

La universidad argentina pre y post pandemia: un balance de las políticas recientes y los desafíos de la reforma ante un nuevo escenario

Damián del Valle*

Daniela Perrotta**

Claudio Suasnábar***

Resumen. Las crisis aceleran procesos de cambio preexistentes y producen innovaciones político-institucionales. La pandemia de covid-19 ha modificado el papel de la universidad y de la producción científica en el desarrollo económico y social. El cese de actividades por la cuarentena y la virtualización forzada de prácticas académicas plantea interrogantes acerca de la producción, transmisión y conservación de conocimiento; aparte de que la «nueva normalidad» supone la pregunta sobre qué tipo de universidad surgirá. La «universidad híbrida» cuestiona el modelo de universidad necesaria en las sociedades latinoamericanas y, particularmente, en Argentina, en el contexto del debate en torno de una nueva Ley de educación superior; sin embargo, esta situación desplaza el consenso alcanzado en las CRES 2008 y 2018 sobre el derecho a la educación superior. Se analiza la situación de la universidad argentina a partir de las políticas de educación superior de las dos primeras décadas del siglo XXI y se delinean los principales desafíos del nuevo escenario. Se reivindican los principios de la educación superior como un derecho universal, un bien público y social, y un instrumento de desarrollo y cooperación entre las naciones, entre otros.

Palabras clave: universidad, pandemia, crisis, conocimiento, Argentina.

* Universidad Nacional de las Artes, Argentina.

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y Universidad de Buenos Aires, Argentina.

*** Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de las Artes, Argentina.

The Argentinian University pre- and post- pandemic:
an assessment of recent policies and the challenges
to reform in an emerging context

Abstract. Crises accelerate pre-existing processes of change and provoke political-institutional responses. The covid-19 pandemic has modified the role of the university and of scientific production in economic and social development. The pause in activities resulting from the quarantine period and forced virtualization of academic practice led to questions surrounding the production, transmission and conservation of knowledge; although the «new normal» implied the question of just what kind of university will come into being. The «hybrid university» questions the kind of university model needed in Latin American societies, and in particular, in Argentina, in the context of the debate around the new Law of Higher Education; however, this new reality displaces the consensus reached in the CRES 2008 and 2009 regarding the right to a higher education. This study looks at the situation facing Argentinian universities from the perspective of higher education policies from the first two decades of the 21st Century and outlines the key challenges appearing in this new scenario. It calls for the principle of higher education as a universal right, a social and public good, and an instrument for development and cooperation among nations, and others.

Keywords: university, pandemic, crisis, knowledge, Argentina.

Introducción

La irrupción global de la pandemia de coronavirus no sólo ha modificado de raíz la vida cotidiana y el paisaje de nuestras ciudades, sino también ha reubicado en la escena internacional un conjunto de temas y asuntos hasta este momento muy cuestionados como lo son el Estado nación, la relación entre Estado-mercado, y el papel de la universidad y la producción científica en las estrategias de desarrollo económico y social. Todas cuestiones problemáticas que en la coyuntura presente comienzan a resignificarse.

Así, la actual crisis sanitaria ha conllevado un reempoderamiento del Estado como único agente capaz de dar respuesta frente a la magnitud y complejidad de la situación y el derrumbe de la economía global producto de la pandemia, tal como aconteció luego de la Segunda Guerra Mundial que dio origen a los Estados de Bienestar (Dudda, 2020). Al mismo tiempo, este retorno del Estado no está exento de cuestionamientos que señalan, con preocupación, el creciente control y vigilancia social que roza la violación de los derechos humanos, rasgos que expresan la emergencia de un Estado de Excepción bajo la forma de un Leviatán sanitario (Agamben, 2020; Byung-Chul, 2020; Harari, 2020; Svampa, 2020).

Al igual que el Estado, desde las décadas de 1980 y 1990 las universidades soportan una «crisis de confianza» que se manifiesta en la demanda por «rendición de cuentas» y la permanente restricción presupuestaria (fin del «financiamiento benevolente»). Sin embargo, la pandemia resitúa el lugar de las universidades como parte del complejo científico-tecnológico, las cuales se vuelven agentes centrales para la investigación del virus y la enfermedad y sobre todo el diseño, desarrollo y producción de una vacuna como

respuesta definitiva al problema sanitario. El cese de actividades, impuesta por la cuarentena y la virtualización forzada de las prácticas académicas, plantea un perturbador interrogante respecto de los efectos sobre los rasgos fundantes de la institución como son la producción, la transmisión y la conservación de conocimiento (IESALC-UNESCO, 2020; Marinoni, van't Land y Jensen, 2020). La noción de «universidad híbrida» que se introduce en los debates universitarios actuales reactualiza la pregunta por el modelo de universidad que necesitan nuestras sociedades latinoamericanas y en este contexto el debate por una nueva Ley de educación superior en Argentina cobra una renovada perspectiva (Pardo y Cobo, 2020). Más preocupante aún resulta que estos nuevos temas logren desplazar del debate político, los consensos y avances logrados en las CRES 2008 y 2018 que fueron delineando un «horizonte de sentido» alrededor de la noción de derecho a la educación superior como idea-fuerza que abre la discusión sobre los modelos de universidad para la región.

¿Qué tipos de universidades surgirán y se consolidarán en la «nueva normalidad» de nuestras sociedades latinoamericanas? Ciertamente aún es prematuro esbozar una respuesta, pero lo que sí es factible señalar es que ninguna de las tendencias mencionadas es nueva. En rigor, las crisis lo que generan es la aceleración de procesos de cambio preexistentes, aunque también estas coyunturas críticas producen innovaciones político-institucionales que tienden a permanecer pasada la situación. La universidad latinoamericana no está al margen de estos dilemas.

A modo de contextualización de los procesos de reforma universitaria en nuestro país (a veces con proyección regional por circulación de ideas y transmisión de lineamientos de políticas), recuperamos como punto de partida el trabajo de Del Valle, Suasnábar y Montero (2017) y la

caracterización de cuatro procesos de reforma, enmarcados en las coyunturas críticas de cada momento histórico. Por supuesto, vale recordar que las universidades han representado un papel fundamental a lo largo de toda la historia de América Latina (desde los primeros años de la Colonia hasta el presente), además el temprano arribo de la universidad a la región marcó una impronta hispánica que cumplió la función de formar a las élites que rigieron la vida colonial. En primer lugar, la Reforma Universitaria que impulsó el movimiento estudiantil de Córdoba de 1918 puede ser entendida como un momento fundacional de la primera etapa de reformas (1918-1960). La misma buscó promover una mirada latinoamericana de la universidad, así como una vinculación más cercana con los problemas sociales. Si bien mantuvo un carácter elitista y corporativo, los cambios principales se observan en la democratización interna a través del cogobierno, la renovación de los contenidos opuestos al modelo de universidad clerical y oligárquica y la autonomía. Asimismo, cabe destacar como un hito la sanción del decreto de gratuidad en Argentina en 1949 que modificó el acceso a la vida universitaria. En cuanto al papel del Estado se introdujo una forma de regulación que demandó mayor presencia estatal (financiamiento), con mayor intervención gubernamental.

En segundo lugar, las décadas de 1960 y 1970 indican un segundo ciclo de reformas que se dio en simultáneo con un proceso de masificación y se caracterizó por una influencia de las agencias de cooperación internacional. Dicha influencia se manifestó en las políticas de departamentalización, de regionalización y de diversificación del sector, así como de conformación de agencias estatales de promoción de la investigación científica, entre otras. Esa masificación supuso un impacto importante en términos de democratización del acceso en la región, pero se vio atenuado por las

tendencias de binarización y segmentación de los sistemas: público/privado, universitario/no universitario. No obstante, frente a esto también coexistieron debates en torno a los modelos posibles de vinculación de la Universidad que se oponían a ese modelo de «espíritu empresarial» que se estaba gestando. En breve, si bien la masificación quebró el modelo de universidad de élite, la incipiente expansión del sector privado que acompañó este proceso modificó la forma de regulación caracterizada por una menor presencia estatal y menor control gubernamental. Tercero, la década de 1990 constituye un punto de inflexión en la historia de la universidad latinoamericana.

Este periodo puede ser caracterizado como un tercer ciclo de reformas que se extiende hasta el año 2008. Entre las acciones ejercidas, podemos identificar los instrumentos de política universitaria transnacional que cambian el sentido mismo de la educación: los acuerdos de libre comercio son una expresión de los nuevos atributos a la educación entendida como un servicio comercial y no como un derecho ciudadano; de hecho, la creación de universidades privadas duplicó a las públicas en sintonía con la demonización de lo público. En cuanto a las formas de regulación, hay un mayor peso del gobierno (más regulación y control de las universidades y del sistema) mediante la evaluación y el financiamiento por programas, y menos presencia estatal al profundizarse la desregulación del mercado académico y universitario.

Finalmente, la Conferencia Regional para la Educación Superior (CRES) de 2008 (UNESCO) marca un cambio en el escenario latinoamericano a partir de las orientaciones de política sentadas por los nuevos gobiernos populares. La CRES instala la discusión de la educación superior como bien público y social y da inicio a un posicionamiento político que

enfrenta las concepciones mercantilistas y redefine las propuestas de internacionalización hacia una orientación solidaria, endógena o cooperativa con integración regional. En el mismo sentido, en esa etapa se retoma un nuevo ciclo de expansión que pone el acento en la democratización de la universidad a través de las políticas de inclusión que superen la mera retórica política y hagan efectiva la noción de derecho a la educación en la preocupación por la permanencia y egreso de los estudiantes, de igual modo, en la producción de conocimientos que lleguen a todos los ciudadanos y contribuyan a la reducción de desigualdades sociales. La recuperación de la función del Estado también marca un cambio en las formas de regulación de los sistemas caracterizados por una mayor presencia del gobierno no sólo en las funciones de control sino interviniendo con políticas activas: una mayor presencia estatal en el financiamiento y en la expansión del sector. Así, la noción de derecho a la educación redefine este lugar del Estado como garante de la educación como bien público-social.

En esa dirección, este artículo se sitúa en la coyuntura actual de la universidad argentina para avanzar, por un lado, en la elaboración de un balance de las políticas de educación superior de las dos primeras décadas del siglo XXI; y, por el otro, desde una mirada prospectiva delinear los principales desafíos que plantea el nuevo escenario para la universidad argentina. Ambos elementos permiten generar un diagnóstico y esbozar algunos lineamientos en el proceso de reforma abierto por el presidente Alberto Fernández el primero de marzo de 2020 quien, en la apertura de las sesiones legislativas ordinarias del año, indicó:

Nuestras universidades son una instancia central de la democratización del acceso al conocimiento. Proponemos iniciar el debate de una nueva Ley de

Educación Superior que permita fortalecer nuestro sistema universitario. La gratuidad y el acceso irrestricto a la universidad son el punto de partida. Fortalecer el vínculo de la universidad con la comunidad y el sector productivo es central para garantizar el desarrollo territorial (Fernández, 2020).

Planteado de esta manera, el presente texto explora y analiza los siguientes tópicos:

- ■ Una caracterización de tendencias sistémicas de la educación superior y universitaria y el impacto de las políticas de reforma.
- ■ Las políticas universitarias desplegadas en las gestiones gubernamentales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015).
- ■ Las políticas universitarias desplegadas en las gestiones gubernamentales de Mauricio Macri (2015-2019).
- ■ La apertura del debate sobre una nueva reforma en la actual coyuntura histórica.
- ■ Una síntesis de los desafíos y oportunidades ante este nuevo escenario a modo de conclusiones.

Tendencias sistémicas de la educación superior y universitaria en Argentina

El estudio de las tendencias históricas de expansión de educación superior y universitaria en Argentina constituye un analizador central para entender no sólo los rasgos actuales que asume este sector sino también permite profundizar en las dinámicas y lógicas de interacción entre Estado, sociedad y educación superior.

Como es sabido, las universidades como organizaciones complejas por antonomasia cuya especificidad devienen de sus misiones y funciones de producción, transmisión y difusión de conocimiento son instituciones de base pesada, esto es, que los actores poseen altos grados de autonomía y capacidad de adaptación/resistencia a las presiones externas (Clark, 1987). Por tal razón, el crecimiento de las matrículas y las instituciones, así como los cambios en la organización académica y las formas de gobernar el conjunto de universidades públicas-privadas e institutos terciarios no puede explicarse solamente como resultado o efecto de las políticas públicas sino por dinámicas y lógicas de interacción de diferentes actores internos y externos de la educación superior, que disputan en diversos niveles (local, provincial, nacional, regional, etcétera) en determinadas coyunturas socio-políticas que marcan límites y posibilidades (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012). En ese sentido, vamos a reservar la noción de reforma para aludir a los proyectos estatales que procuran introducir modificaciones en el nivel micro y macro de la educación superior, y utilizaremos el concepto de cambio educativo para referir aquellas mudanzas que pueden ser causadas por reformas, pero también pueden acontecer independientemente de éstos, por dinámicas internas y externas del sistema educativo o en nuestro caso de la educación superior (Fullan y Escudero, 2002; Poggi, 2011; Popkewitz, 1991).

Con fundamento en esta conceptualización es posible plantear tres grandes supuestos que a manera de hipótesis permitirán delinear la coyuntura actual como punto de llegada de tendencias históricas, y a la vez delinear una plataforma para proyectar escenarios futuros y desafíos del sector.

En primer lugar, diremos que la configuración actual de las universidades y la educación superior en la Argentina expresa de modo contradictorio

la convergencia entre tendencias históricas del sistema y el impacto de las políticas de reforma de las décadas de 1990 y de 2000.

En segundo lugar, afirmaremos que la historia reciente de las políticas públicas universitarias (relación Estado-Universidad) se ha caracterizado por un «movimiento pendular» que ha oscilado entre la autolimitación y el intervencionismo estatal.

En tercer lugar, debemos señalar que las políticas públicas universitarias de los últimos 37 años no han modificado sustancialmente las tendencias históricas, aunque sí introdujeron nuevos y profundos cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académica-científicas.

Comenzando por las tendencias históricas de expansión matricular, institucional y por sector en Argentina se puede señalar que hasta 1955 la educación superior estaba conformada exclusivamente por seis universidades (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Tucumán, Litoral y Cuyo) con alrededor de 136 mil estudiantes, donde la presencia de pequeños núcleos de investigación prestigiados no alcanzaba a modificar el fuerte perfil profesionalista de las universidades asociado al peso de las carreras de abogacía, medicina e ingeniería.

Desde mediados del siglo XX en adelante es posible identificar tres grandes ciclos de expansión: el primero en la década de 1960 donde convergen, por un lado, la expansión del sector público a partir de la creación de universidades regionales que claramente buscaban articular la idea de desarrollo regional, investigación científica y modernización académica; y, por el otro, la expansión del sector privado que si bien tenían antes una débil presencia, en esta etapa logra autonomizarse de la tutela estatal y avanza en la consolidación de un subsector confesional, y otro más pequeño de carácter laico.

Cuadro 1

Evolución de matrícula universitaria según sector, 1955-1975

<i>Año</i>	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Total universitarios</i>
1955	136 362	...	136 362
1960	157 163	3 884	161 362
1965	207 650	15 253	222 903
1970	220 684	40 658	261 342
1975	431 454	56 177	487 631

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias.

Cuadro 2

Evolución de instituciones universitarias según sector, 1957-1975

<i>Sector</i>	<i>Hasta 1957</i>	<i>1958-1970</i>		<i>1971-1975</i>	
	Público	Público	Privado	Público	Privado
<i>Crecimiento</i>		+2	+19	+16	+2
<i>Total</i>	8	10	19	26	21

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias.

La dictadura militar de 1976 limitará el acceso a la universidad por vía de la imposición de examen de ingreso, cupos por carrera y el cobro de aranceles, pero con el retorno de la democracia la dinámica de expansión retomará su impulso a partir del levantamiento de estas medidas restrictivas.

El segundo ciclo de expansión se inicia con las reformas de la educación superior de la década de 1990 como parte de las reformas estructurales de orientación neoliberal que difundió e impulsó el Banco Mundial en la región. En esta década la dinámica de expansión se caracterizará por la profundización del proceso de masificación, aunque a diferencia del primer

ciclo estará marcado por el predominio del sector privado que evidencia un mayor crecimiento de instituciones (casi duplicando su número) y una mayor velocidad de aumento de sus matrículas (177%).

El tercer ciclo de expansión comienza en la primera década del nuevo siglo en coincidencia con el giro neointervencionista que impulsaran los gobiernos progresistas. Como veremos más adelante, resulta interesante analizar el caso de Argentina porque si bien no puede caracterizarse este periodo como de reforma del sistema —ya que no se modificó la Ley de Educación Superior sancionada durante la década de 1990—, sí hubo una política explícita de expansión a partir de la creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense. De esta manera, se revierte la tendencia expansiva del ciclo anterior ahora con predominio de crecimiento de instituciones en el sector público (de 45 a 55) aunque se mantiene la mayor velocidad de aumento de la matrícula del sector privado.

Cuadro 3

Matrícula universitaria por sector, 1986-2018

<i>Sector</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>	<i>2004</i>	<i>2012</i>	<i>2018</i>
<i>Público</i>	581 813	812 308	1 293 489	1 442 286	1 584 392
%	100%	139.6%	222.3%	247.9%	
<i>Privado</i>	85 643	152 314	233 821	382 618	420 760
%	100%	177.8%	273.0%	446.7%	
<i>Total</i>	667 456	964 622	1 527 310	1 824 904	2 005 152
%	100%	144.5%	228.8%	273.4%	

Fuente: elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico SPU 1996, 2004 y 2012. Síntesis Estadísticas Universitarias, 2017-2018.

Cuadro 4

Instituciones universitarias por sector, 1986-2018

<i>Sector</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>	<i>2004</i>	<i>2012</i>	<i>2018</i>
<i>Público</i>	28	36	45	55	57
%	100%	128.5%	160.7%	196.4%	203.5%
<i>Privado</i>	23	40	55	62	63
%	100%	173.9%	239.1%	269.5%	273.9%
<i>Total</i>	51	76	100	117	120
%	100%	149.0%	196.0%	229.4%	235.2%

Fuente: elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico SPU 1996, 2004 y 2012. Síntesis Estadísticas Universitarias, 2017-2018.

¿Qué derrotero siguieron las políticas públicas orientadas hacia la universidad y la educación superior desde el retorno de la democracia hasta comienzos del siglo XXI? En buena media, la historia reciente de las relaciones entre Estado y universidad/educación superior se ha caracterizado por un «movimiento pendular» que ha oscilado entre la autolimitación y el intervencionismo estatal.

Así, en los primeros años de la «transición democrática» de la década de 1980 durante el gobierno de Raúl Alfonsín, las políticas hacia el sector no se orientaron a intervenir con acciones de cambio, sino que delegaron esta responsabilidad en las propias instituciones, bajo la premisa que la más completa autonomía universitaria *per se* permitiría o habilitaría un proceso de cambio académico.

Este comportamiento es claramente perceptible en tres cuestiones críticas que se plantearon en el periodo posdictatorial: el problema del acceso a la universidad, la reorganización institucional y las reformas del sistema.

De ese modo, frente a la «explosión del ingreso» que crecerá 30% entre 1980 y 1985,¹ la autolimitación del gobierno a intervenir con políticas activas sobre dicho problema se manifestará en delegar en cada universidad las respuestas a esta demanda que se materializaron en diversas soluciones de compromiso como el Ciclo Básico Común (CBC) en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y cursos de ingresos o articulación en otras universidades. La reorganización institucional conformó otro de los desafíos de esta etapa por cuanto las universidades venían de 13 años de intervención casi ininterrumpida. Aquí también la respuesta estatal definió un proceso de «normalización» de las instituciones universitarias, a través de la puesta en vigencia de los estatutos aprobados antes de 1966; esto es, a partir de aquellas normas que en uso de su autonomía se habían dado las propias universidades para retornar al modelo de gobierno tripartito inscrito en la tradición de la reforma universitaria de 1918 (Chiroleu e Iazzeta, 2005). Referente al último aspecto, este primer periodo se distingue por el carácter reparador de las acciones estatales, donde el Estado no tuvo una política en el sentido de reformar o modificar la configuración de las universidades. Si bien existieron numerosos proyectos de leyes para el sector presentados en el Congreso, ninguno alcanzó a ser tratado. Los mecanismos de gobierno, por tanto, estuvieron centrados en las instancias de autorregulación como el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y por ello, los actores principales en la construcción de política fueron las propias universidades, por medio del accionar de sus estamentos: docentes, graduados y estudiantes.

En la década de 1990 las reformas de la educación superior en el contexto de las políticas neoliberales marcarán el pasaje hacia un fuerte

¹ La matrícula universitaria en 1980 era de 388 mil 101 y pasó en 1985 a 595 mil 543 (PMSIU, citado en Fernández Lamarra, 2003:104).

intervencionismo estatal que reconfigura los patrones de interacción que históricamente estructuraron la relación entre el Estado, universidades y campo académico.

La creación de la Secretaría de Política Universitaria (SPU) en 1993 y la posterior sanción de la Ley de Educación Superior en 1995 dan cuenta de la velocidad de la dinámica política que en pocos años, pasó de la construcción de un cierto consenso alrededor de una agenda de reformas, impulsada por las recomendaciones del Banco Mundial (a través de la difusión de investigaciones, estadísticas y diagnósticos) a la instrumentación de las principales líneas de políticas a partir de la nueva normativa: *a)* Promover una mayor diferenciación de las instituciones, difundiendo el desarrollo de instituciones privadas. *b)* Fomentar formas de financiamiento alternativas al público o mixtas, vía aranceles, vinculación de fondos con desempeño académico, venta de servicios, etcétera. *c)* Redefinir la función del gobierno y de la educación superior. *d)* Introducir políticas que tengan como objetivo lograr una mayor equidad. En ese sentido, cabe resaltar el carácter estructural de los cambios que introduce la Ley de Educación Superior en los mecanismos de gobierno de la educación superior y más profundamente en la dinámica de construcción de las políticas para el sector.

La consolidación del papel de Estado como Estado Evaluador y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias constituye el rasgo dominante de este periodo. Si por un lado se pluralizan las instancias de gobierno del sistema con la creación de los llamados organismos de «amortiguación» como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), encargada de la evaluación institucional y acreditación de carreras de grado y posgrado, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP),

que agrupan a los rectores de universidades públicas y privadas, y los Consejos de Planificación Regional (CPRES) orientados a coordinar la oferta de educación superior de las provincias y las universidades. Por otro lado, a partir de la SPU se implementará una serie de programas especiales² que definidas desde el nivel central y ejecutadas descentralizadamente configuran una nueva línea de conducción de las instituciones universitarias. Esta centralidad de la evaluación que atravesarán todas las acciones estatales tendrá como resultado la emergencia de nuevos actores en la construcción de políticas como los «mandarinatos académicos» (comité de pares) y la activa presencia de una tecno-burocracia estatal con altas credenciales académicas (Suasnábar, 2001).

Las políticas universitarias de la década de 2000 delimitan una nueva etapa para el sector, que en el marco de un giro neointervencionista estatal combinará importantes iniciativas e innovaciones de política con cierta inercia de la agenda anterior. En efecto, éste constituye el foco principal del presente estudio que se analizará en detalle en las secciones siguientes.

Con todo, una mirada retrospectiva de los últimos casi 40 años de las políticas universitarias desde el retorno a la democracia parece revelarnos que no han modificado sustancialmente la configuración y tendencias históricas de sector. Si nos detenemos en el notable proceso de masificación universitaria desde mitad del siglo XX, vemos que el crecimiento del

² En 1995 se activa el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) cuyo objetivo primordial será el mejoramiento de la gestión universitaria en lo que se refiere a la eficiencia y calidad, también llevará adelante una reforma académica y administrativa. Este programa tiene dos componentes: el primero incluye el fortalecimiento institucional del sector universitario a través de la Coneau, y el segundo conforma el FOMECE orientado al apoyo de las reformas de grado, equipamiento y desarrollo del posgrado, así como el suministro de becas. Otro programa especial será el Programa de Incentivo para los docentes investigadores (Proince) dirigido a estimular la investigación de los docentes universitarios.

número de instituciones no supuso una redistribución de la matrícula sino la consolidación de las seis universidades públicas tradicionales que concentran poco más de 50% de la matrícula de estudiantes para inicios de la segunda década del siglo XXI. Por su parte, la distribución de la matrícula por carreras también parece corroborar la persistencia del patrón histórico que orientó las elecciones sobre los estudios superiores de privilegiar las opciones por las profesiones liberales.

Cierto es que en este mismo periodo las universidades han modificado y han vuelto complejas sus estructuras académicas manifiestas en la emergencia y expansión del posgrado y el fuerte crecimiento de las actividades de investigación (investigadores y proyectos) desde la década de 1990 en adelante. No obstante, estas innovaciones no alcanzan a modificar estructuralmente la configuración del sector cuyos rasgos (centralidad de universidades tradicionales y perfil profesional) sobreviven pese a los esfuerzos de las políticas públicas.

En contraposición, estas mismas políticas sí introdujeron nuevos y profundos cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académica-científicas. La «gobernanza» del sistema como se le denomina en la discusión actual remite precisamente a ese cambio visible en la creciente pluralidad de agencias de gobierno y de actores internos y externos del sistema donde la construcción, elaboración e implementación de las políticas no pasa ni exclusiva ni centralmente por el Estado, sino que se encuentra sometido a procesos de mediación (resistencia, cambio, adaptación) en distintas instancias del sistema, de las universidades, facultades y departamentos, y de las propias comunidades académico disciplinares.

Cuadro 5

Matrícula universitaria y distribución porcentual
por universidades, 2013

<i>Universidad</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Porcentaje</i>
Buenos Aires	319 866	22.2
Tecnológica	80 052	5.5
Córdoba	108 373	7.5
La Plata	109 803	7.6
Rosario	74 234	5.1
Tucumán	63 524	4.4
Total	755 852	52.3
Total UUNN	1 437 611	100.0

Fuente: Anuario Estadístico SPU, 2013.

Cuadro 6

Matrícula universitaria por carreras profesionales
y distribución por sector, 2013

<i>Año 2013</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Total</i>
Derecho	137 759	70 936	208 695
Economía y administración	237 138	99 529	336 667
Arquitectura y diseño	94 904	21 757	116 661
Ingeniería	100 892	4 349	105 241
Medicina	62 398	11 178	73 576
Total	633 091	207 749	840 840
% Carreras profesionales	44.0%	52.8%	45.9%
Total matrícula	1 437 611	393 132	1 830 743

Fuente: Anuario Estadístico SPU, 2013.

Las políticas universitarias desplegadas en las gestiones gubernamentales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015)

Las políticas universitarias y científicas de los gobiernos kirchneristas delimitan una nueva etapa para el sector que en el marco de un giro neointervencionista estatal combinará, por un lado, la revitalización de los debates en torno a la democratización, el acceso a derechos³ e importantes innovaciones de política, y por otro, cierta inercia de la agenda anterior. En este sentido, si bien se impulsaron iniciativas y acciones relevantes no se cristalizó en una reforma integral o completa (nueva agenda de política); las discusiones y acciones innovadoras convivieron con tendencias latentes heredadas del proceso de mercantilización de la educación y privatización del conocimiento del momento anterior, pero en línea con lo que actualmente se denomina capitalismo cognitivo (Peters y Bulut, 2011; Peters y Reveley, 2014).

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), la relación entre inclusión, democratización y derecho a

³ Si bien no abordamos en el análisis de este documento las políticas científicas, éstas acompañaron el devenir de las políticas universitarias con tendencias similares: luego de una primera batería de iniciativas de «recuperación» de lo «perdido» por las gestiones anteriores y la jerarquización de la actividad; a políticas de recomposición e inyección presupuestaria, expansión, mejora de infraestructura y apoyo a la promoción de redes internacionales de colaboración científica; para llegar a cierta noción de derecho a la ciencia como eslabón para la promoción del desarrollo socio económico —que incluyó la discusión por la pertinencia, utilidad y finalidad de la investigación científica y tecnológica en una multiplicidad de áreas, sectores de la producción y actores sociales— así como la sanción de regulaciones para la evaluación e, incluso, la promoción del acceso abierto no comercial de los resultados de investigaciones financiadas con fondos públicos. Esto no estuvo exento de ciertas contradicciones, en especial en la internalización de criterios de evaluación internacionalizados (véase Naidorf, 2012; Naidorf y Perrotta, 2015; Perrotta, 2017).

la educación superior se desarrolló como un eje central de la política universitaria, acorde con las finalidades que orientaron el ejercicio del poder político. Como punto de partida es menester destacar que la alusión a la categoría de democratización universitaria expresa necesariamente concebir a la educación como un derecho humano y a la inclusión como la manera de garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos (Lucardi, 2018). Por su parte, la noción de derecho a la universidad —discutida por numerosos autores (Chiroleu y Iazzeta, 2005; Suasnábar, 2005; Suasnábar y Rovelli, 2012)— posee una doble dimensión: se trata de un derecho individual de cada ciudadano de acceder, permanecer y graduarse en el nivel superior de educación; al mismo tiempo es un derecho colectivo, en tanto los diferentes beneficios, consecuencias y externalidades del conocimiento que se transmite, genera y circula por la universidad, inciden en la comunidad más amplia (Rinesi, 2015).

A continuación, presentamos un recorrido de la política universitaria de tales gobiernos en tres ejes, los cuales también pueden pensarse como etapas dentro de este ciclo de política. Primero, el desahogo financiero con la consecuente recuperación y promoción, luego de la inversión (incluyendo las negociaciones paritarias para docentes y no docentes universitarios). Segundo, la batería de políticas destinada a la democratización y garantía del ejercicio del derecho a la universidad. Tercero, la visualización de dos políticas salientes o rupturistas en pos de la promoción del derecho a la universidad: las acciones de internacionalización por encima de la integración regional y cooperación Sur-Sur, la herramienta de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) en cuanto a la discusión de la utilidad de la investigación.

Mejora de la inversión

El punto de partida del gobierno de Néstor Kirchner es la salida de la crisis económica, política y social de diciembre de 2001 que signó el agotamiento del modelo neoliberal de la década de 1990 que, en el campo educativo, implicó un proceso de privatización y desregulación de la tradición de educación pública y estatal (a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito que fueron apropiadas y transformadas por actores locales). En un escenario de impugnación del neoliberalismo y con indicadores socioeconómicos frágiles, se debían recomponer los tejidos social y productivo, así como la percepción de la política como herramienta de transformación. De igual modo, si bien el frente externo, por las constricciones de la deuda pública y el escenario posconvertibilidad, era complejo; los gobiernos de la región (incluyendo el argentino) comenzaron a beneficiarse del súper ciclo (o *boom*) de sus principales productos de exportación (las *commodities*). En este contexto —denominado por algunos autores como posneoliberal (García y Nosetto, 2006; Sader, 2009)— aquellos gobiernos de corte nacional-popular y progresistas (como los gobiernos kirchneristas) redireccionaron los recursos a fin de redistribuirlos en los sectores más golpeados, primero, y en aquellos identificados como prioritarios para la generación de un modelo de desarrollo con inclusión social, luego. El Estado recupera la centralidad en la conducción de la relación con el mercado y la sociedad; incluyendo un papel activo en el campo universitario (también científico y educativo, en general). Con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y la mejora económica y social del país, los guarismos de la inversión en educación fueron mejorando.

Desde este marco, el financiamiento al sector educativo creció de manera sostenida superando 1% de un PBI que se expandía a elevadas tasas

(Chiroleu, 2018a, 2018b). En 2005 se promulgó la Ley de Financiamiento Educativo (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2007) con participación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior a 6% del PBI (se ubicó entre las cifras más altas a escala regional en cuanto a inversión educativa). Puntualmente, la inversión en educación pasó de representar 3.77% del PBI en 2003 a 6.47% del PBI en 2011 (datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, CGECSE, dependiente del Ministerio de Educación). De modo complementario, se sancionó en 2006 la Ley de Educación Nacional (LEN) que derogó la Ley Federal de Educación y se creó el Instituto de Formación Docente, a la vez que se sancionó como obligatoria la finalización de la educación media.

Respecto de la infraestructura universitaria, se estima que a partir de 2007 se puso en marcha un programa destinado a su desarrollo, desde la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con fondos que fueron directamente a las instituciones universitarias para su mejoramiento (Chiroleu y Marquina, 2017). Asimismo, se destinó financiamiento a diversos programas que orientaron la actividad universitaria hacia una agenda gubernamental específica, por ejemplo, para mejorar la calidad de la enseñanza en las ingenierías, el Proyecto del Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (Promagro) en las Ciencias Agrarias, Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Farmacia y Bioquímica (PromFyB), Plan de Mejora de la Enseñanza Veterinaria (PromVet), entre otros. Esos programas especiales, si bien no contaron con una coordinación integral y planificada, se concentraron en el mejoramiento de disciplinas, carreras e instituciones y, sin desplazar a otros programas de lineamientos

competitivos, marcaron una innovación en la intervención estatal. En opinión de Suasnábar y Rovelli: «Así, el aumento del financiamiento y la ampliación de los programas especiales revela una política incremental antes que global y coherente hacia el sector» (Suasnábar y Rovelli, 2012:10).

En el fin del ciclo de políticas, la reforma parcial la Ley de Educación Superior de 2015, retomó la discusión sobre la importancia de la responsabilidad del Estado como garante del financiamiento en la educación superior estatal y como proveedor de los recursos indispensables para su funcionamiento: infraestructura edilicia y materiales vinculados a nuevas tecnologías, primordialmente.

El proceso de democratización

La puesta en marcha de políticas en pos de la democratización de los estudios universitarios también fue desarrollada en etapas: por un lado, *creación de universidades* para lograr que cada jurisdicción del país cuente con una universidad nacional —con un sesgo en el emplazamiento de instituciones en el conurbano bonaerense—, junto con la nacionalización de universidades provinciales y la transformación de institutos universitarios de los sistemas artísticos, de la formación para la defensa y las fuerzas de seguridad en universidades; por otro lado, la puesta en marcha de políticas de inclusión, fuertemente a partir de diferentes líneas de becas.

Creación de nuevas universidades nacionales

Como adelantamos, la mayoría de los autores concuerdan en definir este periodo como una «Tercera ola expansiva» del sistema universitario de

gestión estatal en nuestro país (Rinesi, 2015; Suasnábar y Rovelli, 2012; Unzué, 2016), ya que la creación de nuevas universidades estatales —especialmente las ubicadas en el conurbano bonaerense— ocupó un lugar central en la agenda gubernamental. En efecto, desde 2007 y hasta 2015 se fundaron 18 universidades nacionales, ocho de las cuales se asientan en el conurbano de Buenos Aires, un instituto universitario y cinco universidades provinciales. Se autorizan también siete universidades y dos institutos universitarios privados. A lo anterior, se suma una inusitada ampliación de la oferta académica de las casas de estudio existentes mediante la proliferación de sedes, subsedes, extensiones áulicas y diversos centros de apoyo en el ámbito nacional (Suasnábar y Rovelli, 2012), según la ampliación de infraestructura al complejo universitario y, por ende, de mayor financiamiento.

Dentro de este proceso expansivo, el conurbano bonaerense recibió especial atención. De manera ilustrativa, vale destacar la creación en el año 2009 (por leyes sancionadas en el Congreso de la Nación) de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), la Universidad Nacional del Oeste (UNO), la Universidad Nacional de Moreno (UNM), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ). Estas leyes resaltan rasgos comunes: especificidad de la oferta académica; adecuación de los programas y currículas de estudio en un perfil específico, vinculado con las características socioeconómicas y culturales del distrito en particular y de la región en general; así como acompañamiento en los trayectos de los nuevos estudiantes. Estos nuevos formatos institucionales buscan «propiciar el desarrollo de la región local y contribuir a la mejora de la calidad de vida de la sociedad [y la propuesta educativa se encuentra] ligada a la orientación del estudio y la producción de conocimiento que se «acerque» a la resolución de problemas sociales de la comunidad» (Lucardi, 2020).

La noción de democratización que primó durante los gobiernos kirchneristas puso énfasis en la creación de nuevas instituciones para la incorporación de grupos socioeconómicos históricamente alejados y una fuerte política de financiamiento para la expansión del sistema de educación superior. La concepción de la educación superior, como bien público social y deber del Estado, y la consideración del derecho a la universidad como derecho humano y universal, conformaron un núcleo de sentido de todos los instrumentos y sustentaron la formulación de esa política (Chiroleu, 2018b; Lucardi, 2018, 2020).

Las políticas de inclusión socioeducativa

Tal como se indica con la creación de universidades del conurbano, la idea de democratización se erigió como sinónimo de ampliación de la oferta educativa en el nivel universitario. Asimismo, se evidenció una preocupación por actuar sobre las variables que generan diferencias entre las posibilidades de permanencia y egreso debido a que la mayor parte de la matrícula de estas nuevas instituciones se forma por estudiantes que constituyen la primera generación de universitarios o que retoman estudios superiores que abandonaron. En otras palabras, comienzan a operar políticas efectivas que enlazan el acceso y el egreso universitarios de ese sector y logran el reconocimiento de dicha exigencia democrática de segunda generación (Chiroleu *et al.*, 2012).

De esa manera, la SPU implementó a partir de 2013 el Programa «La Universidad en los barrios, los barrios en la Universidad» con el objeto de articular al sistema universitario nacional con las agrupaciones territoriales para que los jóvenes conocieran las universidades públicas cercanas a

su barrio (Chiroleu, 2018a). Sin embargo, cuando el ritmo de la expansión socioeconómica no se condice con el de la expansión de los títulos, éstos comienzan a desvalorizarse. Por ende, respecto de las tasas de abandono y graduación en estas nuevas universidades, se propone prestar especial atención a los logros alcanzados para proseguir con el camino desandado en esos años:

Las mismas, aunque diversas según la universidad, se ubican próximas a los promedios nacionales. Se trata, sin embargo, de instituciones que concentran una parte significativa de la matrícula en carreras cortas (pregrado) y que, atendiendo a las características reales de sus estudiantes, tratan de reducir la incidencia de las variables socioeconómicas en el rendimiento académico (Chiroleu, 2018a:21).

La propuesta de creación de nuevas universidades se acompañó por novedosos esquemas de funcionamiento y desarrollaron estrategias para estimular la demanda y la permanencia en las aulas (Ezcurra, 2005).

En lo que compete específicamente a las políticas de becas universitarias, a fines de 2009 se crean el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TIC (PNBTIC). El primero tuvo por finalidad incrementar el ingreso de jóvenes de hogares de bajos ingresos a fin de que estudiaran una carrera universitaria o tecnicatura considerada estratégica para el desarrollo económico y productivo del país, así como para incentivar la permanencia y la finalización de los estudios de grado y tecnicaturas.⁴ El segundo estuvo dirigido a estudiantes de carreras

⁴ «Según datos provistos por el Informe de Gestión 2015 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), en ese año se otorgaron en total 62 mil 309 becas. El monto invertido ascendió

de grado asociadas a las tecnologías de la información y la comunicación. De manera complementaria a las becas, en 2014 se establece el Programa Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), que pretendió estimular la continuidad de los estudios en cualquier nivel educativo o la capacitación con fines laborales. El acceso a la beca se relaciona a ingresos del hogar, deja de lado cuestiones meritocráticas. Hacia 2015, según datos provistos por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (que gestionaba en ese entonces el programa) alrededor de 320 mil jóvenes recibían el subsidio por cursar estudios superiores.

La reforma de la ley de educación superior de 2015

El cierre del ciclo de políticas de los gobiernos kirchneristas tuvo como hito la sanción de una ley de reforma parcial de la educación superior en 2015; tras la imposibilidad de lograr encaminar un proceso masivo, plural, participativo e integral de reforma en 2008.⁵ Recuperamos aquí el derrotero de acciones movilizadas en un afán de lograr la modificación legislativa.

En principio, durante el discurso de inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación de 2008, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner destacó la prioridad legislativa en la sanción de un nuevo marco normativo para la educación superior. Las diferentes críticas a la LES se pueden resumir en las siguientes: *a)* la creación de la Comisión Nacional de

a cerca de 900 millones de pesos. En 2002 se habían entregado 2 mil 453 becas que sumaban un monto total de algo más de 7 millones de pesos. Estos datos exponen la centralidad que la ayuda económica adquirió con esta política» (Chiroleu, 2018a:10).

⁵ Durante los años electorales, los procesos legislativos suelen evitar el tratamiento de temas que requieran de bastante negociación entre las diferentes fuerzas políticas. En efecto, la agenda parlamentaria suele ser mínima.

Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) como organismo de control; *b*) la posibilidad de limitar la gratuidad universitaria con la autorización a las instituciones de permitir, de manera individual, establecer un régimen de ingreso autónomo, permanencia y egreso a estudiantes; *c*) la posibilidad dada a cada universidad para fijar el salario docente y administración de personal de forma particular; *d*) la incorporación de lógica empresarial y mercantil (Naidorf y Cuschnir, 2020). Frente a esta situación, entre los meses de marzo y septiembre de 2008, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación promovió una consulta denominada «Hacia una nueva Ley Nacional de Educación Superior». El proceso de consulta coincidió con el conflicto agropecuario de ese año, que generó un partaguas en la coalición gobernante y trabas en la búsqueda de consensos para la labor legislativa.

En 2015, ante la imposibilidad de sancionar una nueva ley se retomó la discusión en torno a la realización de modificaciones sustantivas a la LES, impulsadas por la pedagoga y entonces diputada nacional Adriana Puiggrós. Así se sancionó la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior (modificación de la Ley 24.521). Se modificaron seis artículos: 1º, 2º, 7º, 50, 58 y 59; y se incorporaron dos: 2 bis y 59 bis. Entre los logros más importantes se destacan los siguientes: en el artículo 1º se afirma que la educación es un bien público y un derecho humano y social, en el artículo 2º se explicita la gratuidad y se establece la responsabilidad del Estado como garante del financiamiento para la educación superior estatal.

Dichas modificaciones posibilitaron cristalizar garantías hasta entonces enunciadas y enraizadas en nuestra cultura académica, como gratuidad del grado y establecer la educación superior como un bien social y un derecho (Naidorf y Cuschnir, 2020).

*Dos políticas innovadoras: la internacionalización solidaria
y la discusión por la utilidad social y productiva de la investigación*

Tal como argumentamos, sin restar la importancia de la definición política acerca de prioridades democratizadoras y basadas en derechos para el ejercicio del poder político, las políticas más «disruptivas» y en clave de «innovación» que se resaltan en este ejercicio de balance son dos: Por una parte, la puesta en marcha de una política de internacionalización de la universidad con características solidarias y orientadas a la región latinoamericana que buscó balancear las presiones por una internacionalización de tipo competitiva y mercantil. Por otra parte, la generación de un instrumento de política científica orientado a la delimitación, la utilidad de la investigación y co-construida por los actores sociales, económicos y gubernamentales involucrados (tanto en la definición de la agenda como en el uso de los resultados). Esta última, que quedó «a medio camino», promovió un debate necesario y novedoso respecto de la evaluación de la investigación y *performance* de los investigadores.

Durante el kirchnerismo se configuró un proceso de internacionalización que retomó experiencias previas de integración regional de la universidad y que se postuló como una propuesta destinada a balancear las presiones del modelo hegemónico, de corte mercantilista, elitista e ideado para el posicionamiento geopolítico de países diferentes al latinoamericano (Perrotta, 2008, 2018, 2019a).

Internacionalización solidaria orientada a la integración regional

Las relaciones universitarias internacionales de Argentina han sido una constante del desarrollo de su sistema de educación superior y, al igual que

las tendencias globales diseminadas en la región latinoamericana, lo que se conoce hoy como internacionalización comienza a ser parte de la agenda política hacia fines de los 1990 y principios del nuevo milenio. En ese momento, las acciones orientadas a potenciar la dimensión internacional de la universidad se enmarcaban en estrategias de cooperación tradicional, mayoritariamente de tipo Norte-Sur, si bien desde la década de 1980 con el retorno de la democracia, la relación con Brasil se configura como especial. Asimismo, la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y el establecimiento de su Sector Educativo (SEM) generó una instancia novedosa para construir políticas en favor de la educación superior centradas en tres ejes de trabajo: acreditación/reconocimiento, movilidad y cooperación interinstitucional.

La creación de una política de internacionalización universitaria en el país es reciente, ya que el principal programa para encaminarla (idearla, articularla con los lineamientos de política educativa y de política exterior, implementarla y evaluarla), el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) de la SPU del Ministerio de Educación, fue creado en el año 2003.

La coordinación del PIESCI fue receptiva a las líneas de acción propuestas en el plan de acción de la CRES 2008, en especial en tres conjuntos de recomendaciones: primero, el rechazo a la provisión de servicios de educación superior (concretamente en el componente de regulación de inversiones extranjeras y de educación transfronteriza); segundo, la adopción de políticas de internacionalización integrales que incorporan la movilidad y el desarrollo de investigaciones conjuntas, los aspectos que hacen a la convergencia de sistemas por la vía de mecanismos de reconocimiento de la calidad académica, así como el reconocimiento de titulaciones y ejercicio

profesional; tercero, el apoyo a redes universitarias como unidad central de promoción de una internacionalización de tipo solidaria.

En diferentes documentos elaborados por el PIESCI, aunado a exposiciones públicas de su equipo, la apelación a la CRES 2008 constituyó el horizonte de sentido para la justificación e instalación de políticas: La internacionalización de la educación superior como proceso y objetivo se ha definido como un eje de la política universitaria nacional, en tanto se asume que tiende al fortalecimiento integral de las instituciones universitarias, a su proyección en el ámbito internacional, a la mejora de la calidad de la formación y la docencia universitarias, al aumento y la transferencia de conocimiento científico-tecnológico, y al desarrollo de la comunidad en la que la universidad se inserta (Larrea y Astur, 2014).

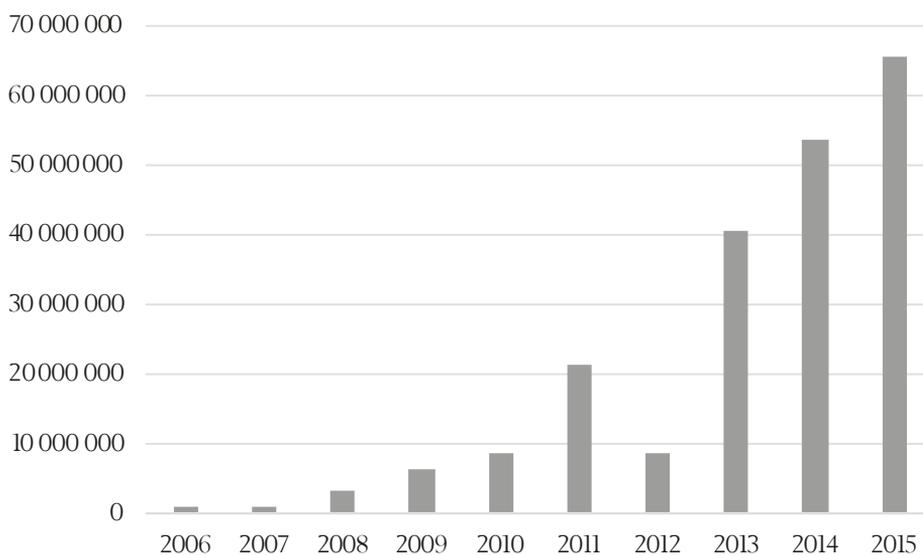
A partir de la abterior conceptualización, la internacionalización universitaria se ha abordado por el PIESCI desde una perspectiva en sintonía con la Declaración de la CRES 2008 con fundamento en:

- La educación superior como un derecho humano y un bien público y social.
- El papel del Estado para velar por una educación de calidad vinculado a la noción de pertinencia social.
- La integración regional y la internacionalización como herramientas para profundizar la dimensión cultural y el fortalecimiento académico e institucional, la generación de perspectivas regionales propias para enfrentar los problemas mundiales [y] la superación de brechas y asimetrías.
- El papel central de las redes entre instituciones de educación superior para compartir el potencial científico, académico y cultural, que permita la resolución de problemas y el fortalecimiento institucional (PIESCI, 2015).

El resultado de ello consistió en la jerarquización de la política de internacionalización; en términos presupuestarios, a partir de 2008 los fondos destinados a las líneas de trabajo del PIESCI aumentaron notoriamente (gráfica 1), hecho que se tradujo en aumento de las movilidades, apoyo a la creación de redes y proyectos conjuntos (bilaterales o multilaterales), y en el avance de discusiones y consensos sobre reconocimiento de estudios y titulaciones.

Gráfica 1

Evolución presupuestaria 2006-2015 de la política internacional de Universidades Nacionales



Fuente: PIESCI, 2015:7.

Estos datos dan cuenta del aumento presupuestario en 2008 de manera sostenida —salvo el interregno de 2012. En síntesis: entre 2006 y 2015, el

presupuesto para financiar políticas de internacionalización de las Universidades Nacionales argentinas se ha incrementado en más de cien veces.⁶ Dicho considerable aumento del presupuesto permitió llevar a cabo actividades con base en la delimitación de una tríada de acciones: acreditación, movilidad y reconocimiento (PIESCI, 2015). Si bien los programas orientados a países europeos con los que Argentina mantiene una especial relación (Francia y Alemania) también fueron gravitantes en esos años, vale recordar que al mismo tiempo que los países de la región sudamericana profundizaban los vínculos de cooperación universitaria intraregionalmente, la cooperación proveniente de la Unión Europea y de fundaciones de estos países, mermó a consecuencia de la crisis económica que se enfrentó en esos años —así como la redefinición de sus prioridades de cooperación al desarrollo en un nuevo escenario de reconfiguración del poder global (Sanahuja, Vázquez, Kern y Perrotta, 2015).

La cara más visible de la internacionalización suele ser la movilidad académica. El aumento del presupuesto impactó en este indicador: de 2005 a 2015 se realizaron 5 mil 375 movildades hacia América Latina y Europa en el marco de 448 proyectos y redes de las 30 líneas de acción (PIESCI, 2015). De éstas, las que se corresponden a actividades Mercosur ascienden a mil 566, lo que representa 30% de las movildades totales. Las otras movildades a países latinoamericanos (Brasil, Chile y el programa de Movilidad Académica de Grado en Artes, MAGA, cuyos destinos fueron hacia esta región) ascienden a 2 mil 663, es decir, casi 50% de las movildades totales. En otras palabras, la movilidad hacia la región latinoamericana fue una prioridad (70% de las movildades totales). Al analizar las líneas de acción se observa

⁶ Para el año 2006 el PIESCI contaba con un presupuesto de 838.573 pesos argentinos y para el año 20015 de 65.300.399 de pesos argentinos.

que no se trataron de movilidades aisladas, sino que buena parte fue en el marco de líneas de política para conformar redes temáticas, redes de investigación plurianuales, redes para el fortalecimiento de posgrados, pasantías docentes e intercambios de profesores de lenguas. Asimismo, es sabido que las postulaciones individuales a becas de movilidad siempre parten de intercambios previos entre grupos de investigación y gestión. Un último aspecto a destacar refiere a que las acciones se enfocaron tanto en formación (de grado y posgrado), como en investigación y en gestión universitarias. Uno de los déficits que no se logró suplir aún es idear estrategias para la internacionalización de la extensión. Aunque debe resaltarse el avance en las políticas de internacionalización de las artes (Programa MAGA⁷ e Innovart) como una apuesta novedosa con alto impacto social, además de académico.

Por su parte, el PIESCI coordina la delegación nacional argentina en la negociación regional del Mercosur, mediante su participación en la comisión regional coordinadora para la educación superior (CRC-ES) del SEM. El liderazgo constructivo argentino en el Mercosur Educativo, en general, y en política regional para la educación superior, en particular, se sustenta en la trayectoria de nuestro sistema universitario público y en los cuadros técnicos del Estado (reconocidos por su profesionalización y capacidad de gestión). Lo anterior permite la conformación de espacios de diálogo político en la construcción de consensos, donde converjan las visiones de los

⁷ El programa MAGA se orientó específicamente a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y propuso los siguientes objetivos: *a)* alentar la profundización de los lazos identitarios de la región a través del intercambio de experiencias académicas; *b)* Desarrollar y afianzar la movilidad internacional de estudiantes, docentes e investigadores; *c)* Mejorar las capacidades de diseño y gestión de proyectos universitarios internacionales en red como estrategia de internacionalización dentro del sistema universitario; *d)* Estimular el mejoramiento de los sistemas de reconocimiento de tramos académicos; *e)* Estimular la terminalidad de los trayectos de grado; y *f)* Estimular el desarrollo de investigaciones en las diferentes ramas del arte.

diferentes sistemas universitarios —sin imposiciones, con base en el respeto de la autonomía y el reconocimiento de las asimetrías regulatorias y estructurales de realidad nacional.

La internacionalización de la educación superior a partir del Mercosur también encuentra un punto de inflexión en 2008: se conforma del sistema permanente de acreditación regional de la calidad académica de titulaciones (ARCU SUR); se produce un salto cualitativo y cuantitativo de las iniciativas de movilidad (desde el programa MARCA para estudiantes y docentes hasta la reciente creación del Sistema Integrado de Movilidad Mercosur); y, particularmente, la puesta en marcha de políticas de creación de redes académicas. La creación del Núcleo de estudios e investigaciones de Educación superior del Mercosur (NEIES) hizo posible desarrollar redes temáticas y de reflexión acerca del proceso de internacionalización de la educación superior acorde con los desafíos de la integración regional. El NEIES se creó con el plan operativo 2006-2016 y se asoció, de modo indirecto, con la creación de la actual Universidad Federal para la Integración Latinoamericana (UNILA) establecida por Brasil.⁸

Tres propósitos conducen el accionar del NEIES: impulsar la reflexión y producción de conocimiento de la educación superior en el Mercosur vinculada a la integración, promover investigaciones sobre las contribuciones de

⁸ Asociado a la génesis de la creación del NEIES se encuentran dos procesos/iniciativas: la conformación de un Centro de Enseñanza e Investigación en Meteorología del Mercosur, aprobado en la XXIX RME; la propuesta de crear un Instituto Mercosur de Estudios Avanzados (IMEA) y la discusión/negociación por la conformación de una Universidad del Mercosur. Ahora bien, la última iniciativa jamás se concretó, ya que en ese año de 2007 Brasil unilateralmente comienza la implementación en Foz de Iguazú del IMEA —en convenio con la Universidad Federal de Paraná e Itaipú Binacional. Tal situación derivó en malestar entre los demás socios y Brasil terminó creando la UNILA a partir de una Comisión de Implantación. Se sanciona por ley el 12 de enero de 2010 (mayor información en Perrotta, 2011, 2013).

la educación superior a la integración de los países del Mercosur, proponer iniciativas y acciones que contribuyan a fortalecer el proceso de formulación de políticas públicas y orientar la toma de decisiones en educación superior del Mercosur. La primera acción fue la puesta en marcha de una revista digital *Integración y Conocimiento*; luego, en la realización de seminarios; y, más tarde, avanzó en el subsidio a redes de investigación en las líneas temáticas definidas como prioritarias: internacionalización, evaluación, diversificación institucional, reconocimiento de títulos, democratización, vinculación universitaria, extensión, educación superior a distancia y el papel de la universidad en el desarrollo ambientalmente sustentable. El cuadro 6 indica los proyectos de redes financiados en sus dos convocatorias.

Estas redes han sido dinámicas y han generado —con luces y sombras— estudios regionales en los tópicos prioritarios y, especialmente, constituyeron una arena política gravitante para reflexionar sobre la internacionalización de la educación superior y el papel de la universidad en el fortalecimiento del proceso de integración regional. Además, estimularon un campo de conocimiento propio, pues todas esas problemáticas universitarias definidas en los temas de investigación tuvieron un análisis en clave regional que superó las visiones cerradas a las realidades nacionales, así como la educación comparada.⁹

⁹ Excede los objetivos de este trabajo dar cuenta sobre el papel del NEIES en estimular propuestas de investigación que se apropien de herramientas teóricas acerca de la integración regional, así como ampliar la mirada de estudios focalizados en políticas públicas domésticas.

Cuadro 6

Proyectos financiados por el NEIES

<i>I Convocatoria</i>	<i>II Convocatoria</i>
1. Red de Estudios de Internacionalización de la educación superior en el marco de la integración regional de América Latina.	1. Red de articulación lingüístico cultural para la integración regional Mercosur: diseño glotopolítico institucional español lengua segunda y extranjera.
2. Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la educación superior.	2. Desarrollo socioeconómico ambientalmente sustentable: papel de la educación superior.
3. Evaluación en proyectos de extensión en las universidades Públicas de Argentina, Brasil y Uruguay. Escenarios actuales y desafíos en la Construcción del conocimiento.	3. Internacionalización académica en el cono sur. Estudio comparativo de capacidades lingüísticas de académicos de universidades seleccionadas de Chile, Brasil y Argentina.
4. Red de Investigación Ambiental en Educación Superior (Rediaes).	4. Producción científica de las universidades en el área de la educación física y de la educación del cuerpo.
5. Impacto de la movilidad de estudiantes universitarios en el Mercosur. Comparación de indicadores, definición de modelos comunes para la evaluación del impacto y análisis comparativos.	5. Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la educación superior (segunda etapa).
6. Internacionalización de la educación superior y tendencias de política en el Mercosur.	6. Red de estudios sobre Internacionalización de la Educación Superior en América Latina (RIESAL).
7. Vinculación Universidad-Empresa: análisis de las posibilidades de transferencia tecnológica para la gestión del agronegocio.	7. Red UNTDF-Red Temática de Medio Ambiente de UdelaR. Inclusión de la formación en Educación Ambiental para el desarrollo sustentable en la educación superior.
8. Participación ciudadana y organizaciones sociales en el nivel territorial local: aproximaciones desde prácticas de extensión universitaria.	8. Red de investigación para el fortalecimiento e integración de la educación superior de grado y posgrado en temas de sustentabilidad de sistemas agropecuarios.

I Convocatoria

9. Red de integración regional para el español como lengua extranjera en el Mercosur.

10. Buenas prácticas en educación superior: un estudio comparado con IES de Argentina, Brasil y Uruguay, miembros plenos del Mercosur.

11. Estrategias de Internacionalización de las Universidades del Mercosur en la Globalización.

II Convocatoria

9. Red de Estudios Prospectivos de Posgrados de Comunicación Mercosur.

10. Diversificación y diferenciación institucional de la formación de los docentes en el nivel superior del Mercosur. Hacia una perspectiva comparada para la construcción regional.

11. Internacionalización e integración: percepciones, concepciones y prácticas en las universidades de la región.

12. Red de Investigación Ambiental en Educación Superior (Rediaes).

13. Estrategias institucionales para la formación pedagógica de los docentes de nivel superior orientadas al mejoramiento de la calidad del nivel superior de educación.

14. Responsabilidad social universitaria en desarrollo sostenible.

15. Red latinoamericana de estudios sobre el impacto de la evaluación y acreditación universitaria (RELIE).

16. Experiencias y prácticas que promueven la democratización de la educación superior.

Fuente: NEIES, 2006-2016.

Es posible afirmar que estas redes activas y propositivas constituyen un impacto reconocible de las propuestas de la CRES 2008; no sólo a partir de su capacidad movilizadora para proponer una mirada contestataria a la internacionalización competitiva sino que, en particular, a generar solidaridades y sinergias a fin de ocupar un espacio de discusión vacío en cuanto a la próxima CRES 2018.

Las redes enmarcadas en diversos programas como los del PIESCI u otros como las impulsadas por el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA),¹⁰ y en específico las del NEIES, fueron los actores convocantes para la realización del coloquio regional «Balance de la Declaración de Cartagena de Indias y Aportes para la Conferencia Regional de Educación Superior 2018», realizado en Buenos Aires el 10 de noviembre de 2017. Este espacio logró concitar la participación de más de 350 investigadores del área de estudios de la educación superior de toda la región y a un conjunto de actores universitarios (sindicatos docentes y estudiantes) para debatir sobre los principales alcances y desafíos en materia de política en los últimos 10 años y, de esa forma, generar propuestas hacia la nueva conferencia regional.

Nuevas agendas de políticas universitarias y científicas:
uso social y movilización del conocimiento científico

Como se indicó para el complejo universitario, el financiamiento para el sector científico-tecnológico fue una política clave también: «El aumento de recursos se explicita en el aumento de becas para investigadores, así como una mejora salarial en la carrera de investigación y en el sueldo de profesores universitarios» (Naidorf y Perrotta, 2016:52); de igual manera, se visualizó un intento por combinar una ciencia orientada a la producción y que proponga líneas prioritarias de trabajo. En ese sentido, destacan el Plan estratégico nacional de Ciencia, Tecnología Innovación «Bicentenario» (2006-2010), y el

¹⁰ El PPUA desarrolló distintas convocatorias para la conformación de redes académicas internacionales. De acuerdo con datos de Damoni y Flores (2013) para el año 2013 se habían financiado más de 500 proyectos de redes en las seis convocatorias efectuadas. Hasta 2015 se realizaron dos más y desde ese año se ha discontinuado la convocatoria anual a redes.

Plan Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Ambos sostuvieron la «necesidad de abordar temáticas urgentes tras los años de la crisis socioeconómica» (Naidorf y Perrotta, 2016:55) y la delimitación de diferentes líneas de trabajo en torno al concepto de «innovación». Este último retomó los debates asociados a marcos como las «tecnologías para la inclusión social», la «innovación social» que no sólo miden resultados por la aplicabilidad del conocimiento, sino también por su orientación a metas que permitan un aporte al desarrollo social del país antes que la generación de riqueza.

Bajo este escenario de política científica novedosa que intenta enfocarse en la resolución de problemas locales, surge para la discusión de las políticas de investigación en ciencias sociales el concepto de movilidad o movilización del conocimiento; es decir, el requerimiento de una producción de conocimiento «listo para la acción», que implica ir más allá de su difusión, en tanto sería función del investigador encontrar caminos que enlacen la producción y la utilización del conocimiento producido (Naidorf y Alonso, 2018). En esta línea, en 2012 surge un instrumento de política pública: los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) que comparten parte de dichas consideraciones al dirigir sus objetivos y desarrollo a la generación de conocimiento científico que pueda ser insumo para la resolución de un problema social concreto. Como propuesta notable, los criterios de relevancia y pertinencia fueron definidos de la siguiente manera en su documento base (Mincyt):

Criterio de relevancia: la relevancia puede referir a la adecuación de los objetivos del proyecto a políticas públicas u objetivos estratégicos y vincularse a objetivos de política de sectores de la sociedad civil o a valores más o menos generalizados en la sociedad.

Criterio de pertinencia: en el contexto del presente artículo se entiende que la pertinencia considera la estrategia del PDTS en términos de su

capacidad para resolver el problema identificado y la adecuación de los resultados esperados al uso concreto en el contexto local de aplicación.

Así, se plantea de modo explícito la presentación de objetivos sociales y su resolución en la propia constitución de los proyectos (Naidorf, Vasen y Alonso, 2015). Complementariamente, al incluir nociones como «institución adoptante» o «institución demandante», que deben aparecer como actores obligatorios de los proyectos, se espera articular activamente a los potenciales usuarios de los conocimientos a producir e incluirlos como parte fundamental del proceso de producción de conocimiento.

Por otro lado, como otros de los grandes temas que deriva de su creación, los PDTs implican un cambio en las formas de evaluación, puesto que se abocan en debatir la tendencia a sobrevalorar los criterios bibliométricos y, de algún modo, a penalizar a los investigadores involucrados en proyectos centrados en la resolución de un problema (Naidorf *et al.*, 2015). Los PDTs, entonces, pueden considerarse como una propuesta novedosa que responde a la necesidad de consolidar una estrategia de orientación de políticas públicas en ciencia y tecnología hacia metas sociales; rediseña modos tradicionales evaluativos e incorpora actores extracadémicos como parte del proceso de producción del conocimiento.

Políticas universitarias desplegadas en las gestiones gubernamentales de Mauricio Macri, 2015-2019

Durante la gestión que se inició el 10 de diciembre de 2015 con la llegada de Mauricio Macri (de la coalición Cambiemos), el complejo universitario sufrió drásticos cambios. Con una retórica en detrimento de lo público (por

ejemplo, *slogans* del mérito personal, autosuperación e iniciativa emprendedora, entre otros), se buscó legitimar la política de desfinanciamiento a través de la instauración de una nueva visión de la gestión pública que se materializó en nuevos procesos de privatización y mercantilización educativa. La participación de actores privados en distintas áreas de la política universitaria junto con la introducción de lógicas de mercado, como la competencia o las prácticas de compra y venta en tanto servicio, hacen posible visualizar cierta búsqueda por incidir en la orientación de la política educativa y favorecer las condiciones para la emergencia de proveedores privados, dentro de los cuales, en un marco de globalización económica, no podemos dejar de mencionar organismos y actores supranacionales, desde el BM y el FMI hasta grupos económicos transnacionales. En este apartado presentamos algunos de esos mecanismos ejecutados por el macrismo (2015-2019).

Desfinanciamiento

En términos generales, la agenda del gobierno se encaminó hacia la reducción de la inversión del Estado principalmente a partir de la herramienta del Presupuesto Nacional. Desde la asunción de este gobierno se ha verificado un proceso de desfinanciamiento de la educación superior pública: durante 2016-2019 el Presupuesto Nacional dirigido a Universidades Nacionales llegó a 0.78% del PBI en promedio, con tendencia decreciente, con relación a un PBI que cayó en términos reales (decreció en tres de los cuatro años).¹¹ Ello significó incumplir el piso de 6% del PBI destinado a

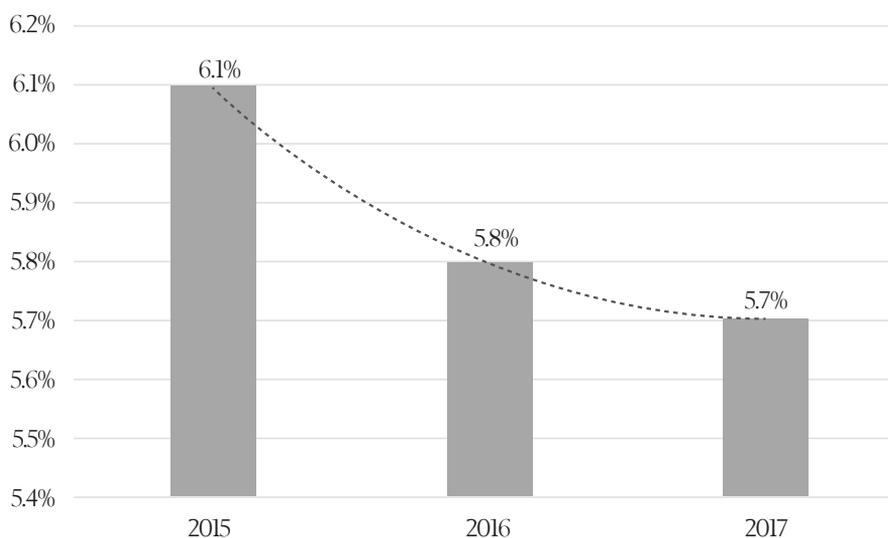
¹¹ En el periodo presidencial anterior (2012-2015), la inversión había sido en promedio de 0.83%.

inversión educativa que establece la Ley de Educación Nacional en 2016 y 2017 (IEC-CONADU, 2019).

Gráfica 2

Gasto consolidado en educación, 2015-2017

(en porcentaje del PBI)



Fuente: IEC-CONADU, 2019.

En paralelo, la evolución del presupuesto universitario se retrajo 19.7% en términos reales con respecto a 2015, debido a las presiones inflacionarias. Las caídas se explicaron por las devaluaciones de la moneda de 2016, 2018 y 2019. Particularmente, durante 2018 las transferencias a las universidades crecieron nominalmente 22.4%, lo que —frente a una inflación que 47.6%— representa un desfase de más de 25 puntos. Sólo en 2017 se verificó una recomposición parcial del presupuesto universitario, que se esclareció por los

resultados positivos de la paritaria nacional (IEC-CONADU, 2019) y en un contexto de elecciones de medio término. Esto ocurrió al mismo tiempo que el país retomó una política de endeudamiento externo insustentable visible en el presupuesto de 2018, en el que de cada 100 pesos que debía gastar el Estado, 14 se designaban para afrontar los servicios de la deuda.

Los recortes presupuestarios afectaron drásticamente a los programas especiales, instrumento de política privilegiado por las gestiones kirchneristas para distribuir recursos en función de prioridades asociadas al derecho a la universidad. Política que también llegó al programa Progresar que en un inicio se ejecutaba en ANSES y durante 2018 pasó a depender de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación. En 2019, la cantidad de Becas Progresar disminuyó 140.031 con respecto al final de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner y en 253 mil 289 con relación a la cantidad alcanzada en 2016. Esta herramienta de inclusión universitaria se encuentra virtualmente desarticulada y también lo están otros programas, como las ayudas a estudiantes discapacitados, el Programa de Acción Complementaria y demás iniciativas (IEC-CONADU, 2019).

De manera indirecta, el aumento de las tarifas de los servicios (gas, electricidad, agua, etcétera) se hicieron sentir fuertemente: los incrementos presupuestarios no lograron cubrir los aumentos reales de los gastos de funcionamiento. Tanto infraestructura como equipamiento sufrieron un recorte nominal de 67%, que a la vez fue subejecutado: sólo se devengó 45% del crédito final (IEC-CONADU, 2019).

Adicionalmente, otra política de reorientación de los recursos que afectó los ingresos de las instituciones universitarias consistió en la eliminación de los convenios de las instituciones con el Estado nacional desarrolladas hasta 2016 mediante los decretos 336/2016 y 641/2018 del Poder Ejecutivo

Nacional; este proceso fue instrumentado a través de la cancelación de los contratos vigentes de los diferentes organismos del Estado con las Universidades Nacionales. Así, dejaron de ser consultoras privilegiadas del Estado y de recibir fondos por medio de distintos servicios que prestaban al propio Estado (Perrotta, 2019b). Además de iniciar un proceso de judicialización bajo el supuesto de malversación de estos fondos por parte de las universidades y sus rectores.¹²

La equiparación entre instituciones públicas y privadas

En 2017 se presentó un «Plan maestro para la transformación de la educación argentina». En términos generales, las observaciones cuestionan la metodología de elaboración del plan, al señalar numerosas inconsistencias internas, tal como la concepción de la educación que expresa. Además, éste anuncia la caducidad del mecanismo de asignación incremental de recursos que establece la Ley de Financiamiento Educativo y, junto con ello, la supresión de la Paritaria Nacional Docente. Lo sobresaliente es la articulación que se promueve como clave de la reforma del sistema, la cual no establece distinciones entre el sector público y el privado. Ello implicaría, sobre la base del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA), la implementación, nuevamente, de una transferencia de recursos

¹² A este panorama también se suma que la gestión de Cambiemos profundizó la separación y falta de articulación entre el sistema universitario y el sistema de investigación centralizado en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), como parte de la estrategia oficial de reducir los ingresos a la carrera de investigación científica (CIC) de dicho organismo. El sistema de investigación científica y tecnológica fue objeto del mismo tipo de acciones: ahogo presupuestario, despidos e interrupción de programas avalados por una narrativa oficial de desprestigio público y alentador de la meritocracia.

financieros, académicos y simbólicos desde el sector público hacia el sector privado.

El SNRA se configuró como un mecanismo de lo que habitualmente se denomina «créditos», mediante el cual estudiantes de distintas carreras de ingeniería podrán cambiar de universidad sin rendir equivalencias. Esta herramienta, que se busca extender a otras carreras, se puso en marcha a través de la firma de un convenio entre el Ministerio de Educación de la Nación y 47 universidades públicas y privadas de todo el país. Entre las posibles consecuencias del sistema destaca el fomento de lógicas de competencia entre distintas instituciones o la pérdida del anclaje disciplinar de las materias (es decir, el perfil que cada facultad otorga, en función de sus necesidades académicas, a cada asignatura) o la posible profundización de las brechas entre regiones (IEC-CONADU, 2019).

El aludido plan llegó de la mano de las recomendaciones educativas del Banco Mundial (BM), organismo que no pasó desapercibido en sus intromisiones en el sistema educativo. Cabe destacar la polémica inclusión de una economista del BM en el acto de lanzamiento de la Feria Internacional de la Educación Superior Argentina, en 2017. Su participación fue suspendida por el enojo que generó un informe de su autoría que cuestionó diversos aspectos, autonomía, gratuidad, acceso irrestricto y nivel salarial de los docentes (alto, según ella). El retorno del BM se acompañó por un conjunto de organizaciones no gubernamentales (ONG) que también intentó colarse en la orientación de políticas públicas; su visión acrecentó la idea de innovación y emprendedurismo, toda vez que intenta justificar el objetivo del sector privado de que el sistema educativo forme profesionales aptos para el mundo del trabajo. Sin embargo, en un contexto masivo de destrucción de puestos de trabajo y avance sobre los derechos laborales, la cuestión se

asoció a las nociones (herederas del neoliberalismo) del cuentapropismo o la flexibilización laboral.

En segundo lugar, respecto de las políticas explícitas de regulación del sistema centradas en la búsqueda de homogeneización e igualación del sistema público con el privado, en el cuarto año de gestión de Cambiemos (2019), se instaló la iniciativa denominada Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (Sidiun). A modo de antecedentes, en junio de 2015 se había creado el Programa de Categorización de Docentes Investigadores Universitarios, cuyo propósito fue categorizar a los docentes investigadores de las universidades de gestión privada, a los de las instituciones universitarias subordinadas a las Fuerzas Armadas pertenecientes al Ministerio de Defensa, y a los de las instituciones universitarias de las Fuerzas Policiales y de Seguridad dependientes del Ministerio de Seguridad, con base en los criterios del Programa de Incentivos (Proince) a los docentes investigadores de Universidades Nacionales (Beigel, 2019). Las actividades para llevar a cabo el proceso de categorización de los investigadores se retrasó dos años después de su convocatoria. En 2020 aún no habían sido comunicadas la totalidad de las resoluciones sobre categorizaciones. Esta imposibilidad del sistema de dar cuenta de los cambios en la actualización y la acumulación de antecedentes de los docentes investigadores se empleó como argumento a favor del Sidiun que prometía una agilización de los procesos a través de nuevos considerandos (Napoli, Naidorf, Perrotta y Riccono, 2020).

Desde este lugar, el Sidiun (Resolución del Ministerio de Educación núm. 1216/19) se presentó como una supuesta economía de esfuerzos: pretendía reducir al mínimo tales instancias al centralizar la categorización en un grupo reducido con equidad y paridad entre docentes investigadores

de universidades públicas y privadas, representantes del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN, órgano de coordinación de las Universidades Nacionales) y Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP, órgano de articulación de instituciones privadas). El problema de equiparar a los docentes investigadores de instituciones públicas con los del sector privado alerta sobre los objetivos, finalidades y sentidos de ambos sistemas que son completamente diferentes. Así, el Sidiun aspira a consolidarse como una avanzada más hacia una pretendida armonización de los denominados subsistemas públicos y privados, a partir de una categorización única para docentes e investigadores. Cabe aclarar que el sistema fue lanzado sin discusión ni debate previo con las organizaciones que representan colectivamente a la docencia universitaria, ni las instancias de articulación de las instituciones, hecho que tendrá un alto impacto en la orientación y desarrollo del sistema universitario. Por último, y en consonancia con el concepto de autonomía, se teme que el Sidiun afecte la plena vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) de las Universidades Nacionales. El CCT establece que cada vez que un docente sea evaluado los gremios tienen que designar veedores para garantizar la transparencia y objetividad de la evaluación. De ese modo, se profundiza la orientación de la evaluación centralizada de la docencia en sus actividades de investigación por el Sistema Nacional (Napoli *et al.*, 2020).

En suma, el nuevo ciclo político generó diversas reacciones de estudiantes, docentes y científicos, respecto de las características de su tarea cotidiana en este nuevo escenario. Numerosas manifestaciones contra los intentos de violar, apoyados en las fuerzas policiales, la autonomía universitaria registrada en 2016 y 2017 en Universidades de La Pampa, Jujuy, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Rosario, San Juan y Comahue, no pasaron

desapercibidas. Se adhirieron la toma del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Mincyt) en diciembre de 2016 y las Marchas Nacionales Educativas del jueves 30 de agosto de 2018 y del 16 de mayo de 2019, que expusieron jornadas masivas de lucha de los estudiantes y los docentes en unidad de acción, en todas las provincias, además de exponer un punto de inflexión en la defensa de la educación como derecho.

¿Hacia una nueva agenda?

El debate de una nueva LES en el contexto de covid-19

En diciembre de 2019 se produce un nuevo cambio de gobierno, que da por tierra con el intento de reelección del presidente Macri en la primera vuelta. El nuevo gobierno de Alberto Fernández como presidente y la expresidenta Cristina Fernández como vicepresidenta pondrá rápidamente en la agenda el objetivo de reconstitución de algunas de las políticas que se produjeron hasta fines de 2015. Sin embargo, como ha sido característico en diferentes momentos históricos de la Argentina, el nuevo gobierno encontró un escenario de profunda crisis, una severa recesión económica, altos niveles de desempleo, pobreza e inflación, con un gran endeudamiento público contraído a altas tasas de interés y con vencimientos de corto plazo.

A éste ya de por sí complejo escenario económico-social se le sumó el inicio de la pandemia de covid-19, la cual aparece como un condicionante para el desarrollo de una agenda de políticas universitarias proactivas. En especial al contemplar el aumento del déficit fiscal, producto del incremento del gasto público de emergencia, entre otras medidas para sostener salarios y empleos ante los cierres preventivos de buena parte de la

economía, combinado con el desplome de la recaudación tributaria por el menor nivel de actividad.

Desde el inicio de la nueva gestión de gobierno es perceptible un cambio en la retórica hacia la universidad y a la ciencia. El presidente Alberto Fernández, por ejemplo, se ha presentado como un profesor universitario de una universidad pública, incluso en funciones asumía esa actividad. Esto busca marcar un contraste importante con el gobierno anterior, en el que la mayor parte del gabinete y el propio presidente eran graduados de universidades privadas y donde, como hemos visto, primaba cierta desconfianza hacia el sistema público. Otro eje ha sido un claro discurso a favor de la ciencia y la tecnología. En este sentido, con la asunción del gobierno el 10 de diciembre de 2019, la anteriormente degradada Secretaría de Ciencia y Tecnología recuperó el rango de ministerio junto con el anuncio de una recomposición por etapas de los montos de las becas doctorales y posdoctorales que otorga el Estado nacional a través de distintos organismos, reparando una situación de fuertes atrasos acumulados en los años previos. También se recompuso la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, al brindar un mayor apoyo financiero a la investigación, misma que ha sido fundamental durante la pandemia en articulación con el resto de las instituciones del sistema científico tecnológico. Acorde con el cambio de retórica, en una clara señal hacia el sector universitario y el presidente en el mes de agosto, quien mostró, junto al conjunto de rectores de universidades nacionales, un decisivo plan nacional de infraestructura universitaria, en el que se manifiesta que a pesar de la crisis la cuestión universitaria sigue estando entre los temas principales de agenda de gobierno.

En este contexto brevemente reseñado se identifican de forma notoria dos cuestiones que remiten a diferentes órdenes de la política universitaria

y de las políticas hacia el sector, pero que necesariamente se encuentran articuladas. En principio, la apertura del debate de una reforma de la Ley de Educación Superior (LES); en seguida, la cantidad de problemas que la pandemia puso en la agenda y las respuestas que el gobierno del sistema y las universidades ofrecieron frente a la crisis.

Concerniente a la primera cuestión, es evidente en el discurso presidencial de apertura de las sesiones ordinarias del Poder Legislativo, realizado el 1 de marzo de 2020, a menos de tres meses de la asunción y muy poco tiempo antes del inesperado cambio de contexto que se iba a dar pocos días después con la declaración de las medidas de distanciamiento social preventivo y obligatorio. En ese discurso, el presidente destacó que encabezaba «un gobierno de científicos no de CEO», lo que marcó una fuerte diferencia con su antecesor. Relativo a las universidades, anunció ante la Asamblea Legislativa, de forma bastante imprevista para el conjunto de actores universitarios, su intención de «iniciar el debate» sobre una nueva LES.

Si bien genérico, el discurso anuncia los sentidos de ese debate, menciona la función estratégica de las universidades en la democratización del conocimiento, y aclara que la gratuidad y el ingreso irrestricto constituyen sus puntos de partida, aunque también insinuó su deseo de fortalecer el nexo de las universidades con la comunidad y el sector productivo.

El planteamiento de una reforma en este contexto reactualiza las preguntas por su factibilidad política y por el papel que los diversos actores del sistema universitario tendrán en la promoción del debate. A su vez, debe conectarse necesariamente con la pregunta por el lugar de las universidades en la pospandemia en un escenario de riesgos y oportunidades, pero también de gran incertidumbre.

Ante ello consideramos relevante revisar las acciones y políticas que se tomaron frente a la pandemia de covid-19 (aun en curso al momento de la presentación de este informe), y que prefiguran una agenda de temas y cuestiones que ofrecen una perspectiva disímil de los debates de coyuntura que comienzan a surgir en torno de la reforma.

Las universidades argentinas ante la pandemia de covid-19¹³

El primer caso confirmado de covid-19 en Argentina data del 3 de marzo, se trató de una persona que había ingresado al país proveniente de una zona de circulación del virus. El Ministerio de Salud de la Nación (2020) informó que el país se encontraba en etapa de contención a fin de lograr la detección precoz, el estudio, el aislamiento de un eventual caso y el seguimiento estricto de sus contactos. A partir de esa semana, con la aparición de nuevos casos, se ponen en marcha una serie de medidas de diferente índole, que involucra a todas las áreas de gobierno, implica la participación de distintos actores (gubernamentales y no gubernamentales) y se aplica por etapas.

Distintas medidas sanitarias que fueron tomadas por el gobierno durante cada una de las fases incidieron en el sistema educativo, en general, y en el universitario, en particular. De manera puntual, desde el 21 de marzo el país se mantuvo en aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y, ello implicó el cierre de los establecimientos educativos y la suspensión presencial de las clases. Vale acotar que el calendario académico de

¹³ Una primera versión de este apartado se encuentra disponible en <http://www.guninetwork.org/report/educacion-superior-y-covid-19-en-america-latina>

Argentina estaba por iniciar (se desarrolla de marzo a diciembre), razón por la cual varias instituciones no pudieron empezar sus actividades de modo presencial. Paralelamente, se puso en marcha un conjunto de iniciativas para garantizar la continuidad de la enseñanza-aprendizaje por medio de las herramientas de la educación a distancia; también la gestión cotidiana de cada institución pasó a la modalidad de trabajo en el domicilio. Tanto la educación como el trabajo a distancia no eran actividades que se desarrollaban de forma regular; por lo que se requirió de esfuerzos creativos y novedosos que acompañaran los desafíos que la situación excepcional de emergencia sanitaria generaba.

Las universidades públicas en ejercicio de su autonomía han decidido cómo proseguir con sus actividades en este contexto. El sistema universitario en su conjunto conforme su tradición pública y el principio del derecho a la universidad, tiene un papel protagónico en las medidas de apoyo a la situación ocasionada por la pandemia. A cabalidad, las universidades como parte de los sistemas educativo, de salud y científico-tecnológico, han generado iniciativas integrales que abarcan diversos desafíos de la provisión de educación a distancia, la investigación colaborativa en el marco de redes globales de conocimiento científico para la búsqueda de vacunas y la continuidad de su función social territorial.

Primero, de frente a la suspensión de clases presenciales, la continuidad del vínculo pedagógico y los procesos formativos se migró de manera rápida a la *educación a distancia*. Ello significó el comienzo con la virtualización de las aulas en un sistema que no se encontraba estructuralmente preparado para semejante hazaña. En este punto, es menester incorporar una salvedad que da cuenta de la heterogeneidad del sistema universitario argentino. Referente a la enseñanza a distancia, algunas instituciones

contaban con experiencia en esta área porque tenían plataformas y regulación para el dictado de sus programas bajo esta modalidad; no obstante, la mayoría de las universidades utilizaban dichas herramientas tan sólo como apoyo pedagógico a la enseñanza presencial. Por ende, pese a estas dificultades, se logró una respuesta efectiva por parte de las instituciones, tanto en aquellas que contaban con plataformas para la enseñanza virtual como las que no. Ha sido clave el apoyo del Sistema de Información Universitaria (SIU) y la Red de Interconexión Universitaria (RIU), bajo la órbita del CIN que nuclea a las universidades e institutos universitarios públicos del país. El SIU y la RIU aportaron conocimientos e infraestructura para lograr equilibrar las desigualdades en materia de educación virtual. Es esencial mencionar el trabajo de los docentes universitarios, que comenzaron a desarrollar estrategias de continuidad pedagógica por medio de diferentes *softwares* disponibles —para algunos de ellos eran sus primeras experiencias en ese tipo de herramientas.

En esa lógica se comenzaron a generar distintas instancias de apoyo, además a las implementadas por cada universidad. El Instituto Nacional de Formación Docente (Infod) apoyó con medidas destinadas al necesario acompañamiento en materia de desarrollo de capacidades docentes para la educación virtual en todos los niveles educativos, incluidas las universidades. Asimismo, los sindicatos universitarios asistieron en esta nueva forma de ejercicio del trabajo docente, al brindar herramientas de capacitación y compartir información.

Sobre la base de un diagnóstico de que a corto plazo y con posterioridad al ASPO una parte importante de su estudiantado tendrá serias dificultades para regresar a las aulas principalmente por razones sociales y económicas. De igual modo, las universidades afrontaron el desafío de garantizar

el derecho a la educación superior mediante el uso de la tecnología y sosteniendo de distintas formas el vínculo y la idea de comunidad. Frente al desafío que implicó el pasó a la modalidad virtual y los riesgos esenciales de ampliar los efectos de la brecha digital, se logró un importante acuerdo con compañías que brindan servicios de telefonía para que los dominios «edu.ar» estuvieran exentos de cargos en el consumo de datos.

La actual coyuntura, por otra parte, ha permitido poner en el centro del debate una cuestión largamente postergada de las discusiones macro y micropolíticas de la educación superior. La educación virtual, salvo en el segmento de la educación pública (aunque no exenta), es el sector que más ha guiado su crecimiento por la lógica mercantil. Además, se manifiesta en una tendencia de largo aliento con tasas de crecimiento significativas con relación al crecimiento de la matrícula total de la educación superior. De esta manera, vale la pena admitir que la pandemia puso al sistema público casi en su totalidad frente al desafío de reconocer que la educación virtual no puede ser liderada por el sector privado y que posee un gran potencial democratizador cuando su desarrollo es guiado por los principios de la educación superior como un bien público y un derecho humano.

En este sentido, los procesos de enseñanza-aprendizaje en contextos de aislamiento social por medio de la utilización de las herramientas de la educación a distancia pusieron de relieve un conjunto de interrogantes que merecen consideración y debate en el marco de las discusiones más generales hacia la orientación de un proceso de reforma. Citamos algunas:

a) La reproducción de asimetrías y desigualdades interinstitucionales regionales y sociales a partir de brechas tecnológicas que limitan no solamente las posibilidades de acceso a conexión sino también los recursos tecnológicos. Esta situación visibiliza el sistema meritocrático sobre el que se

sustentan nuestras universidades y que reproduce otras desigualdades. Por eso, *a priori*, no podemos confiar en que la virtualidad llegó para modernizar nuestras anquilosadas estructuras y maneras de enseñar y aprender en la universidad y sucumbir a la tecnopromesa, porque se corre el alto riesgo de montar nuevas formas de exclusión sobre las preexistentes.

b) El abordaje integral de cuestiones de género, que afectan tanto a estudiantes como a docentes investigadoras y personal administrativo. Las situaciones de aislamiento social impactan con mayor énfasis en las mujeres que realizan tareas de cuidado, lo que genera mayores presiones sobre ellas y reproducen las brechas de género en el campo de desempeño profesional. Aunado a lo anterior se ven exacerbadas las situaciones de violencia machista.

c) La regulación de la provisión de educación a distancia, mayoritariamente de capitales privados transnacionales. Si bien la emergencia de la covid-19 conlleva a la utilización de todas las herramientas disponibles, éstas son principalmente de grupos empresariales con fines de lucro con sobrada experiencia e incidencia en el mercado global de servicios educativos. El sistema público ha de encaminar estrategias con el propósito de disputar este segmento a partir de la generación de plataformas públicas orientadas al ejercicio del derecho a la educación superior.

d) Las discusiones en torno a la calidad universitaria y las políticas, y procesos de evaluación se tensionan con la modalidad a distancia y con el aumento de la brecha tecnológica y otras formas de desigualdades socioeconómicas (que impactan en el proceso de enseñanza-aprendizaje). La evaluación de la calidad, en tanto resultante de un proceso político por la definición misma de esa calidad, no es la instrumentalización de procedimientos dirigidos a la calificación. Al contrario, estas formas creativas de

dar respuestas a la continuidad del vínculo pedagógico para la formación de nuestros estudiantes, coloca en primer plano la idea de la evaluación como una herramienta reflexiva y de acompañamiento, que no ha de ser punitiva sino que ha de contemplar esta situación de excepcionalidad.

Segundo, las universidades en Argentina, como actores con un importante anclaje territorial en todas las regiones del país, ampliaron sus capacidades de *intervención sociocomunitaria* para cumplir con su función social también desde la investigación, así como de diversas formas de extensión y transferencia de conocimientos producidos por las actividades científicas, tecnológicas y artísticas. De esa manera, junto a la ya tensionada actividad docente, una parte significativa del profesorado ha redoblado esfuerzos en materia de investigación, por una parte, y de extensión universitaria, por otra. A continuación se resaltan las acciones de las universidades argentinas de entre una muy amplia gama:

a) Dispusieron sus infraestructuras para la puesta en marcha de hospitales de campaña (en vistas a ampliar la cantidad de camas por habitantes, contando con zonas para el aislamiento de pacientes de bajo riesgo), la entrega de alimentos para las poblaciones más vulnerables, la producción de insumos (como alcohol en gel, máscaras y tapabocas, otro material de uso preventivo) en sus laboratorios, etcétera.

b) Colocaron sus infraestructuras de investigación en ciencia, tecnología e innovación al servicio de las necesidades de conocimiento básico y aplicado sobre la covid-19. Esto implica la generación de diferentes proyectos de investigación (con apoyo de los organismos nacionales de apoyo a la ciencia: Conicet, Mincyt y Agencia —lo que propició una Unidad covid-19 que movilizó cuantiosos recursos en este contexto) en el marco de redes nacionales, regionales y globales, de igual forma la realización de análisis de

test en sus laboratorios. Los principales centros sanitarios del país son parte del sistema científico tecnológico argentino y corresponden, incluso, a hospitales escuela de las universidades públicas. Algunas universidades están trabajando en colaboración con el Conicet en acelerar investigaciones en busca de una vacuna y de medicamentos paliativos.

c) La mayoría de las instituciones desarrollaron campañas de promoción de medidas preventivas en comunidades cercanas a sus *campus*, al tiempo que colaboraron con organismos del Estado.

d) Junto a las actividades de investigación vinculadas a la crisis, existen múltiples áreas que requieren de las capacidades de la educación superior para producir nuevos conocimientos y desarrollar renovadas herramientas. Una de ellas es precisamente la educación en términos de formación, como ya se mencionó. Por su parte, las ciencias sociales y humanidades han contribuido con informes para el gobierno nacional acerca de la emergencia social y los mecanismos para enfrentarla. Este tipo de información contribuyó a ampliar la base de conocimiento para la generación de políticas públicas centradas en evidencias, al identificar situaciones emergentes del aislamiento —desde cuestiones psicosociales hasta situaciones de vulnerabilidad, violencia de género, condiciones de trabajo y derechos de niños. De manera complementaria, desde el sistema científico en conjunto con medios de comunicación, se lanzaron campañas para hacer frente a las noticias falsas que circulaban referente a la covid-19.

e) Generaron contenidos artísticos y culturales para acompañar a la población durante el aislamiento, de ese modo se contribuyó con la mejora de las condiciones psicosociales y las diferentes formas de malestar que genera el aislamiento. Se dejaron en acceso abierto no comercial diferentes productos culturales y artísticos. Cabe destacar que las Universidades

Nacionales son actores protagónicos en la generación de contenidos educativos presentes en el canal Paka Paka, Encuentro o Deportv.

Semejantes acciones, relegitiman a las universidades frente a la sociedad y ponen en valor su función en consideración de los conocimientos como un bien público y social estratégico. En la misma medida colocan en la agenda la trascendencia de la transdisciplinariedad en la resolución de problemas complejos.

Tercero, la *internacionalización universitaria* fue «sacudida» a partir de la situación de pandemia global. En función de cómo se fue dando el contagio del virus por el mundo, hecho que afectó a diferentes países que pasaron a ser catalogados como zonas de circulación de la covid-19 (por la Organización Mundial de la Salud, OMS), esto implicó una tarea fina de identificación de estudiantes, docentes e investigadores que se encontraban en estas zonas o que habían ingresado al país procedentes de esos lugares y se debían atender. El Ministerio de Educación, a través de su área de cooperación internacional, concentró y coordinó la comunicación con las universidades y brindó seguimiento permanente, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores (puso en marcha un plan comprehensivo para la repatriación). Por otra parte, las instituciones decidieron la interrupción de los programas que se ejecutarían este año y las convocatorias que debían abrirse; sin embargo, aún resta una revisión integral de las problemáticas que la covid-19 supone para la internacionalización universitaria y las posibles respuestas en el nivel sistémico. Son diversos los desafíos:

■ Apoyo a quienes se encuentran ejecutando programas en zonas de circulación de covid-19 o bien en nuestro país: desde aspectos sanitarios hasta humanitarios, después pensar en cómo saldar los procesos formativos o investigativos interrumpidos.

■ Generación de estructuras de respuesta ante situaciones excepcionales como éstas, pero cimentadas sobre la base de las redes ya existentes (gubernamentales, interinstitucionales y de agencias de apoyo a la internacionalización).

■ Desarrollo de protocolos de contención psicosocial y afectiva a becarios internacionales, un tema que no se contemplaba en la agenda de políticas.

■ Discusión sobre reconocimiento de títulos: buena parte de las acciones de cooperación internacional consiste en el apoyo con personal médico, quienes, en algunos países, han sido cuestionados, desde posiciones xenóforas, por su «falta de credenciales» para el ejercicio de la profesión. Éste ha sido un tema tabú durante mucho tiempo porque implica tensionar intereses corporativos acerca de a quién reconoce qué y de dónde, a la vez discute en profundidad el mercado global de provisión de servicios educativos. La situación de emergencia sanitaria habilita la maduración de un discurso regulatorio conducido por el Estado y los actores públicos (universidades) sobre la gobernanza de la educación superior estructurada en el principio del derecho a proteger la vida y la salud.

■ Fortalecimiento de mecanismos de cooperación centrados en las múltiples redes académicas preexistentes para afrontar los múltiples desafíos sociales, económicos, de salud, culturales, educativos, que abren importantes interrogantes con respecto al futuro, las cuales deben ser más que nunca pensadas con una mirada regional.

■ Desarrollo de una política nacional y regional agresiva con incidencia global en torno a la generación de repositorios públicos-abiertos para el acceso y difusión de los conocimientos producidos por los complejos científicos-tecnológicos y artísticos de nuestros países.

Desafíos y oportunidades ante el nuevo escenario

El análisis de los últimos casi 40 años de las dinámicas y lógicas de interacción entre Estado, sociedad y educación superior desde el retorno a la democracia revela que las políticas universitarias no han modificado sustancialmente la configuración y tendencias de este nivel educativo que, como vimos, se caracteriza por un proceso de masificación con predominio del sector público (matrícula e instituciones), acompañado por un crecimiento lento pero sostenido del sector privado. Ambos sectores comparten la tendencia común de fuerte peso de las carreras profesionales.

A lo largo de este periodo, las universidades se han transformado y han vuelto complejas sus estructuras académicas visibles en la expansión del posgrado, el crecimiento de las actividades de investigación; no obstante, estos cambios no alcanzan a modificar estructuralmente la configuración del sector que se define por la centralidad de las universidades tradicionales y el perfil profesionalista, rasgos que perviven hasta nuestros días.

En contraposición, las políticas universitarias introdujeron nuevos y profundos cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académica-científicas. Si bien en las décadas de 1980 y 1990 las relaciones entre Estado y universidad se caracterizaron por un «movimiento pendular» que osciló entre la autolimitación y el intervencionismo estatal hacia comienzos del nuevo siglo se fue consolidando un nuevo tipo de «gobernanza» del sistema. Dichos cambios marcan el desplazamiento de una modalidad burocrático-centralizada hacia un esquema, cuyo rasgo principal es la creciente pluralidad de agencias de gobierno y de actores internos y externos del sistema; donde la construcción, elaboración e implementación de las políticas no pasa ni exclusiva ni

centralmente por el Estado, sino que se encuentra sometido a procesos de mediación (resistencia, cambio, adaptación) en diferentes instancias del sistema, de las universidades, facultades y departamentos, y de las propias comunidades académico disciplinares.

Esta transformación en la gobernanza del sistema explica en parte la limitada capacidad de las gestiones gubernamentales y del resto de los actores universitarios para definir una agenda de reforma y generar consensos en la implementación de políticas de largo plazo. Dicha tendencia no es particular de Argentina sino global presente en lo que Capano y Pritoni (2018) denominan «gobernanza híbrida», que según los países asume formas (variedades) diferentes.

Quizá el ejemplo más evidente de esa dinámica sean las políticas universitarias de los gobiernos kirchneristas, que en el marco de la recuperación de la función del Estado y en un contexto de bonanza económica producto del *boom* de las *commodities* se generaron dos de las tres corrientes que señala Kingdon (1995) para la apertura de una «ventana de oportunidades»: el reconocimiento social del problema (las críticas hacia la LES y las políticas neoliberales) y un cambio político-partidario asociado a nuevas configuraciones ideológicas (la llegada al gobierno primero de Néstor Kirchner y luego de Cristina Fernández de Kirchner). Con todo, faltó la tercera corriente que remite a la presencia de una propuesta alternativa de solución para el problema sostenido por una coalición promotora (Sabatier y Jenkis-Smith, 1999), la misma que no se logró conformar por la convergencia de intereses contradictorios de cada uno de los actores de la escena universitaria que impidieron quebrar la inercia de la agenda de la política anterior.

Así, el gobierno sin una propuesta definida y frente a un sector que siempre fue esquivo al peronismo, encontró pocos incentivos para abrir un

proceso de reforma cuyos costos políticos no aseguraban un fortalecimiento de la propia fuerza. Los rectores de las universidades que vieron reforzado su poder por su presencia en distintos órganos de «amortiguación» como la Coneau y los CPRES, pero en especial por la ejecución descentralizada de los programas, tampoco encontraron incentivos para impulsar la discusión sobre una reforma del sistema que suponga limitar o condicionar ese proceso de empoderamiento. El campo académico-científico, generado por las reformas de la década de 1990 conformó una suerte de «mandarinato académico» integrado por los investigadores de Conicet y aquellos provenientes del programa de incentivos. Este sector vio también acrecentado su capacidad y poder a través de su papel en los procesos de evaluación que se volvieron la columna vertebral de las políticas universitarias. Por último, el movimiento estudiantil y los sindicatos docentes con limitadas capacidades de incidir y presionar oscilaron entre la apertura del debate reformista y la lógica defensiva por sus demandas corporativas.

La imposibilidad de reemplazar la LES por una nueva normativa que orientara un proceso de reforma universitaria y de educación superior constituye la prueba más fehaciente de la convergencia de intereses contradictorios, que no sólo dilucidan el *status quo* sino que además gran parte del debate alrededor de una nueva ley ha girado más sobre acciones o medidas «correctivas» de los dispositivos implementados que en la definición de nuevos ejes orientadores de las políticas. En ese marco debe ubicarse la reforma parcial de la LES en 2015 que, a pesar de establecer y garantizar la gratuidad de los estudios, no constituye un modelo de reforma ni plantea un proceso de cambio institucional y del sistema universitario.

Desde este marco es necesario resituar y valorar el conjunto de innovaciones de política universitaria que introdujeron los gobiernos kirchneristas,

las cuales como fueron analizadas se desplegaron alrededor de tres ejes: el aumento presupuestario (infraestructura, inversión en CyT, salarios docentes y no docentes), las políticas de democratización y garantía del ejercicio del derecho a la universidad, y las políticas de internacionalización priorizando la integración regional y cooperación Sur-Sur.

El gobierno de Macri y la coalición Cambiemos marcaría un giro profundo en la retórica hacia el sector, ahora centrada en detrimento de lo público (como los *slogans* del mérito personal, la autosuperación y la iniciativa emprendedora, entre otros) y también en las acciones orientadas exclusivamente al ajuste presupuestario y el consiguiente desfinanciamiento de las instituciones, hecho que generó un nuevo impulso para los procesos de privatización y mercantilización educativa. Aun así, el gobierno macrista estuvo lejos de plantearse una política de reforma entendida como los proyectos estatales que procuran introducir modificaciones estructurales en los niveles micro y macro de la educación superior.

La expectativa del gobierno del presidente Alberto Fernández que incluyó en la agenda política la necesidad de sancionar una nueva ley de educación, apareció al inicio de su gestión como una oportunidad para profundizar los debates precedentes que sintetizara un modelo de universidad que articulara la idea de derecho a la educación, reforma académico-institucional y centralidad de ciencia, tecnología y artes ligado a un desarrollo sustentable. En otras palabras, el interrogante que se nos presentaba a comienzos de 2020 era si se abrirá una nueva ventana de oportunidad y las tres corrientes de política se alinearán para la construcción de un nuevo sentido (direccionalidad) para el sistema de educación superior en su conjunto.

Lamentablemente, la actual coyuntura crítica desatada por la pandemia de la covid-19 no sólo ha modificado de raíz la vida cotidiana, sino también

resitúa el lugar de las universidades que se vuelven agentes centrales para la investigación del virus y desarrollo de una vacuna. De igual manera, deben considerarse los riesgos posibles de la acentuación y aceleración de algunas de las tendencias preexistentes.

Entre los riesgos podemos mencionar la acentuación de la tendencia a la reproducción de ciertas desigualdades interinstitucionales, regionales y sociales, así como profundización de los procesos de mercantilización y privatización que atraviesan tanto a las instituciones como al sistema, en particular a partir de la masiva virtualización de los procesos de enseñanza.

Después de la suspensión de las clases presenciales, la continuidad del vínculo pedagógico y los procesos formativos se migró de manera rápida y masiva a la *educación a distancia*. Ello significó comenzar con la virtualización de las aulas en un sistema que no se encontraba estructuralmente preparado para semejante hazaña. En este punto, es menester incorporar una salvedad que da cuenta de la heterogeneidad del sistema universitario argentino. Respecto de la enseñanza a distancia, sólo algunas instituciones tenían experiencia en este campo porque contaban con plataformas y regulación para el dictado de sus programas bajo esa modalidad.

Dicha situación ha permitido poner en el centro del debate una cuestión largamente postergada de las discusiones macro y micropolíticas de la educación superior: La educación virtual, salvo en el segmento de la educación pública (aunque no exenta), es el sector que más ha guiado su crecimiento por la lógica mercantil. Se manifiesta en una tendencia de largo aliento con tasas de crecimiento realmente importante en relación con el crecimiento de la matrícula total de la educación superior. Así, tal situación advierte el desafío de reconocer que la educación virtual no puede ser liderada por el sector privado y que tiene un importante potencial

democratizador cuando su desarrollo se encuentra guiado por los principios de la educación superior como un bien público y un derecho humano. En ese sentido, un proceso de reforma en el nuevo contexto no puede ignorar esta nueva dinámica y los temas que reinserta en la agenda la educación virtual.

Por otra parte, la relegitimación de la ciencia y las universidades, que el contexto de pandemia pone de manifiesto en el discurso público ofrece una oportunidad de afrontar el desafío de consolidar en un cuerpo normativo, las innovaciones de políticas reseñadas en las gestiones kirchneristas, al configurar un modelo de universidad sustentada en la garantía del derecho social a la ES, y que se adecue a las necesidades de un nuevo tiempo histórico abierto por el escenario mundial de la pandemia.

Este nuevo escenario, con sus riesgos y oportunidades pone a los actores del sistema ante la posibilidad de motorizar una reforma universitaria que pase de las innovaciones políticas y conceptuales, logradas en los gobiernos kirchneristas y resistidas durante el retorno neoliberal del periodo de gobiernos anteriores, a su materialización en una reforma universitaria que dote de direccionalidad y sentido para el futuro al sistema universitario argentino, consolidando el derecho a la universidad y a la producción y uso público de los conocimientos.

Finalmente, el debate de una nueva reforma universitaria debe estar alineado con los postulados de la CRES 2018, realizada en Córdoba en junio de ese año y que en un contexto de avance neoliberal en la región en general y en Argentina en particular, el conjunto de actores universitarios participantes, lograron sostener un conjunto de definiciones políticas que hoy deben guiar las discusiones. A continuación se mencionan algunos aspectos allí contenidos:

- ■ Concebir la ES como un derecho universal, como un bien público y social y como un instrumento de desarrollo y cooperación entre las naciones.
- ■ Establecer una noción de derecho que exceda la cuestión individual del acceso, la permanencia y el egreso e involucre la cuestión estratégica de la distribución y apropiación de conocimientos relevantes, pertinentes y de calidad.
- ■ Ratificar la ES como un bien público (y no como un servicio público o bien público global) implica que su concreción por parte del sector privado no sólo exige una regulación estricta sino que además garantice su alineamiento con las necesidades colectivas y los objetivos estratégicos del país y la región.
- ■ Comprender que buena parte de la disputa en la sociedad del conocimiento se procesa y se dirime a través de una competencia entre los sistemas educativos. De modo complementario, que ninguna brecha en la geopolítica del conocimiento pueda ser acortada sin tomar conciencia de ello.
- ■ Paralelamente reivindicar y redefinir la autonomía universitaria, para que constituya la garantía de los cambios necesarios hacia el interior de las IES (Instituciones de Educación Superior) y también hacia el exterior, en su nexos con la sociedad y en su función en los procesos de desarrollo. A su vez, la autonomía debe ser defendida para contener los efectos de la imposición de modalidades mercantiles por parte de estados y organismos multilaterales.
- ■ Promover formas de internacionalización cooperativa y solidaria, frente al paradigma dominante de internacionalización desigual, mercantil y competitiva.

- Reconocer el papel estratégico de las artes y la cultura en la producción de conocimientos con compromiso social, en la pugna por la soberanía cultural, el desarrollo sustentable y la integración pluricultural de las regiones.

Referencias

- Agamben, Giorgio (2020). «La invención de una epidemia» y «Contagio». En Giorgio Agamben, Slavoj Žižek, Jean Luc Nancy, Franco Berardi, Santiago López Petit, Judith Butler, Alain Badiou, David Harvey, Byung-Chul Han, Raúl Zibechi, María Galindo, Markus Gabriel, Gustavo Yañez González, Patricia Manrique y Paul B. Preciado, *Sopa de Wuhan* (pp. 17-19 y 31-34). Argentina: ASPO.
- Beigel, Fernanda (2019). «¿Proince versus Conicet? Guerra fría, convivencia pacífica y doble-agentes». En Fernanda Beigel y Fabiana Bekerman (eds.), *Culturas evaluativas: impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en Argentina (1993-2018)*. Buenos Aires: IEC/Clacso.
- Byung-Chul, Han (2020). «La emergencia viral y el mundo de mañana». En Giorgio Agamben *et al.*, *Sopa de Wuhan* (pp. 97-112). Argentina: ASPO.
- Capano, Giliberto y Andrea Pritoni (2018). «Varieties of hybrid systemic governance in european higher education», *Higher Education Quarterly*, 73(1), pp. 10-28.
- Clark, Burton R. (1987). *Los sistemas de Educación Superior. Una mirada comparada sobre la organización académica*. México: Universidad Metropolitana/Nueva Imagen.
- Chiroleu, Adriana (2018a). «Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015)». *Educacao em Revista*, 34, pp. 1-26.

- Chiroleu, Adriana (2018b). «Democratización y masificación universitaria: una mirada sobre desigualdades y políticas públicas en el centenario de la Reforma de 1918». *Integración y Conocimiento*, 1(8), pp. 69-86.
- Chiroleu, Adriana y Osvaldo Iazzeta (2005). «La Reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes». En Eduardo Rinesi, German Soprano y Claudio Suasnábar (eds.), *Universidad, reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*. Buenos Aires: Prometeo/Universidad General Sarmiento.
- Chiroleu, Adriana y Monica Marquina (2017). «Democratisation or credentialism? Public policies of expansion of higher education in Latin America». *Policy Reviews in Higher Education*, 1(2), pp. 139-160.
- Chiroleu, Adriana, Claudio Suasnábar y Laura Inés Rovelli (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento/IEC-Conadu.
- Del Valle, Damián, Claudio Suasnábar y Federico Montero (2017). «Perspectivas y debates en torno a la universidad como derecho en la región». En Damián del Valle, Federico Montero y Sebastián Mauro (eds.), *El derecho a la universidad en perspectiva regional* (pp. 37-60). Buenos Aires: IEC-Conadu/Clacso.
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (2007). «Ley de Financiamiento Educativo», *Anales de la Educación Común*, 3(7). Recuperado de http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero07/archivosparaimprimir/7_financiamiento_st.pdf
- Dudda, Ricardo (2020). «La Gran Reclusión y el futuro del capitalismo». *Nueva Sociedad*, 287.
- Ezcurra, Ana (2005). «Diagnóstico preliminar de las dificultades de los alumnos de primer ingreso a la educación superior». *Perfiles Educativos*, 27(107), pp. 118-133.

- Fernández, Alberto (2020). «Discurso en la apertura del 138° periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación». Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>
- Fernández Lamarra, Norberto (2003). *La Educación Superior Argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Fullan, Michael y Juan M. Escudero (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- García Delgado, Daniel y Luciano Noretto (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ciccus.
- Harari, Yuval Noah (2020). «The world after coronavirus». *Financial Times*, 20, pp. 1-11.
- IEC-Conadu (2019). «Financiamiento para las Universidades Nacionales en el gobierno de Cambiemos (2016-Primer semestre 2019). 15 puntos básicos». *Informes*. Recuperado de <https://iec.conadu.org.ar/publicaciones>
- IESALC-UNESCO (2020). «Covid-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones».
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Larrea, Marina y Anahí Astur (2014). «Política internacional de educación superior. Acciones del Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) 2003-2012». En Eduardo Rinesi (ed.), *Ahora es cuando: internacionalización e integración regional universitaria en América Latina* (pp. 83-98). Los Polvorines: Editorial de la UNGS.
- Lucardi, Anabella (2018). «La educación superior como derecho y el rol de las políticas públicas: un balance sobre la democratización universitaria en la Argentina

- reciente». En Mauro Benente (ed.), *La universidad se pinta de pueblo: educación superior, democracia y derechos humanos* (pp. 121-144). José C. Paz: Edunpaz.
- Lucardi, Anabella (2020). «Las políticas universitarias del nuevo gobierno en Argentina: el desafío de fortalecer la democratización de la Universidad». *Universidades*, 85, pp. 81-95.
- Marinoni, Giorgio, Hilligje van't Land y Trine Jensen (2020). *The impact of covid-19 on higher education around the world*. París: International Association of Universities.
- Ministerio de Educación (2006). «Ley de Educación Nacional N° 26.206». Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/validez-titulos/glosario/ley26206#:~:text=La%20Ley%20de%20Educaci%C3%B3n%20Nacional,-de%20una%20sociedad%20m%C3%A1s%20justa>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Mincyt). Proyectos. Recuperado de <http://pds.mincyt.gov.ar/proyectos/>
- Ministerio de Salud (3 de marzo de 2020). «Salud confirma el primer caso de coronavirus en el país». Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-confirma-el-primer-caso-de-coronavirus-en-el-pais>
- Naidorf, Judith (2012). «Actuales condiciones de producción intelectual. Una aproximación a la situación de los investigadores de las universidades públicas argentinas». En Judith Naidorf y Ricardo Pérez Mora (eds.), *Las condiciones de producción intelectual de los académicos en Argentina, Brasil y México*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Naidorf, Judith y Mauro Alonso (2018). «La movilización del conocimiento en tres tiempos». *Revista Lusófona de Educação*, 39, pp. 81-95.
- Naidorf, Judith y Daniela Perrotta (2015). «La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades». *Revista de la Educación Superior*, 44(174), pp. 19-46.

- Naidorf, Judith y Perrotta, Daniela (2016). «La cultura académica argentina frente al cambio de ciclo». *Revista del IICE*, 39, pp. 45-66.
- Naidorf, Judith, Federico Vasen y Mauro Alonso (2015). «Evaluación académica y relevancia socioproductiva: los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) como política científica». *Cadernos Prolam*, 14(27), pp. 43-63.
- Napoli, Mariángela, Judith Naidorf, Daniela Perrotta y Guido Riccono (2020). «Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SiDIUN) en la mira: un avance en la ampliación de beneficios para el sector privado y parche para las ineficiencias en la gestión del Sistema de Incentivos a Docentes Investigadores». *Roteiro*, 45.
- Pardo Kuklinski, Hugo y Cristóbal Cobo (2020). «Expandir la universidad más allá de la enseñanza remota de emergencia. Ideas hacia un modelo híbrido post-pandemia». Barcelona: Outliers School.
- Perrotta, Daniela (2008). Reflexiones sobre la universidad internacionalizada. V Jornadas de Sociología de la UNLP «Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social», La Plata.
- Perrotta, Daniela (2011). *La integración regional de la educación superior en el Mercosur en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del Mexa al ARCU-SUR, 1998-2008)* (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires.
- Perrotta, Daniela (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del Mercosur: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la*

- calidad de carreras de grado (1998-2012)* (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Perrotta, Daniela (2017). «Universidad y geopolítica del conocimiento». *Revista Ciencias Sociales* (94).
- Perrotta, Daniela (2018). «La internacionalización de la universidad desde el Mercosur». En Damián del Valle y Claudio Suasnábar (eds.), *Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2018. Cuaderno 2. Aportes para pensar la universidad latinoamericana* (pp. 219-236). Buenos Aires: IEC-Conadu/Clacso/UNA.
- Perrotta, Daniela (2019a). «Integración regional e internacionalización universitaria en América Latina». *Política Universitaria*, 2(6), pp. 10-19.
- Perrotta, Daniela (2019b). «La política de Cambiemos para la universidad: desfinanciamiento, equiparación público-privada y narrativa antiestatal». *Debate Público*, 9(18), pp. 59-77.
- Perrotta, Daniela y Damián del Valle (2018). «Las redes académicas: entre los discursos y las políticas para la internacionalización con integración regional». En Lionel Korsunsky, Damián del Valle, Estela Miranda y Claudio Suasnábar (eds.), *Internacionalización y producción de conocimiento. El aporte de las redes académicas. Cuaderno 3. Aportes para pensar la universidad latinoamericana* (pp. 33-60). Buenos Aires: IEC-Conadu/Clacso/UNA.
- Peters, Michael A. y Ergin Bulut (2011). *Cognitive capitalism, education, and digital labor*. New York: Peter Lang.
- Peters, Michael A. y James Reveley (2014). «Retrofitting drucker: knowledge work under cognitive capitalism». *Culture and Organization*, 20(2), pp. 135-151.
- PIESCI (2015). *Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional. Informe de gestión 2006-2015*. Buenos Aires: PIESCI.

- Poggi, Margarita (2011). «Innovaciones educativas y escuelas en contextos de pobreza». En *Evidencias para las políticas de algunas experiencias en América Latina* (pp. 1-23). Buenos Aires: IPE/UNESCO.
- Popkewitz, Thomas (1991). *Sociología política de las reformas educativas: el poder-saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Madrid: Ediciones Morata.
- Rinesi, Eduardo (2015). «La universidad como derecho de los ciudadanos y del pueblo». En Sebastián Mauro, Damián del Valle y Federico Montero (eds.), *Universidad pública y desarrollo: innovación, inclusión y democratización del conocimiento* (pp. 108-115). Buenos Aires: Clacso/IEC-Conadu.
- Sabatier, P.A. y H.C. Jenkins-Smith (1999). «The advocacy coalition framework: an assessment». In P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder: WestviewPress.
- Sader, Emir (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI/Clacso.
- Sanahuja, José Antonio, Sergio Tezanos Vázquez, Alejandra Kern y Daniela Perrotta (2015). *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo.
- Suasnábar, Claudio (2001). «Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica». *Revista Brasileira de Educação*, 17, pp. 50-62.
- Suasnábar, Claudio (2005). «Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner». *Revista Temas y Debates*, 10, pp. 83-93.
- Suasnábar, Claudio y Laura Rovelli (2012). «Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente». En Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (eds.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: con-*

tinuidades, rupturas, complejidades. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento/IEC-Conadu.

Svampa, Maristella (2020). «Reflexiones para un mundo post-coronavirus». *Revista Nueva Sociedad*.

Unzué, Martín (2016). *Los universitarios y la política: interacciones entre la representación política y la universidad en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Imago Mundi.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional