, qué tipo de relación construir con el Estado en pos de mejorar el sistema universitario y su vinculación con el Pueblo, y garantizar el derecho a la educación universitaria a los estudiantes. Uno podría señalar apresuradamente (o no tanto) que fue el propio kirchnerismo quien garantizó la autonomía mediante el envío sistemático de sustanciosos recursos económicos y financieros para sus actividades universitarias (principalmente docencia, investigación y extensión). Lo anterior de ninguna forma invalida la complejidad que supone el PEN y que éste, asimismo, despliega otros mecanismos más sofisticados de regulación y una serie de condicionamientos más modestos en el conjunto del sistema (por ejemplo, la CONEAU o incluso la asignación y gestión operativa de algunos recursos, como en el caso de las planillas presupuestarias complementarias, el financiamiento de ciencia y tecnología o, más aún, los fondos para obras).

Parafraseando a Rinesi, no sería descabellado pensar que precisamente aquel lugar desde el cual se podría vulnerar la autonomía universitaria sea el propio Mercado. Con el concepto de Mercado nos referimos a actores extrauniversitarios y extraestatales, mientras que el Estado aparece como “un importante resguardo o reaseguro de niveles razonables de autonomía de la vida universitaria” (2015: 30) durante nuestro período de análisis. El autor concluye señalando que “la idea de *autonomía* universitaria no puede defenderse como el privilegio de una institución de permanecer cerrada dentro de sí misma, como si el exterior la amenazara, porque es solo en relación con ese “exterior” que encuentra su justificación y su sentido, y porque el objetivo de su autonomía solo puede pensarse en relación con él” (2015: 32). Por último, Rinesi describe que “y a ese ‘derecho a la Universidad’ la Universidad tiene que garantizarlo. Dicho de otro modo: sostener que existe un ‘derecho a la Universidad’ significa postular que la Universidad tiene la obligación de reconocer en sus estudiantes a los sujetos de ese derecho que esos estudiantes tienen y que ella tiene que garantizar, porque en eso le va, hoy (hoy: no ayer, no cuando pensábamos la Universidad de otra manera, no cuando pensábamos a la Universidad como una máquina de fabricar élites), su justificación y su sentido (...). Debe cambiar, radicalmente, nuestro modo de estar en la Universidad [y] la tarea fundamental que tenemos que cumplir en la Universidad, que es la de garantizarles a nuestros estudiantes, a esos sujetos de derecho (a esos sujetos del derecho a entrar,

estudiar, aprender, avanzar y recibirse en la Universidad) que son nuestros estudiantes, el ejercicio efectivo y exitoso de ese derecho que ellos tienen” (2012: 65).

Como se dijo al comienzo de este trabajo, nuestro interrogante central gira en torno a la defensa y mejora de la Universidad Pública. Sobre el primer aspecto, pareciera ser que durante los últimos años no ha habido “grandes ataques” provenientes del partido de gobierno, como sí ocurriera en la etapa anterior, vía Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores, vía Ley de Educación Superior y principalmente, vía la reducción del presupuesto. O en el mejor de los casos, en el mantenimiento de una situación paupérrima. Durante el ciclo kirchnerista ocurre todo lo contrario. Si bien se ha mantenido algunos programas de la década anterior (como el propio Programa de Incentivos), los nuevos programas, como el de Mejoramiento de Enseñanza, no han sido vividos como un ataque a la autonomía universitaria ni tampoco los Programas de Becas ni mucho menos el sistemático aumento de la inversión presupuestaria. Tampoco, las últimas reformas de la LES, donde se consagra la gratuidad y se concibe a la educación como un derecho humano, entre otros aspectos.

Asimismo, a diferencia del período anterior, desde el PEN no se ha privilegiado al sector privado para la creación de nuevas instituciones, aunque hay que destacar que en términos de matrícula ha crecido más que la del sector estatal. Tampoco arrecian los embates del Mercado buscando modificar planes de estudio de grado (gratuitos) para trasladar contenidos hacia los posgrados (pagos). Ni mucho menos, como se marcó a partir de la última reforma de la LES, de arancelar estudios de grado. No se vislumbra tampoco, por lo menos en el discurso público, a una gran corriente de pensadores (u *operadores*) que conciban a la educación en términos neoliberales: como un bien transable o una mercancía en sintonía con la concepción del BM, aunque sí a favor de la implementación de un examen de ingreso o de algún sistema que regule el acceso de forma más rigurosa.

Pugliese señala, lo que desde nuestra perspectiva podría ser una oportunidad de mejora, que “la Ley 24.521 crea un sistema de evaluación institucional, de acreditación de grado y de posgrado siguiendo una tendencia internacional que no es, con todo, uniforme en cuanto a los objetivos que estos sistemas persiguen en los distintos países. Para el nuestro, la Ley establece evaluaciones que son obligatorias y es obligatorio también para las instituciones diseñar programas de mejoramiento a partir de los diagnósticos que las evaluaciones establezcan, pero está ausente el correlato de un

compromiso del Estado con las universidades para el financiamiento de esos programas. Los procesos de evaluación y acreditación parecen entonces destinados a calificar los ‘productos’ de la universidad, a exponer esa calificación ante el público de manera de alentar la competencia y ejercer una presión sobre el mejoramiento que las universidades sólo podrían resolver buscando financiamiento alternativo en el mercado, esto es, mediante el arancelamiento de las carreras. La política formulada y puesta en marcha entre los años 2003 y 2005, aún vigente en la medida que no ha sido reemplazada por otra política, sin perjuicio de las discontinuidades y sesgos indicados, con los componentes descriptos, importó asumir la responsabilidad estatal con la calidad y el mejoramiento de las universidades nacionales, al financiar programas de mejoramiento surgidos de los procesos de acreditación. Estos programas, aplicados inicialmente a las carreras de medicina, ingeniería y agronomía, luego extendidos a todas las carreras que realizaron el proceso de acreditación, cuentan con diagnósticos validados por comités de pares académicos, sin excluir a las carreras no acreditadas las que, mientras producen las reformas necesarias, no han visto afectada la validez de sus títulos. Esta política implica la recuperación del compromiso del Estado con la universidad y de ambos con la función social del sistema universitario. En este marco las evaluaciones institucionales resultan un instrumento imprescindible para la búsqueda de una calidad con pertinencia” (2015: 170-1).

Otra iniciativa similar es señalada por Del Bello al referirse a que “en 2014 el Gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner decidió asignar \$600 millones para financiar proyectos institucionales vinculados a la Agenda del Desarrollo. Esta medida de política por su magnitud constituye un nuevo hito, de los tantos de la denominada ‘década ganada’, que se espera continúe en el próximo gobierno. El financiamiento dirigido, a través de ‘contratos programa’ es fundamental para el logro del objetivo de la pertinencia. La fundamentación de esta nueva política la realizó el Jefe de Gabinete de Ministros Cdor. Jorge Capitanich en una reunión a la que fueron convocados todos los rectores. A mediados de 2014, el Jefe de Gabinete ejemplificó con los requerimientos de formación de recursos humanos de alto nivel en sectores como hidrocarburos y otras fuentes de energía, transporte multimodal y logística y telecomunicaciones, entre otros” (2015: 51).

Por nuestra parte, en este trabajo se ha recogido la experiencia (corta desde una mirada de política de Estado) del PNBB: con él, se estaría frente a una importante

oportunidad que cualquier gobierno debiera continuar o profundizar para seguir elevando la cantidad de inscriptos y graduados en las carreras de ingeniería reconocidas, tanto por oficialistas como opositores de la esfera política, como centrales para la agenda del desarrollo y la sociedad del conocimiento. Desde nuestro enfoque, no estamos en condiciones de establecer una relación causal entre la implementación del PNBB y la mejora de los indicadores mencionados anteriormente, aunque sí podemos afirmar que ambos procesos son contemporáneos. Se deja planteado para futuras investigaciones indagar acerca del tipo de relación entre el PNBB y dichos indicadores.

Suasnábar, cuando el autor indica que “es evidente 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, y en el caso de estas últimas pudiera además romper con ciertos comportamientos corporativos de la comunidad universitaria” (2005: 13), nos invita a pensar si no habrá sido éste el período en el cual se ha encontrado un posible equilibrio. Ahora bien, en un escrito reciente (2012), junto con Rovelli, indica que “las políticas universitarias de los últimos años parecen alcanzar cierto grado de autonomía ante la escasez de lineamientos gubernamentales para el conjunto del sistema, a la vez que fortalecen y concentran los procesos de toma de decisiones en los cuerpos ejecutivos de gobierno de las instituciones. De tal forma, la ausencia de una nueva agenda de política se explicaría no solo por las limitaciones y/o incapacidad de la gestión gubernamental sino también por los intereses cruzados entre estos sectores y la corporación de rectores” (2012: 54). Por último, Suasnábar y Rovelli destacan que “no obstante, y a diferencia de la fase anterior, se observa una novedad en materia de política pública universitaria que, si bien no supone un nuevo direccionamiento para el sector, merece ser destacada. Se trata de la creciente presencia de programas especiales ‘focalizados’, orientados al mejoramiento de disciplinas, carreras e instituciones, los que, sin desplazar a los programas de tipo competitivo, marcan una innovación en la intervención estatal” (2012:59).

Nuestro trabajo explora acerca del sentido (direccionalidad) de la intervención política del kirchnerismo en materia universitaria en relación con el proceso de democratización del SU. Al respecto, Oszlak y O’Donnell marcan que “en primer lugar, la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien

un conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición – agregaríamos, predominante– del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (...). En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen” (1981: 113-4). Para Del Bello, 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” (2015: 50). En clave comparativa y crítica, Pugliese indica que “los ejes de la política insinuados durante la última década, han implicado un cambio de sentido de las políticas respecto de las aplicadas en los 90. Cambio de sentido que han tenido la virtud de no destruir todo lo anterior o negarlo, sino aprovecharlo, resignificarlo. La política universitaria llevada a cabo en el período ha tenido impulsos y discontinuidades, siendo criticada en distintas publicaciones como insuficiente para constituir una política pública. Se considera que se ha priorizado la no generación de conflictos antes que profundizar los cambios desde la iniciativa política” (2015: 156). Stubrin (2015) también concibe que la ES no fue una prioridad para los gobiernos kirchneristas.

En los términos anteriormente desarrollados podríamos afirmar que la política universitaria del kirchnerismo se dio en un sentido predominantemente democratizador. Al respecto, si bien este trabajo no aborda el proceso legislativo, sobresale el voto favorable del partido de gobierno en ambas cámaras del HCDN, como un factor decisivo para la aprobación de los veintitrés proyectos de ley correspondientes a la creación de IEU nacionales. En este sentido, no sería apresurado señalar que los partidos opositores, con matices según de cuál universidad se trate, no han acompañado esta direccionalidad del kirchnerismo en cuanto a la creación de IEU. Según Buchbinder, en los noventa la autorización para crear nuevas instituciones privadas fue justificada “con el argumento de que contribuían a elevar la competencia en el sistema y esto, a la vez, permitía incrementar la eficiencia en su conjunto” (2005: 208). De la

misma forma, desde el punto de vista discursivo, la tercera oleada se podría vincular con un nuevo espíritu, vinculado con concebir la ES como un derecho y al Estado como un actor central en cuanto ser garante y posibilitador, por lo menos en términos de acceso al sistema.

Además, se destacan en materia legislativa la sanción de la leyes de Garantía del Salario docente y 180 días de clase, del Fondo Nacional de Incentivo Docente, de Educación Técnico Profesional, de Financiamiento Educativo, de Educación Sexual Integrada, de Educación Nacional y, en particular, la modificación de la LES. Sobre esta última, principalmente la fijación de la gratuidad de los estudios de grado y la explícita prohibición a las IEU estatales de firmar acuerdos con organismos que conciban a la educación como una mercancía. El desafío para las universidades nacionales será mantener el nivel de inversión por alumno utilizándolo para mejorar la calidad, cuando ya estén en funcionamiento las universidades recién creadas y, probablemente, el crecimiento económico se desacelere (García de Fanelli, 2011b).

A modo de cierre, el cruce entre la política universitaria y la democratización universitaria durante nuestro período, se destaca principalmente por: 1) en materia legislativa una (re)aparición de la educación técnica-profesional y su (re)valorización, así como su nuevo lugar en estrecha vinculación con aparato productivo de la economía local, y, por último, un importante impulso al desarrollo del sistema científico-tecnológico nacional donde las UU .NN. desempeñan un papel clave; 2) una reforma en clave democratizante de la LES en cuanto a la gratuidad de los estudios de grado, el ingreso libre e irrestricto y el establecimiento de la ES como un bien público y un derecho humano personal y social; 3) la aparición de un tercer ciclo expansivo el cual privilegió al sector estatal a diferencia del período anterior, arrojando como saldo la creación de 11 IEU privadas y 23 IEU nacionales, y la inexistencia de alguna provincia sin al menos una UU. NN.; 4) hasta el año 2014 se registró un crecimiento del 25,7% de la matrícula, lo que significó una tasa promedio de crecimiento anual del 2,1% la cual está por arriba de a la tasa promedio de crecimiento de la población del 1,2% (durante el período 2001-2010). Por último, se ha verificado que la tasa promedio de crecimiento de la matrícula del sector de gestión privado creció muy por encima de la estatal, aunque continúa manteniéndose una distribución del total de la población del sistema entorno del 80% en las IEU estatales. Vinculado con el próximo ítem, también la implementación del PNBB significó una novedad para la historia del SU, ya que

tradicionalmente se trabajó sobre la oferta, y con este programa se está abordando la demanda. Además, este abordaje no es percibido por los actores universitarios como violatorio de su autonomía; 5) sobre la aproximación al caso UNDAV, éste arrojó que la gran mayoría de los estudiantes encuestados son primera generación de universitarios en su familia (con un alto índice de padre y madre que no terminaron la escuela secundaria) como así también que han elegido estudiar en dicho establecimiento dada la cercanía geográfica con respecto a donde residen y por la gratuidad de los estudios; 6) acerca del financiamiento de las IEU nacionales, se halló que el período 2003-2015 quebró una tendencia negativa en cuanto a inversión presupuestaria: es posible cotejar este aumento sistemático del presupuesto no sólo en términos absolutos, sino también si se lo toma en relación al PBI. Estos incrementos se ven reflejados en materia de la infraestructura edilicia universitaria y en la recuperación del salario real de los trabajadores docentes y no docentes.

En síntesis, juzgamos posible concluir que el balance general del período estudiado muestra un resultado de riqueza general en sus resultados, orientando procesos de ampliación de derechos y oportunidades y democratización del acceso al conocimiento y la acreditación personal. El supuesto implícito que puede inferirse de los análisis realizados es el de una valoración positiva de las universidades, por parte del gobierno, como herramienta de igualdad social, asignación de derechos, inclusión, movilidad, producción de conocimiento y base para el desarrollo. No quiere decir esto que todo ello se haya realizado plenamente, sino que se trata de la reconstrucción del modelo que parece estar a la base de las políticas, tanto discursivamente como en la línea general de las mismas. Se ve asimismo una predominancia de la orientación política hacia el sistema público estatal, sin restricción, pero tampoco favorecimiento explícito, del privado. No obstante, la mutua desconfianza histórica entre el Estado central y las universidades no pudo quebrarse por completo y se nota la ausencia de espacios de articulación, integración y planificación coordinada, que podrían haber dado un carácter estratégico a líneas de base y planes de acción de largo plazo, potenciando en el presente y en el futuro las condiciones de las universidades como garantes de derechos, bienes sociales y públicos y herramientas de un desarrollo sostenible, además de productoras de conocimiento crítico. Probablemente, una consideración más a fondo de estas cuestiones, que excedieron los límites de esta tesis, mostraría responsabilidades

compartidas por el gobierno y las universidades en la consolidación de esa imposibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARONSKIND, R. (2007) *Riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- AZPIAZU, D., MANZANELLI, P. Y SCHORR M. (2011) *Concentración y extranjerización: la Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BASUALDO, E. (2003). “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valoración financiera”, en *Realidad Económica*, N° 200, Buenos Aires.
- BERTONI, M. L. y CANO, D. J. (1990) La Educación Superior en la Argentina en los últimos veinte años: Tendencias y Políticas. *Propuesta Educativa*, N° 2, Año 2.
- BLANCO, A. (2006) *Razón y Modernidad. Gino Germani y la sociología argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BUCHBINDER, P. [2005] (2010) *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BUCHBINDER, P. (2014) *La universidad en los debates parlamentarios*. Buenos Aires: Jefatura Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación y UNGS.
- BRUNNER, J. J. (1990) *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. Chile: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- CAVAROZZI, M. (1983). *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*. Buenos Aires: CEAL.
- CEA D’ANCONA, M. A. (1996) *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Alianza.
- CEA D’ANCONA, M. A. (2004) *Métodos de encuesta. Teoría y práctica, errores y mejoras*. Madrid: Editorial Síntesis.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA EDUCACIÓN ARGENTINA (2013). Faltan científicos e ingenieros. *Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina*, 2 (6), 1-12. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_6.pdf
- CENDA (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Atuel.

CHIROLEU, A. (2009) La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión. En CHIROLEU, A. Y MARQUINA, M. (comps.) *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Buenos Aires: UNGS

CHIROLEU, A. (2012) Expansión de oportunidades, inclusión y democratización universitaria. En CHIROLEAU, A., SUASNÁBAR, C. Y ROVELLI, L. (comps.) *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires: UNGS.

CHIROLEU, A. (2013) Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil. En UNZUÉ, M. y EMILIOZZI, S. (comps.) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.

CHIROLEU, A. Y IAZZETTA, O. (2012). La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner. En CHIROLEU, A. MARQUINA, M. Y RINESI, E. (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades* (pp. 27-48). Buenos Aires: UNGS.

CHIROLEU, A. MARQUINA, M. Y RINESI, E. (2012) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Buenos Aires: UNGS.

CHIROLEAU, A., SUASNÁBAR, C. Y ROVELLI, L. (2012) *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires: UNGS.

CHIROLEU, A. Y MARQUINA, M. (2012). Tiempos interesantes: complejidades, contradicciones e incertidumbres de la política universitaria actual. En CHIROLEU, A. MARQUINA, M. Y RINESI, E. (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades* (pp. 9-26). Buenos Aires: UNGS.

COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2002) *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. CEPAL: Santiago de Chile.

DALLE, P. (2013). Movilidad social ascendente de familias migrantes de origen de clase popular en el Gran Buenos Aires. En *Trabajo y Sociedad*, N° 21, pp. 373-401.

DE MARINIS, P. (2007) "*Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la "desconversión de lo social"*". Mimeo.

- DEL BELLO, J. C., BARSKY, O. Y GIMÉNEZ, G. (2007) *La Universidad Privada Argentina*. Buenos Aires: Libro del Zorzal.
- 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.
- ELMORE, R. y SYKES, G. (1992) Curriculum policy. En JACKSON. P. (ed.) *Handboook of research on curriculum*. Macmillan: New York.
- FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011) Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. En *Educación y Sociedad*, Campinas, Vol. 32, Núm. 115, p. 339-356.
- GAGGERO, J. Y ROSSIGNOLO, D. (2011) *Impacto de presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación (Argentina, 2010)*. CEFIDAR, Documento de trabajo N° 40 de septiembre de 2011.
- GARCÍA DE FANELLI A. (2011a) 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.
- GARCÍA DE FANELLI A. (2011b) La Educación Superior en Argentina. En BRUNNER, J. J. y FERRADA HURTADO, R. (eds.) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA. Disponible en: <http://www.cinda.cl/htm/es.htm>. ISBN 978-956-7106-58-5
- GARCÍA DE FANELLI A. (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.
- GUADAGNI, A. A. (2012). Establecer criterios rigurosos para el ingreso al nivel universitario. *Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina*, 1 (5), 1-14. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_5.pdf
- GUADAGNI, A. A. (2014a). El siglo XXI es el siglo de la Universidad. *Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina*, 3 (18), 1-12. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_18.pdf

- GUADAGNI, A. A. (2014b). Las Universidades Nacionales deben cuidar mejor sus recursos. *Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina*, 3 (19), 1-12. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_19.pdf
- GUADAGNI, A. A. (2014c). Por una universidad más inclusiva. *Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina*, 3 (25), 1-12. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_25.pdf
- GUADAGNI, A. A. (2014d). La universidad privada crece mucho más que la estatal. *Boletín del Centro de Estudios de la Educación Argentina*, 3 (26), 1-10. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_26.pdf
- HALPERIN DONGUI, T. [1962] (2013) *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.
- KROTSCH, P. [2001a] (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Quilmes: UNQUI.
- KROTSCH, P. y SUASNÁBAR, C. (2002) “Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo”, *Revista Pensamiento Universitario*, Nro. 10, 35-54.
- LAHERA PARADA, E. (2004) *Política y políticas públicas*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 95: Santiago de Chile
- LEVY, D. (1995). *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. México: CESU-UNAM-FLACSO.
- LÓPEZ ACCOTTO, A., MARTÍNEZ, C. Y MANGAS, M. (2014) *La universidad como derecho*. Página 12, Sección Universidad. Accesible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-259320-2014-11-07.html>
- LUCHILO, L. Y GUBER, R. (2007) La infraestructura para la investigación universitaria en Argentina. En *Educación Superior y Sociedad*, 12(1), 114-131.
- MANEIRO, N. E. (2009). Educación superior y diversidad. En MARQUINA, M., MAZZOLA, C. Y SOPRANO, G. (comps.), *Política, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (pp. 95-108). Buenos Aires: Prometeo.
- MARQUINA, M. (2012) ¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento. En CHIROLEU, A. MARQUINA, M. Y RINESI, E.

(comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades* (pp. 75-92). Buenos Aires: UNGS.

MARQUINA, M., MAZZOLA, C. Y SOPRANO, G. (2009) *Política, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1977) *Subversión en el ámbito educativo (conozcamos a nuestro enemigo)*. Buenos Aires: Autor.

MOLLIS, M. (2012) Acerca de las políticas públicas y las universidades en Argentina: una mirada histórica. En Mancebo, D., Mariluce, B. y Chaves, V. L. J. (Organizadoras) *Educación superior: expansión y reformas educativas*. Maringá: Eduem.

OSLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1981) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento CLACSO N° 4.

PAULA, M. F. C. (2011) Educación Superior e inclusión social en América Latina: un estudio comparativo entre Brasil y Argentina. En FERNÁNDEZ LAMARA, N. Y PAULA, M. F. C. (comps.) *La democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y posibilidades*. Buenos Aires: UNTREF.

PERALTA RAMOS, M. (2007) *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ RASETTI, C. (2009). La expansión geográfica de las universidades y la regulación de las sedes distantes. En MARQUINA, M., MAZZOLA, C. Y SOPRANO, G. (comps.), *Política, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (pp. 47-74). Buenos Aires: Prometeo.

PUGLIESE, J. C. (2015) Políticas para el mejoramiento de la validez. Situación actual y prospectiva. En Marquis C. (ed.) *La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.

RECALDE, A. y RECALDE, I. (2007) *Universidad y liberación nacional*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.

RINESI, E. (2015) *Filosofía y política de la universidad*. Buenos Aires: UNGS.

ROBBA, A. L. y FRASCHINA J. S. (comps.) (2011) *Los dos modelos económicos en disputa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

ROVELLI, L. (2006) “La universidad para el desarrollo: un recorrido por la creación de nuevas universidades en los años ’70”, en *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*. (SAHE). N°7, pp. 291-308.

ROVELLI, L. (2009) Del plan a la política de creación de nuevas universidades nacionales en Argentina: la expansión institucional de los años 70 revisitada. En *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*. Año 13, N° 17, pp. 117-137. Rosario: UNR.

SCHVARZER, J. (1998) *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ Editora.

SIDICARO, R. (2002) *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

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*, Núm. 10, Rosario, pp. 83-93.

SUASNÁBAR, C. y ROVELLI, L. (2012) Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En CHIROLEU, A. MARQUINA, M. Y RINESI, E. (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades* (pp. 49-74). Buenos Aires: UNGS.

STUBRIN, A. (2015) Crónica de una prioridad ausente. La Educación Superior en la Argentina 2002-2014. En Marquis C. (ed.) *La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.

TONELLI, L. (2011) Prólogo. En MALAMUD, A. y DE LUCA, M. (comps). *La política en tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.

VANESI, G. A. (2011) “Argentina 2002-2011: Neodesarrollismo y radicalización progresista”. *Revista Realidad Económica*, Nro. 264, noviembre-diciembre.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA (2015) *Estatuto Académico de la UNDAV*. Recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9048.pdf>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA (s/f) *Proyecto Institucional Universitario de la UNDAV (PUI)* Recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9046.pdf>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO (2011) *Relevamiento de alumnos de la Universidad Nacional de Moreno. Una aproximación en base a dimensiones sociales y económicas.*

UNZUÉ, M. (2012) Historia de origen de la Universidad de Buenos Aires (A propósito de su 190° aniversario). En *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, núm. 8, pp. 72-88, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/262> [consulta: 10/12/2015]

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

Entrevista

(2011) Conversaciones con Federico Schuster realizadas durante los meses de febrero y julio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ANEXO

INTRODUCCIÓN

Gráfico 1.2. Población del SU, según sector de gestión (2003-2014)

Año	Total estudiantes	Total estudiantes s/ público	Total estudiantes s/ privado
2003	1.489.243	1.273.832	215.411
2004	1.536.653	1.299.564	237.089
2005	1.553.700	1.295.989	257.711
2006	1.586.520	1.306.548	279.972
2007	1.569.065	1.270.295	298.770
2008	1.600.522	1.283.482	317.040
2009	1.650.150	1.312.549	337.601
2010	1.718.738	1.366.237	352.501
2011	1.808.415	1.441.845	366.570
2012	1.824.904	1.442.286	382.618
2013	1.830.743	1.437.611	393.132
2014	1.871.445	1.468.072	403.373

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

Nota 1: Los datos corresponden a los estudiantes de pregrado y de grado.

Nota 2: Los datos correspondientes al año 2015 no se encuentran disponibles al momento de escribir estas páginas.

CAPÍTULO 2

Gráfico 2.1. y 4.8. Evolución del presupuesto nacional destinado a las Universidades Nacionales (2003-2014)

Año	Presupuesto de las UU.NN. (en millones de \$)	PBI	Participación Porcentual (%)	Variación Porcentual (%)
2002	1.634	312.580	0.52	-
2003	1.978	375.909	0.53	21.05
2004	2.147	447.643	0.48	8.54
2005	2.873	531.939	0.54	33.81
2006	4.016	654.439	0.61	37.03
2007	5.454	812.456	0.67	35.81
2008	7.498	1.032.758	0.73	37.48
2009	10.005	1.145.458	0.87	33.44
2010	12.844	1.442.655	0.89	28.38
2011	16.939	1.842.022	0.92	31.88
2012	21.699	2.164.246	1.00	28.10
2013	27.577	2.552.499	1.08	27.09
2014	37.674	3.243.974	1.16	36.61

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

CAPÍTULO 3

Gráfico 4.1. Evolución matrícula según sector de gestión, período 2003-2014

Evolución matrícula, según sector de gestión (2003-2014)			
Año	Total estudiantes	Cantidad de estudiantes SUN	Cantidad de estudiantes SUP
2003	1.489.243	1.273.832	215.411
2004	1.536.653	1.299.564	237.089
2005	1.553.700	1.295.989	257.711
2006	1.586.520	1.306.548	279.972
2007	1.569.065	1.270.295	298.770
2008	1.600.522	1.283.482	317.040
2009	1.650.150	1.312.549	337.601
2010	1.718.738	1.366.237	352.501
2011	1.808.415	1.441.845	366.570
2012	1.824.904	1.442.286	382.618
2013	1.830.743	1.437.611	393.132
2014	1.871.445	1.468.072	403.373

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

Gráfico 4.2. Evolución matrícula de las nuevas IEU según sector de gestión, período 2003-2014

Total SUE	1.273.832	1.299.564	1.295.989	1.306.548	1.270.295	1.283.482	1.312.579	1.366.237	1.441.845	1.442.286	1.437.611	1.468.072	15,25%
Nuevas IEU Estatales	0	768	2.745	4.351	4.961	5.760	12.966	17.038	25.218	39.174	44.547	53.603	6880%
Restantes IEU	1.273.832	1.298.796	1.293.244	1.302.197	1.265.334	1.277.722	1.299.613	1.349.199	1.416.627	1.403.112	1.393.064	1.414.469	11,04%
Total SUP	215.411	237.089	257.711	279.972	298.770	317.040	337.601	352.501	366.570	382.618	393.132	403.373	87,26%
Nuevas IEU Privadas	0	0	60	60	60	2.297	2.902	3.350	3.782	4.815	5.978	7.054	11657%
Restantes IEU	215.411	237.089	257.651	279.912	298.710	314.743	334.699	349.151	362.788	377.803	387.154	396.319	83,98%

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

Gráfico 4.4. Presupuesto invertido por año, según PNBU y PNBB (2003-2014)

Presupuesto por año, según Programa de Becas Universitarias y Becas Bicentenario (2003-2013)												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
PNBU	6.815.000	8.712.500	11.997.500	15.647.500	25.192.000	34.494.000	32.880.000	45.063.000	56.136.000	47.697.000	60.008.400	
PNBB								168.988.022	158.919.663	137.021.169	213.816.900	
Total	6.815.000	8.712.500	11.997.500	15.647.500	25.192.000	34.494.000	32.880.000	214.051.022	215.055.663	184.718.169	273.825.300	

Gráfico 4.5. y 4.6. Estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de Ingeniería, según sector de gestión (2003 y 2009-2014)

Estudiantes, nuevos inscriptos y egresos de títulos de grado de Ingeniería según sector de gestión. Año 2003 y 2009-2014								
	Total estudiantes	Total graduados	Estatal			Privada		
			Estudiantes	Nuevos inscripto	Graduados	Estudiantes	Nuevos inscripto	Graduados
2003	165047	6122	149884	34882	5068	15163	4379	1054
2009	188525	7237	168146	35477	6067	20379	4619	1170
2010	195392	7445	175366	35074	6162	20026	3998	1283
2011	199378	7988	179612	34942	6808	19766	4055	1180
2012	203051	7945	183694	36662	6600	19357	3885	1345
2013	201098	7932	182185	34732	6641	18913	3715	1291
2014	206960	8542	188030	37205	7143	18930	3790	1399

Gráfico 4.7. Evolución del salario docente universitario, según jerarquía y dedicación (2001-2014)

Evolución del salario docente universitario: diciembre 2001 a septiembre 2012. Remuneraciones brutas con antigüedad promedio

Dedicación	Categoría	Año 2001 Dic	Año 2002 Dic	Año 2003 Dic	Año 2004 Jun	Año 2005 Nov	Año 2006 Dic	Año 2007 Sep	Año 2008 Dic	Año 2009 Jun	Año 2010 Oct	Año 2011 Sep	Año 2012 Sep	Año 2013 Ene	Año 2014 s/e
E	Titular	1995	1995	1995	2382	3462	4438	5467	7160	8273	10145	13254	16181	21304	28374
	Asociado	1879	1879	1879	2210	3181	4088	5042	6578	7601	7601	11924	14536	19111	25416
	Adjunto	1628	1628	1628	1880	2681	3465	4295	5639	6515	6515	10595	12892	16918	22459
	JTP	1426	1426	1426	1664	2419	3141	3909	5146	5946	5946	9266	11247	14725	19502
	AY 1*	1282	1282	1282	1508	2222	2890	3596	4475	5171	5171	7936	9603	12532	16544
SE	Titular	721	721	721	948	1340	1780	2263	3303	3817	3817	6114	7465	9828	13090
	Asociado	680	680	680	889	1272	1693	2141	3035	3507	3507	5501	6706	8817	11726
	Adjunto	575	575	575	733	1090	1461	1852	2601	3006	3006	4888	5948	7805	10361
	JTP	503	503	503	630	970	1309	1672	2374	2743	2743	4275	5189	6793	8997
	AY 1*	458	458	458	567	897	1216	1550	2065	2385	2385	3661	4430	5781	7633
S	Titular	259	259	259	372	550	725	947	1532	1770	1770	2835	3461	4557	6070
	Asociado	244	244	244	344	510	675	880	1407	1626	1626	2551	3110	4088	5437
	Adjunto	207	207	207	294	451	598	778	1206	1394	1394	2266	2758	3619	4804
	JTP	179	179	179	255	407	542	708	1101	1272	1272	1982	2406	3150	4172
	AY 1*	159	159	159	229	376	503	656	957	1106	1106	1698	2054	2691	3539

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

CAPÍTULO 4

Mensaje de presentación de la encuesta autoadministrada

MENSAJE DE PRESENTACIÓN DE LA ENCUESTA AUTOADMINISTRADA

Estimadas y estimados,

La encuesta que se les va a entregar es anónima y opcional. La misma forma parte de una investigación para la tesis de maestría de un colega docente de la carrera de Abogacía. El tema de la tesis es “Políticas públicas para la democratización del Sistema Universitario (2003-2015)” y esta encuesta se propone abordar algunos aspectos de las trayectorias académicas de estudiantes de las Universidad Nacionales creadas en los últimos años.

El tiempo previsto para completar la encuesta es de entre quince y veinte minutos. La dinámica de trabajo consiste en que una vez leída completamente la pregunta, se responda con una cruz en alguno de los recuadros posibles. Prestar mucha atención porque algunas preguntas permiten más de una respuesta posible. Se puede completar con color azul, negro o rojo. Por último, al final del cuestionario se encuentran unas reglones vacíos donde podrán escribir cualquier comentario u opinión que tengan al respecto.

Muchas gracias por su colaboración. Saludos cordiales.

Encuesta

Tabla 5.1. - Gráfico 5.1 Sexo

Sexo		Frecuencia	Porcentaje
Válido	Masculino	51	39,5
	Femenino	78	60,5
	Total	129	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.2. - Gráfico 5.2. Turno de cursada

Turno Cursada		Frecuencia	Porcentaje
Válido	Mañana	46	35,7
	Tarde	23	17,8
	Noche	60	46,5
	Total	129	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.3. - Gráfico 5.3. Edad

Edad		Frecuencia	Porcentaje
Válido	Hasta 19 años	7	5,4
	20 a 24 años	27	20,9
	25 a 30 años	25	19,4
	Más de 30 años	70	54,3
	Total	129	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.4. - Gráfico 5.4. Residencia

Residencia		Frecuencia	Porcentaje
Válido	P. Avellaneda	54	41,9
	Vecinos P. Avellaneda	30	23,3
	Otras localidades	44	34,1
	NS/NC	1	,8
	Total	129	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.5. - Gráfico 5.5. Nivel de estudios

Nivel de Estudios

		Frecuencia	Porcentaje
Válido	No posee estudios de nivel superior	76	58,9
	Estudios terciarios	23	17,8
	Estudios universitarios y/o posgrado	23	17,8
	NS/NC	7	5,4
	Total	129	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.6. - Gráfico 5.6. Motivos de interrupción de estudios de nivel superior previos

Abandono de ES

		Frecuencia	Porcentaje
Válido	No tenía tiempo para dedicarle	9	2,3
	Por factores que atañen a la distancia geográfica de la institución	3	,8
	No resultó ser lo que esperaba	8	,2
	Otros motivos	9	,2
	2 y 4	6	,2
	1 y 4	1	,0
	1, 2 y 3	1	,0
	2 y 3	1	,0
	1 y 2	2	,1
	Total	40	4,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.7. - Gráfico 5.7. Acceso a la Educación Superior

Acceso a la

ES

		Frecuencia	Porcentaje
Válido	Sí	74	57,4
	No	55	42,6
	Total	129	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.8. - Gráfico 5.8. Nivel de estudios del padre

Máximo nivel de

estudios del padre

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Primario incompleto	14	10,9	10,9	10,9

Primario completo	15	11,6	11,6	22,5
Secundario incompleto	37	28,7	28,7	51,2
Secundario completo	17	13,2	13,2	64,3
Terciario incompleto	2	1,6	1,6	65,9
Terciario completo	2	1,6	1,6	67,4
Universitario incompleto	14	10,9	10,9	78,3
Universitario completo	11	8,5	8,5	86,8
Posgrado	4	3,1	3,1	89,9
No sabe	13	10,1	10,1	100,0
Total	129	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.9. - Gráfico 5.9. Nivel de estudios de la madre

Máximo nivel de
estudios de la madre

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Primario incompleto	10	7,8	7,8	7,8
	Primario completo	24	18,6	18,6	26,4
	Secundario incompleto	25	19,4	19,4	45,7
	Secundario completo	26	20,2	20,2	65,9
	Terciario incompleto	1	,8	,8	66,7
	Terciario completo	13	10,1	10,1	76,7
	Universitario incompleto	5	3,9	3,9	80,6
	Universitario completo	9	7,0	7,0	87,6
	Posgrado	2	1,6	1,6	89,1
	No sabe	14	10,9	10,9	100,0
	Total	129	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.10. - Gráfico 5.10. Condición laboral

Condición

Laboral

		Frecuencia	Porcentaje
Válido	Trabaja	82	63,6
	No trabaja	35	27,1
	NS/NC	12	9,3
	Total	129	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.11. - Gráfico 5.11. Condición laboral registrado

Condición				
Laboral				
Registrado				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	47	36,4	36,4	36,4
Sí	54	41,9	41,9	78,3
No	22	17,1	17,1	95,3
NC/NC	6	4,7	4,7	100,0
Total	129	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.12. - Gráfico 5.12. Prestaciones sociales

Asignación/Plan					
Social					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	AUH y Progresar	2	1,6	1,6	1,6
	AUH	8	6,2	6,2	7,8
	AT	1	,8	,8	8,5
	Jefas/es	1	,8	,8	9,3
	Progresar	9	7,0	7,0	16,3
	Otros	3	2,3	2,3	18,6
	Ninguno	88	68,2	68,2	86,8
	NS/NC	17	13,2	13,2	100,0
	Total	129	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

DOCUMENTOS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO (2011) *Relevamiento de alumnos de la Universidad Nacional de Moreno. Una aproximación en base a dimensiones sociales y económicas.*

Denominaciones en los títulos universitarios

Títulos de Pregrado: Los títulos de pregrado según la Disposición n° 01/10 de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) asigna una carga horaria no menor a 1600 horas, y dos años y medio académicos. Existen títulos de pregrado finales e intermedios. Los títulos finales funcionan de manera independiente respecto a los títulos de grado. Los Títulos intermedios son aquellos que tienen continuidad en el título de grado. *Las diferentes denominaciones en los títulos pueden ser agrupadas según se trate de:* Profesor, Secretario, Analista, Técnico, Auxiliar, Traductor, Bachiller, Programador y Diseñador.

Títulos de grado: Por Resolución Ministerial N° 6 del 13/01/1997, en su artículo 1° fija en 2600 horas reloj o su equivalente en la modalidad presencial, la carga horaria mínima que deberán contemplar los planes de estudio para calificar a un título en nivel de grado. El artículo 2° establece que la carga horaria prevista en el artículo anterior deberá desarrollarse en un mínimo de cuatro años académicos. Y, el artículo 3° dispone que a partir de la fecha de la presente resolución el ministerio no otorgará reconocimiento oficial a títulos de grado que no se ajusten a las exigencias previstas en los artículos precedentes. Si bien se encuadran dentro de las Licenciaturas y los Profesorados, dentro de este tipo de título se encuentran los CICLOS DE LICENCIATURA y los CICLOS DE PROFESORADOS, carreras que requieren un título previo para su ingreso. Se desarrollan entre dos y tres años académicos. *Las diferentes denominaciones en los títulos pueden ser, entre otros:* Abogado, Arquitecto, Bioquímico, Contador, Diseñador, Escribano, Farmacéutico, Ingeniero, Licenciado, Médico, Odontólogo, Profesor, Psicólogo, Psicopedagogo, Sociólogo, Traductor, Veterinario.

Títulos de Posgrado: Se reconocen los siguientes tipos de carreras de posgrado: a. Especialización, b. Maestría, c. Doctorado. A. *Especialización:* Tiene por objeto profundizar en el dominio de un tema o área determinada dentro de una profesión o de un campo de aplicación de varias profesiones, ampliando la capacitación profesional a través de un entrenamiento intensivo. Cuenta con evaluación final de carácter integrador. Conduce al otorgamiento de un título de Especialista, con especificación de la profesión o campo de aplicación. B. *Maestría:* Tiene por objeto proporcionar una formación superior en una disciplina o área interdisciplinaria, profundizando la formación en el desarrollo teórico, tecnológico, profesional, para la investigación y el estado del conocimiento correspondiente a dicha disciplina o área interdisciplinaria. La formación incluye la realización de un trabajo, proyecto, obra ó tesis de maestría de carácter individual, bajo la supervisión de un director y culmina con la evaluación por un jurado que incluye al menos un miembro externo a la institución. El trabajo final, proyecto, obra o tesis deben demostrar destreza en el manejo conceptual y metodológico, correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso. Conduce al otorgamiento de un título académico de magíster, con especificación precisa de una disciplina o de un área interdisciplinaria. C. *Doctorado:* Tiene por objeto la obtención de verdaderos aportes originales en un área de conocimiento, cuya universalidad debe procurar, en un marco de nivel de excelencia académica. Dichos aportes originales estarán expresados en una tesis de Doctorado de carácter individual que se realizará bajo la supervisión de un Director de tesis, y culmina con su evaluación por un Jurado, con mayoría de miembros externos al programa donde al menos uno de éstos sea externo a la institución. Dicha tesis conduce al otorgamiento del título académico de Doctor.

Leyes de creación de IEU durante el período 2003-2015

- Ley 25.813: Universidad Nacional de Chilecito.
- Ley 25.824: Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley 26.330: Universidad Nacional de Río Negro.
- Ley 26.335: Universidad Nacional del Chaco Austral.
- Ley 26.542: Universidad Nacional de Villa Mercedes.
- Ley 26.543: Universidad Nacional de Avellaneda.
- Ley 26.544: Universidad Nacional del Oeste.
- Ley 26.559: Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Ley 26.575: Universidad Nacional de Moreno.
- Ley 26.576: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Ley 26.577: Universidad Nacional de José Clemente Paz.
- Ley 26.997: Universidad Nacional de las Artes.
- Ley 26.998: Universidad Nacional de los Comechingones.
- Ley 27.015: Universidad Nacional de la Defensa Nacional.
- Ley 27.016: Universidad Nacional de Hurlingham.
- Ley 27.062: Universidad Nacional de Rafaela.
- Ley 27.074: Universidad Nacional del Alto Uruguay.
- Ley 27.193: Universidad Nacional de Guillermo Brown.
- Ley 27.194: Universidad Pedagógica Nacional.
- Ley 27.212: Universidad Nacional de Scalabrini Ortiz.
- Ley 27.213: Universidad Nacional de San Antonio de Areco.
- Ley 26.286: Instituto Universitario de Gendarmería Nacional.
- Ley 26.286: Instituto Universitario de Seguridad Marítima.
- Ley 26.995: Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo”.

Decretos de creación de IEU durante el período 2003-2015

Decreto PEN 859/2007: Universidad San Pablo, Tucumán.

Decreto PEN 1557/2008: Universidad del Este.

Decreto PEN 1641/2012: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Decreto PEN 1642/2012: Universidad de San Isidro “Plácido Marín”.

Decreto PEN 1643/2012: Universidad Católica de las Misiones.

Decreto PEN 439/2014: Universidad Salesiana Argentina.

Decreto PEN 488/2004: Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios.

Decreto PEN 352/2005: Instituto Universitario de Salud Mental.

Decreto PEN 549/2006: Instituto Universitario del Gran Rosario.

Decreto PEN 312/2010: Instituto Universitario River Plate.

Decreto PEN 1640/2012: Instituto Universitario de Ciencias Biomédicas de Córdoba.