

## **Las políticas universitarias en 30 años de democracia: continuidades, rupturas y algunas lecciones de la experiencia**

**Claudio Suasnábar**

(IdIHCS-CONICET, Argentina)

La mirada retrospectiva de las políticas universitarias desarrolladas en estos 30 años de democracia nos convoca a realizar un análisis histórico-comparativo de las principales tenencias de cambio como también de la persistencia de problemas y cuestiones aún no resueltas de la universidad argentina. Ciertamente, estas dinámicas del sistema universitario no son sólo el producto de la acción de las gestiones ministeriales sino también de la relativa autonomía de los actores académicos y universitarios que en estos años han demostrado una probada capacidad para reapropiarse y resignificar la acción estatal.

En esta dirección, esta contribución se plantea realizar, por un lado, una breve caracterización de las orientaciones de política durante este período, y por otro lado, una primera aproximación a las tendencias históricas y dinámicas estructurales del sistema universitario (expansión matricular, diferenciación institucional y posgrado). Planteado como una hipótesis de trabajo, postulamos que, si bien en estas tres décadas se reestructuraron los patrones de relación entre Estado, universidad y campo académico, desde el punto de vista de las tendencias históricas y configuración del sistema no se modificaron sustancialmente. Lejos de minimizar el peso de las políticas universitarias desarrolladas, y en particular las de la década de 1990, queremos enfatizar la debilidad de dichas políticas para abordar y resolver los problemas estructurales del sistema.

Así, y retomando un argumento planteado en otros trabajos (Suasnábar, 2001; 2005 y 2011), podemos decir que el derrotero de las políticas universitarias desde el retorno a la democracia nos revela una trayectoria signada por tensiones y contradicciones que se ha caracterizado por un movimiento pendular entre la autolimitación estatal y el hiper-intervencionismo. Así, los primeros años de la “transición democrática” durante el gobierno de Raúl Alfonsín se caracterizaron por una suerte de autolimitación estatal para intervenir con políticas de cambio sobre el sistema universitario, mientras que en la década de 1990, con la llegada al gobierno de Carlos Menem, se pasaría a un brutal intervencionismo estatal que reconfiguraría de raíz el patrón benevolente que hasta ese momento había estructurado las relaciones entre Estado y universidad.

En los últimos diez años de la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernandez, si bien la orientación general de las políticas públicas puede caracterizarse por un giro neo-intervencionista, en materia universitaria este rasgo no ha logrado configurar una nueva agenda de política, lo cual paradójicamente parece dar cuenta de una inercia de las políticas heredadas del período anterior (Chiroleu y Iazzetta, 2005; Suasnábar y Rovelli, 2011). Prueba de esta situación es la sobrevivencia de la Ley de Educación Superior sancionada en la década de los '90, la cual no debe verse sólo como la expresión de limitaciones de la coyuntura política (aunque obviamente las hay) sino también del grado de “enraizamiento” y “naturalización” de aquel cuerpo de ideas-fuerza que motorizaron aquella reforma en amplias franjas de la comunidad universitaria.



## Dinámicas estructurales y tendencias históricas del sistema desde el retorno a la democracia

Una mirada de largo plazo de las tendencias históricas del sistema nos muestra la escasa capacidad de las políticas para modificar sustancialmente las dinámicas estructurales del sistema.

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

**Cuadro 1**  
**Crecimiento de la matrícula universitaria por sector público y privado. Período 1986-2008**

	Matrícula universitaria			
	1986	1996	2003	2008
Sector Público	581.813	812.308	1.251.444	1.283.482
Sector Privado	85.643	152.314	209.334	317.040
Total	667.456	964.622	1.460.778	1.600.522
%	100	144,5	218,8	239,8

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

**Cuadro 2**  
**Distribución de la matrícula universitaria por sector público y privado (en porcentajes). Período 1986-2008**

	Matrícula universitaria			
	1986	1996	2003	2008
Sector Público	87,1	84,2	85,7	80,2
Sector Privado	12,8	15,8	14,3	19,8
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0

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

**Cuadro 3**  
**Matrícula universitaria y distribución porcentual sector público. Año 2008**

Universidad	Matrícula	Porcentaje
Buenos Aires	301.599	23,5
Tecnológica	73.632	5,7
Córdoba	102.684	8,0
La Plata	91.899	7,2
Rosario	72.048	5,6
Tucumán	60.206	4,7

Total	702.068	54,7
Total UUNN	1.283.482	100,0

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

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

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

En el marco de estas tendencias históricas, la novedad en el sistema universitario argentino ha sido la “expansión explosiva” de carreras de posgrado que se opera en la misma década en el contexto de las reformas neoliberales. A diferencia de la expansión de la matrícula de grado, en la que las universidades públicas conservan el predominio sobre el sector privado, la dinámica de crecimiento del posgrado estuvo fuertemente asociada a las tendencias de mercantilización, privatización e internacionalización de la educación superior comunes a toda la región. Al respecto, el dato más revelador del impacto de las condiciones en que se expandió el posgrado es la distribución por sectores (Cuadro 4), ya que el 73 % (1.344) corresponde a carreras ofertadas por las universidades públicas, mientras que el 27 % (498) restante depende de las universidades privadas.

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

**Cuadro 4**  
**Instituciones universitarias por sector público y privado**

	Instituciones universitarias			
	1986	1996	2003	2008
Sector Público	28	36	45	48
Sector Privado	23	40	54	57
<b>Total</b>	51	76	99	105
<b>Porcentaje</b>	100 %	149,0 %	194,1 %	205,9 %

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

**Cuadro 5**  
**Posgrados por institución universitaria según año y niveles. Años 1995/2009**

	1995	2009

Sector Público	518	65,4 %	1344	73 %
Sector Privado	274	34,6 %	498	27 %
<b>Total</b>	<b>792</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1842</b>	<b>100,0 %</b>

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

### A modo de conclusión

Quizás una de las lecciones de la experiencia de estos 30 años de democracia sea la necesidad de superar el carácter pendular de las políticas universitarias que oscilaron entre la autolimitación estatal y el hiper-intervencionismo. Este cambio conceptual en las formas de hacer política universitaria no sólo supone asumir el carácter complejo de las dinámicas de gobierno y regulación sino también introducir una visión estratégica capaz de afrontar y modificar las tendencias históricas del sistema.

En esa dirección, y tal como fue señalado anteriormente, el desafío más importante lo constituye la formulación de una nueva agenda que sienta las bases de una dinámica pro-activa en el campo de producción de políticas del sector. Dicha agenda debería estar fundada en dos ejes centrales: la recuperación de la **confianza social** entre el Estado y las universidades, y el reconocimiento del **consenso y la cooperación** como formas legítimas de construir y diseñar las políticas universitarias.

Este nuevo marco de orientación de las políticas no debería desconocer la historia de nuestras instituciones sino que, al contrario, debería fundarse en aquellos **principios básicos** inscriptos en la tradición de la reforma de 1918, como la autonomía y el co-gobierno, y en la experiencia modernizadora de los años sesenta con su revalorización del rol planificador del Estado y de la universidad y la investigación en el desarrollo nacional.

Aquellos ejes y estos principios deberían constituir el marco imprescindible que garantice la discusión y la participación de los diferentes actores (estudiantes, docentes, investigadores, gremios docentes, Estado Nacional y Provinciales, etc.), reconociendo la pluralidad de posiciones, con el fin de avanzar en la definición de una nueva agenda de la educación superior.

Planteado de esta manera, el desafío de las políticas estatales para el sector y para las propias universidades no es otro que el de ser capaz de transformarse a sí misma de cara a las nuevas necesidades sociales y demandas económicas que requiere la sociedad argentina.

### Bibliografía

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

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

Suasnabar, Claudio (2001) “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica”, en *Revista Brasileira de Educação* Nro. 17, Río de Janeiro, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

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

Suasnábar, Claudio (2011) Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas, en *Revista Pensamiento Jurídico* Nro. 31. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 87-103.

Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2011) “Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente”. En Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Rinesi, Eduardo (comps.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. **Bs. As.:** Universidad Nacional de General Sarmiento – Prometeo.