

Las oscilaciones de las políticas universitarias en Argentina: a 25 años de la sanción de la Ley de Educación Superior

Raúl Menghini

Verónica Walker

Universidad Nacional del Sur (UNS)

Resumen

A 25 años de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95 en Argentina, el presente artículo invita a revisitar los cambios introducidos en el campo universitario a partir de esta normativa que resulta paradigmática de las reformas neoliberales de la década de 1990. Se busca focalizar en las políticas universitarias desplegadas a partir de la sanción de la LES, prestando especial atención a las lógicas y los dispositivos que han permanecido y sobrevivido a los cambios de gobierno, así como aquellos que han emergido como novedosos y otros que han tenido una vida más efímera. Para ello, se realiza un análisis de los textos normativos y los instrumentos de política educativa implementados desde los años noventa hasta la actualidad. Además, se recuperan los aportes de la literatura especializada y resultados obtenidos en proyectos grupales de investigación finalizados y en curso.

Palabras clave: Ley de Educación Superior; políticas de educación superior; políticas universitarias; continuidad de las políticas

The oscillations of university policies in Argentina: 25 years after the enactment of the Higher Education Law

Abstract

25 years after the enactment of the Higher Education Law (LES) 24,521/95 in Argentina, this article invites us to revisit the changes introduced in the university field based on this regulation that is paradigmatic of the neoliberal reforms of the decade of 1990. It aims to focus on the university policies deployed since the sanction of the LES, paying special attention to the logic and devices that have remained and survived the changes of government, as well as those that have emerged as novel and others that have had a more ephemeral life. For this, the normative texts and the educational policy instruments implemented from the 90s to the present are analyzed. In addition, the contributions of specialized literature and the results obtained from completed and ongoing group research projects are recovered.

Keywords: Higher Education Law; higher education policies; university policies; policy continuity

Introducción

En agosto de 2020 se cumplieron veinticinco años de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95. Sus “bodas de plata” pasaron casi desapercibidas en el contexto actual de pandemia que se vive en Argentina y a nivel global. Quizás la situación de aislamiento y/o distanciamiento social haya servido para no recordar este hito, para que pase desapercibido, para que ninguna institución o funcionarios públicos (Ministerio de Educación Nacional, Secretaría de Políticas Universitarias, Consejo Interuniversitario Nacional, entre otros) convoque a celebrar dicho acontecimiento, si acaso hubiera algo para celebrar.

Lo cierto es que los últimos veinticinco años de las universidades han estado marcados por esta ley, que podría considerarse paradigmática de las políticas de los años noventa en Argentina, signadas por el neoliberalismo y el neoconservadurismo también imperante en la región y a nivel mundial. Fuertemente resistida por sectores académicos, gremiales y el movimiento estudiantil, la ley se impuso con toda la fuerza del momento.

Este aniversario invita a revisitar la LES y su papel en la reconfiguración del campo universitario en estos años. Analizarla en perspectiva permite destacar algunos de sus trazos fundamentales que tal vez se pueden haber convertido en “políticas de estado”, suavizar sus aristas más filosas y, por qué no, advertir algunos logros que -a pesar de la LES- se han alcanzado con el tiempo.

En este artículo se pondrá el foco en las políticas universitarias nacionales desplegadas a partir de la sanción de la LES, prestando especial atención a las lógicas y los dispositivos que han permanecido y sobrevivido a los cambios de gobierno, aquellos que han emergido como novedosos y otros que han tenido una vida más efímera. Para ello, se realiza un análisis de los textos normativos y los instrumentos de política educativa implementados desde la década de 1990 -contexto de reforma en el que se sanciona la LES- hasta la actualidad. Dicho análisis documental se triangula con los aportes de la literatura especializada y resultados obtenidos a partir de la participación en proyectos grupales de investigación¹.

Consideraciones sobre el escenario de las políticas universitarias en las últimas décadas

Las políticas de los noventa supusieron la revisión de la relación entre la sociedad y la educación superior, en particular las universidades. Puesta en cuestión esa relación, se ensayó -a impulso de las recomendaciones de los organismos internacionales y sus intelectuales orgánicos- un vínculo distinto para intentar renovar la confianza entre el Estado, las universidades y la sociedad, a manera de nuevo contrato.

La LES ha representado un punto de inflexión para la vida universitaria. Su impronta ideológica y política la inscriben en un movimiento “antireformista”, fundamentalmente por haber habilitado el arancelamiento de los estudios universitarios y por limitar la participación estudiantil y el cogobierno (arts. 53 b; 59). Muchos de sus postulados se han instalado en la cultura universitaria y tomado forma de “políticas de Estado” -si es que esto fuera posible- que, con ligero maquillaje, se mantuvieron a lo largo de los distintos gobiernos. Mestman y Suasnábar (2006) resaltan el carácter estructural de los cambios que introduce la LES en los mecanismos de gobierno de la educación superior y más profundamente en la dinámica de construcción de las políticas para el sector. En el mismo sentido, Nosiglia y Marquina (1996) señalan que en los noventa se asiste a un profundo cambio de agenda relacionada con un nuevo modelo universitario diferenciador y competitivo. Además, destacan los

¹ Proyectos Grupales de Investigación (PGI) “Universidad y formación de profesionales y trabajadores de la educación: funciones, sujetos y prácticas” (2016-2019) y “Universidad, formación y trabajo docente: condiciones, regulaciones y prácticas” (2020-2023), Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur.

nuevos temas introducidos en la LES que dieron lugar a la construcción de regulaciones diversas, como la cuestión de la calidad y la evaluación, el régimen económico-financiero, la creación de nuevos órganos de coordinación y control (Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior -CPRES-, Consejo de Universidades -CU-, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria -CONEAU-, entre otros), la creación de nuevos tipos de instituciones (institutos universitarios) y la redefinición del concepto de autonomía, a lo que habría que agregar el lugar fundamental y activo que asumió la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), desde su creación en 1993, en la generación de políticas para el sector y en la negociación con los distintos organismos intermedios.

A pesar del carácter estructural de los cambios que introduce la LES en los mecanismos de gobierno de la educación superior y más profundamente en la dinámica de construcción de las políticas para el sector, persisten sin ser resueltos los problemas estructurales del sistema (SUASNÁBAR, 2013). En este orden de cosas, el autor señala la desigual distribución de la matrícula entre el sector público y el privado, la concentración de esa matrícula en algunas universidades nacionales más tradicionales, la preeminencia de carreras del campo de las Ciencias Sociales por sobre el de las Ciencias Básicas, entre otras. También habría que destacar que, en el caso de los estudios de posgrado, la expansión anárquica en el marco de la mercantilización de estas propuestas se constituye como rasgo de una tendencia estructural en estos veinticinco años.

Además, Suasnábar (2013) afirma que las políticas universitarias desde el retorno a la democracia nos revelan una trayectoria signada por tensiones y contradicciones que se ha caracterizado por un movimiento pendular entre la autolimitación estatal y el hiper-intervencionismo. La imagen del péndulo y su movimiento se vuelve potente para pensar en los vaivenes de las políticas de los distintos gobiernos con respecto a las universidades. Sin embargo, se podría agregar que a lo largo de estas décadas el péndulo parece haber entrado en posición de reposo o en un movimiento mínimo entre los extremos, con políticas universitarias que en algunos temas han oscilado con magnitudes mínimas. Un mayor desplazamiento se observa en la Ley 27.204/15 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, al modificar algunos artículos de la LES para ponerla en sintonía con la Ley de Educación Nacional 26.206/06 en lo que respecta el derecho a la educación y al conocimiento, la responsabilidad indelegable del Estado para garantizar su cumplimiento, el ingreso irrestricto a las Universidades Nacionales y la gratuidad de los estudios de grado, entre otros.

Más allá de las consideraciones que merezcan las políticas universitarias desplegadas en estos veinticinco años, es posible advertir que las de los noventa (con epicentro en la LES) estuvieron marcadas por una lógica, coherencia y fuerza como quizás no se han observado luego del año 2000. Esto requiere ser comprendido en el marco de los cambios políticos globales y en América Latina, y los sucedidos en Argentina con posterioridad a la crisis institucional, social y económica de 2001.

Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001), encabezado por el Dr. De la Rúa, prácticamente no hubo cambios importantes en las políticas, más allá de la modificación de denominación de la SPU, que pasó a llamarse Secretaría de Educación Superior, en un intento por articular las universidades con los institutos superiores de formación docente y técnicos. Se puede coincidir con Mestman y Suasnábar (2006, p. 8) en que “el rasgo distintivo de este período es la incapacidad del conjunto de los actores universitarios (Estado, universidad y comunidad académica) para formular una nueva agenda de políticas superadora de aquella propuesta implementada desde los 90”. Quizás lo más destacado del breve lapso de gobierno sea el informe de diagnóstico del sistema de educación superior que llevó adelante la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, encabezada por el ex Rector de la Universidad Nacional de Córdoba, Hugo Juri². Entre las propuestas del informe se puede señalar un sistema de créditos para permitir a los estudiantes transitar por

² La Comisión fue creada por Resolución Ministerial 169/01.

el sistema de educación superior. Si bien ese informe no trascendió demasiado, algunas de sus sugerencias luego fueron tomadas en distintos momentos, por ejemplo, en el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (Res. MED 1870/16).

Los tres gobiernos a cargo del kirchnerismo, a partir de 2003, trajeron avances y cambios de rumbo en la tendencia de los noventa, recuperando un rol más activo por parte del Estado en varias esferas como en derechos humanos, derechos civiles, crecimiento económico y laboral con paritarias libres, aumento de presupuesto para ciencia y tecnología y nacionalización de varios servicios estratégicos, entre otros. Sin embargo, como advierten Chiroleu e Iazzetta (2012) y Suasnábar (2013), en el caso de la educación superior se asistió a cierta inercia y ambigüedad en las políticas públicas dirigidas al sector y no se logró proyectar una política integral (FELDFEBER; GLUZ, 2011) o “la generación de políticas alternativas que marquen nuevos rumbos para la universidad” (CHIROLEU; IAZZETTA, 2012, p. 36), más allá de algunas regulaciones concretas o específicas que tuvieron su impacto en el sistema.

El cambio de rumbo podría haber estado en la sanción de una nueva ley que reemplazara a la LES, tal como se hizo con la Ley de Educación Nacional 26.206/06 que derogó a la Ley Federal de Educación 24.195/93 y que reconoció a la educación y el conocimiento como bien público y derecho social garantizado por el Estado. A pesar de los anuncios relativos a la necesidad de impulsar la derogación de la LES, las sucesivas postergaciones dan cuenta del lugar subordinado que el tema universitario tuvo en la agenda oficial (CHIROLEU; IAZZETTA, 2012). Fue recién a fines del mandato de la Presidenta Cristina Fernández que se introdujeron algunas modificaciones con la sanción de la Ley 27.204/15 anteriormente mencionada³.

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), de clara tendencia neoliberal y neoconservadora, degradó al rango de Secretaría al Ministerio de Ciencia y Tecnología, inhabilitó la discusión en paritarias libres para el sector docente, atacó a la educación pública con la propuesta del Plan M@estro, en un intento de reescribir la Ley de Educación Nacional en su letra chica bajo otros criterios políticos de corte meritocrático y de respuesta al mercado. Las políticas universitarias estuvieron signadas por el desfinanciamiento y la subejecución de partidas presupuestarias, los intentos de equiparación público-privado y una fuerte narrativa antiestatal (PERROTTA, 2019).

Las políticas universitarias en perspectiva: consolidaciones, oscilaciones y cambios

En este apartado se busca sintetizar y focalizar en algunas políticas desplegadas en estos veinticinco años desde la sanción de la LES. Se destacarán aquellas que han permanecido en el tiempo, más allá de eventuales oscilaciones, así como las que han implicado ciertas rupturas en tanto emergieron como novedades (de enfoques, instrumentación y alcance) para el sistema universitario argentino, como son las políticas de evaluación, las presupuestarias, laborales y nuevos temas de agenda.

La permanencia de las políticas universitarias de evaluación

Como sostiene Krotsch (2002), hacia finales del siglo XX la evaluación pasó a ocupar un lugar

³ La Presidenta Cristina Fernández anunció en la inauguración de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional 2008 que enviaría un proyecto de Ley de Educación Superior, cuestión que no se concretó durante su gobierno. El 1 de marzo de 2020, en el mismo ámbito del Congreso, el Presidente Alberto Fernández hizo el mismo anuncio; sin embargo se desconoce si efectivamente se está trabajando en dicho proyecto. Más allá de que la pandemia por el COVID-19 ha trastocado plazos y políticas, y aun considerando discursos del Ministro de Educación en el sentido de avanzar en la discusión de un proyecto de ley, en concreto –a septiembre de 2020– no se cuenta con información acerca de que las Universidades Nacionales hayan sido formalmente convocadas a una agenda de discusión sobre el tema.

prioritario en las agendas educativas de la mayoría de los países y se constituyó en el núcleo político-ideológico de un conjunto de reformas tendientes a transformar los sistemas de educación superior. En el marco del ascenso del Estado Evaluador, la disminución de la inversión del Estado en la universidad pública y la globalización mercantil de la universidad (DE SOUSA SANTOS, 2005; ORDORIKI, 2004), los discursos sobre el interés por garantizar la calidad educativa y la permanente alusión a la crisis de las instituciones universitarias contribuyeron a legitimar la puesta en marcha de políticas de evaluación de los sistemas, las instituciones y los actores del campo universitario.

En Argentina, el proceso de configuración de las políticas de evaluación universitarias atravesó diferentes momentos. Siguiendo a Krotsch (2002), pueden reconocerse una primera fase (1989-1993) de ‘construcción y legitimación de la nueva agenda’ signada por una alta conflictividad entre el Estado y las universidades por la tensión entre la autonomía institucional y los procesos de evaluación externa. Un segundo momento es de ‘implementación de las políticas de evaluación’ (1993-1997) -a partir de la creación de la SPU-, y finalmente, una tercera etapa de ‘estabilización y burocratización’ de las políticas de evaluación -marcada por la puesta en marcha de la CONEAU, creada por el Art. 46 de la LES. De esta manera, la sanción de la LES legalizó en nuestro país la evaluación universitaria y los organismos con funciones de dirección, coordinación y evaluación de las instituciones de educación superior.

La cuestión de la evaluación y la acreditación ocupó un lugar central en la LES. En su Artículo 44 establece la necesidad de que las instituciones universitarias cuenten con evaluaciones internas y externas, estas últimas a cargo de la CONEAU o de entidades privadas, con el objetivo de analizar logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones institucionales y sugerir medidas para su mejoramiento. En este sentido, la evaluación institucional responde a un modelo de evaluación comprensivo y centrado en la consideración de las particularidades de los proyectos institucionales de los establecimientos (ARAUJO, 2014). Si bien se plantea la obligatoriedad de la evaluación institucional cada seis años, en la mayor parte de las instituciones dicha periodicidad no ha sido cumplida. Sostiene Araujo (2017) que la evaluación institucional no se instaló como una práctica sistemática, cotidiana y necesaria para el fortalecimiento de la gestión de las universidades y recupera la hipótesis de Stubrin (2009) de que se trata de una herramienta demasiado virtuosa, que no conecta con recursos, rankings, estímulos o incentivos determinados.

Por su parte, los Art. 39, 43 y 46 de la LES establecen como otra función de la CONEAU, la acreditación de carreras de grado comprendidas en el Art. 43⁴ y carreras de posgrado. A diferencia del modelo de evaluación institucional, la acreditación se sustenta en un enfoque de carácter comparativo basado en criterios y estándares cuya definición es producto de acuerdos entre el Consejo de Universidades y el Ministerio de Educación (ARAUJO, 2014). Con respecto a la acreditación de carreras de grado, en estos veinticinco años se advierte una ampliación de titulaciones comprendidas en el Art. 43 y la creación de numerosos órganos intermedios de consulta como las asociaciones de facultades, que lograron una creciente participación en la discusión de criterios de evaluación y acreditación, así como en el financiamiento de proyecto de mejoramiento de las carreras que representan. Con respecto a las carreras de posgrado, se proponen dos instancias de acreditación: una para las carreras nuevas y otra para carreras en funcionamiento. A diferencia de la evaluación institucional, el proceso de acreditación de las carreras de grado y posgrado tiene una vinculación directa con el reconocimiento oficial y el otorgamiento de validez nacional de la titulación (ARAUJO, 2017).

En el año 2017, la aprobación de la Resolución N° 2.641 definió un conjunto de lineamientos que las instituciones universitarias han de contemplar para el dictado de carreras bajo la opción pedagógica a distancia. Por primera vez se introducen regulaciones para la validación de los Sistemas

⁴ Art. 43 de la LES: “correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes”.

Institucionales de Educación a Distancia (SIED), pudiendo considerarse como un momento de legitimación de la EaD por cuanto se reconoce su especificidad en el contexto institucional. Así, para la acreditación de carreras nuevas o de carreras en funcionamiento, las instituciones universitarias deben someter a evaluación externa, por parte de la CONEAU, las condiciones bajo las cuales dictan carreras a distancia a fin de obtener el reconocimiento oficial y la validez nacional de las titulaciones otorgadas (ARAUJO; WALKER, 2020).

Además de la sanción de la LES, que legaliza la evaluación y promueve la creación de la CONEAU, en 1993 se crea el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores (PROINCE) bajo la órbita de la SPU, que puede ser considerado como otro hito de las políticas universitarias de evaluación de la década de 1990 en Argentina. El PROINCE se creó como una estrategia de evaluación individual para el pago diferencial del profesorado universitario según su dedicación a la actividad de investigación y estableció un sistema de jerarquía para la categorización de los docentes-investigadores. Si bien el programa provocó el aumento de la cantidad de investigadores y de proyectos acreditados, impactó fuertemente en las actividades de docencia profundizando la estratificación académica y promoviendo prácticas competitivas y efectos no deseados vinculados al fraude académico (ARAUJO, 2014).

El PROINCE pervive hasta la actualidad, aunque su principal retribución es simbólica más que material. En mayo de 2019, último año de gestión del gobierno neoliberal de Macri, se presentó el Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SIDIUN) sin consulta y participación de las instancias representativas de la docencia universitaria. La SPU, a través de la Resolución N° 1.216/19, creó el SIDIUN para reemplazar el aún vigente PROINCE, presentándolo como un nuevo dispositivo de agilización de los procesos de evaluación y economía de esfuerzos. Esta iniciativa, en línea con las lógicas tecnocrática y mercantil del período, supone una avanzada hacia una pretendida equiparación de los denominados subsistemas público y privado a partir de una categorización única para sus docentes e investigadores (NAIRDORF; PERROTTA; RICONO; NAPOLI, 2020). Cabe señalar que el SIDIUN fue presentado a las universidades durante la segunda mitad de 2019 pero no llegó a implementarse.

Como se advierte luego de este breve recorrido, a pesar de los vaivenes políticos del país, los dispositivos de evaluación originados en la década de 1990 continúan vigentes como una de las principales estrategias de gestión de los sistemas universitarios con las mismas lógicas con las que fueron implementados en un contexto signado por reformas neoliberales.

Los vaivenes de las políticas presupuestarias para el sector universitario

Históricamente el presupuesto de las UUNN en Argentina estuvo conformado por dos fuentes: los recursos provenientes del Tesoro Nacional a través del presupuesto y los ingresos que las instituciones pudieran obtener por sus propios medios mediante la conformación del Fondo Universitario. Sin embargo, más allá de los cambios en la legislación universitaria, las instituciones nacionales han sido y siguen siendo básicamente sostenidas por las contribuciones del Estado Nacional (ESCUERO, 2020).

Una mirada al porcentaje del PBI destinado a educación superior en las últimas décadas en Argentina permite advertir una tendencia al incremento con etapas de mayor impulso y otras de retracción. Retomando a Mangas y Rovelli (2017), entre las primeras se encuentra: A) período 1983-1988 de retorno democrático en el que el gasto pasó del 0,36% del PBI a 0,61%; B) finales del siglo XX, durante el menemismo con la expansión del sistema a partir de la creación de casi una decena de universidades nacionales, alcanzando el guarismo del 0,92% del PBI; y C) durante el kirchnerismo con la creación de dieciocho casas de altos estudios se llegó al pico del 1,32% del PBI en 2015. Por su parte, las etapas de retracción fueron: A) 1989-1990 con la crisis hiperinflacionaria

la contracción fue del 15,5% respecto de los años anteriores; B) en los años posteriores al derrumbe de la Convertibilidad (2002-2006) la proporción del gasto en educación superior sobre el PBI mermó en un 14,1%, y C) a partir de 2016, con el giro de la política económica del gobierno de Cambiemos, el porcentaje del PBI para educación superior se redujo en un 23% respecto de 2015 y se ubica en torno al 1% del PBI, un guarismo similar al del año 2008.

Como hitos de los últimos años en las políticas presupuestarias pueden identificarse los avances en materia presupuestaria y distributiva durante los gobiernos kirchneristas y la tendencia regresiva durante el gobierno de Macri.

Durante el kirchnerismo (específicamente el período 2008-2015) se asistió a la creación de universidades nacionales más grande de la historia del sistema, justificada como una política de “extensión de derechos” para los y las jóvenes -en línea con la obligatoriedad del nivel secundario-. Sin embargo, la forma no planificada como se llevó adelante esta ola de creación de universidades, entró en tensión con los lineamientos del Programa de Expansión de la Educación Superior en la Argentina. Chiroleu e Iazzetta (2012) señalan la contradicción entre la propuesta de la SPU de planificar la expansión a partir de estudios de oferta y demanda y de las necesidades regionales, y la creación de instituciones públicas ligada en algunos casos a demandas de líderes políticos. La creación de este número de universidades entró en tensión con la función del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en lo que respecta a la incidencia de sus informes previstos en el Artículo 48 de la LES, dado que en muchos casos manifestó formalmente su rechazo.

Pérez Rasetti (2014) destaca que estas nuevas creaciones han permitido acercar las universidades a poblaciones que en su mayoría son la primera generación en acceder a la universidad, dando lugar a una nueva configuración del grupo estudiantil. A esto podríamos agregar que estas nuevas instituciones han permitido la creación de cargos docentes en las nuevas universidades y, por lo tanto, brindó la posibilidad de acceso al trabajo docente a muchos que no podían acceder o contaban con cargos de menor jerarquía en las universidades tradicionales.

Además, durante los gobierno kirchneristas se asiste a una relación fluida con las universidades y el aumento del presupuesto general, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y financiamientos específicos orientados a proyectos y programas de mejoramiento de la calidad que se tradujeron en fondos para equipamiento, aumentos de dedicciones y jerarquizaciones docentes⁵. Como afirma Mollis (2019), las políticas universitarias del periodo reflejan una vocación estatista con fuerte voluntad para orientar nuevas prácticas con mayor circulación de dinero, sin censurar la autonomía o las libertades administrativas.

Desde la asunción del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2015, se observa una tendencia regresiva en materia presupuestaria y la vuelta a una visión neoliberal, que pusieron rápidamente a la comunidad universitaria en alerta. Entre las medidas de política universitaria del período 2015-2019 se pueden mencionar: la decisión (a los dos meses de asumir) de anular convenios y acuerdos de trabajo y cooperación entre las oficinas gubernamentales y las universidades; el recorte en términos reales del salario docente y no docente; la reducción o eliminación de programas; la asignación arbitraria de refuerzos presupuestarios y la intromisión de las fuerzas policiales y el avasallamiento a la autonomía universitaria en algunas universidades (MANGAS; ROVELLI, 2017). A ello se puede agregar la degradación del Ministerio de Ciencia y Tecnología al rango de Secretaría, la

⁵ Proyecto de Mejoramiento de Enseñanza en Ingeniería (PROMEI), Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Bioquímica (PROMFYB), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Veterinaria (PROMVET), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Arquitectura (PROMARQ), Proyecto de Apoyo para Carreras de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI), Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales (PROSOC), Proyecto de Apoyo a Carreras de Humanidades (PROHUM).

reformulación de las Becas Progresar bajo criterios meritocráticos; la consideración de los contrato-programas como “integrales” (uno por universidad, Res. 3885/17), inscriptos en el Programa de Calidad Universitaria y la creación del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (Res. MED 1870/16) que pone en pie de igualdad a universidades estatales y privadas al prever financiamiento para aquellas privadas que suscriban un convenio de adhesión. Como se mencionó en el apartado anterior, la creación del SIDIUN también supuso un intento de beneficiar al sector privado.

Las novedades de las políticas universitarias y los cambios en las dinámicas institucionales

Junto con las continuidades y ciertas oscilaciones en las políticas universitarias durante los últimos veinticinco años, pueden reconocerse una serie de novedades que provocaron importantes cambios en las dinámicas institucionales.

Frente a los desequilibrios ocasionados con motivos del incentivo a la investigación, entre los años 2005-2015 comenzó un proceso de consolidación de la extensión universitaria a partir de la asignación de partidas presupuestarias específicas. En dicho período, la históricamente “pariente pobre” de las funciones universitarias fue objeto de políticas de estímulo⁶ que buscaron otorgarle mayor centralidad para potenciar la relación de las universidades con la sociedad en su conjunto y el sistema productivo.

Otros cambios son los que devienen de la aprobación del primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para el sector docente universitario de las universidades nacionales, en julio 2015 (homologado por Decreto 1.246/15). Entre los cambios que propone el CCT está el del establecimiento de evaluaciones periódicas al personal docente de las universidades nacionales como un modo de garantizar la estabilidad laboral que la periodicidad de cátedra del sistema de concursos públicos no aseguraría. Así, en el marco de profundos debates y conflictos, la evaluación de la docencia pasó a ocupar un lugar destacado en la agenda universitaria argentina aunque con algunos matices en comparación con los debates de las décadas anteriores. La discusión por la evaluación de la actividad docente que promueve el CCT se enmarca en la reivindicación de condiciones de estabilidad laboral, motorizada por el sector gremial y entendiendo la docencia desde la categoría de trabajo. El énfasis de la discusión se trasladó, entonces, de la evaluación del desempeño docente para la mejora de la calidad, característica de los discursos de la década de 1990 -aunque esa finalidad no desaparece-, a la evaluación como herramienta para posibilitar la estabilidad laboral del profesorado universitario (WALKER, 2017).

Otra de las novedades de las políticas universitarias en los últimos tiempos es la búsqueda de articulación con las políticas de derechos humanos e igualdad de género. En el marco por lo dispuesto en la Ley de Educación Nacional 26.206/06, acerca de la función de la educación en relación al respeto de los derechos humanos (Artículos 3 y 11), la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación realizó en 2010 y 2011 Jornadas Regionales sobre Derechos Humanos y Universidad en distintas provincias del país, como parte del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Protección de los Derechos Humanos (FORPRODHU)⁷. A partir del año 2015 se iniciaron reuniones periódicas entre representantes de universidades nacionales con responsabilidades en materia de derechos humanos, con el fin de intercambiar experiencias y emprender acciones conjuntas. Se concretaron

⁶ Programa de Voluntariado Universitario; Programa Nacional de Becas Universitarias; Programa Nacional de Becas Bicentenario; Programa Nacional de Becas de Grado TIC; Programa Universidad, Diseño y Desarrollo Productivo; Programa “Universidad y Trabajo Argentino”.

⁷ En dichas jornadas se firmó el Acta Compromiso entre la Secretaría de Derechos Humanos y la Secretaría de Políticas Universitarias para la conformación de la Red Interuniversitaria de Derechos Humanos. Catorce Universidades Nacionales firmaron su adhesión a la Red a través de Actas Compromisos protocolizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la Resolución 2682/13.

seis reuniones en distintas universidades nacionales hasta la constitución de la primera comisión ejecutiva de la Red Interuniversitaria de Derechos Humanos (RIDDHH), en el ámbito del CIN, en agosto de 2018⁸.

Según consta en el Informe de lo actuado por la RIDDHH-CIN en el período 2019-2020, la Red se constituye como ámbito plural y multidisciplinario que busca promover el desarrollo de una agenda que ponga en foco los derechos humanos en todas sus dimensiones: sociales, económicas, científicas, culturales, de género, y su incidencia colectiva, que garantice la protección y promoción de los derechos humanos en su plenitud.

Similar proceso de trabajo articulado y construcción colectiva de la agenda se produjo en el ámbito de la lucha por la igualdad de género y contra las distintas formas de violencias de género en las universidades. En un intento por reconstruir el proceso de establecimiento de una agenda feminista en las instituciones universitarias en los últimos años, Torlucci, Vazquez Laba y Pérez Tort (2019) señalan como hito el lanzamiento en el año 2015 de la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE), con la participación de más de veinte universidades, facultades e institutos. Las autoras sostienen que la misma se definió originalmente como un espacio de promoción de actividades académicas, experiencias de gestión e intervención, así como también de circulación de ideas y propuestas para la transversalización de la perspectiva de género en el sistema universitario, proceso que ya se venía dando de manera dispersa en algunas universidades.

En 2018 RUGE se incorpora como organización en el marco del CIN, desde donde se propone colaborar en el diseño y desarrollo de políticas que contribuyan a erradicar las desigualdades de género y las violencias en todo el sistema universitario. En esta línea, en los últimos años viene acelerándose en la mayoría de las universidades un proceso de sanción de protocolos de actuación, dispositivos de atención y programas por la igualdad de géneros y contra las violencias sexistas. En la misma temática, puede mencionarse la adhesión del CIN, en abril de 2019 (Ac. Pl. N° 1076/19), al Programa Nacional Permanente de Capacitación Institucional en Género y Violencia contra las Mujeres en el marco de la Ley Micaela N° 27.499/18. Dicho Programa tiene el objetivo de capacitar y sensibilizar a todos los funcionarios públicos que integran los diferentes niveles del Estado, así como desarrollar y promover políticas tendientes a erradicar la desigualdad entre los géneros.

Por último, mencionar que la reciente asunción del gobierno de Alberto Fernández en diciembre de 2019 y la inédita coyuntura global por la pandemia de COVID-19 relativizan todo intento de pretender identificar continuidades o cambios en las políticas universitarias tal como lo venimos haciendo. Sin embargo, se advierte un claro cambio en el papel del Estado ya anunciado en el primer discurso presidencial y en las posteriores medidas de políticas asumidas en estos primeros nueve meses de gobierno. Focalizando la atención en el sector universitario, pueden mencionarse el Programa de Fortalecimiento de Infraestructura Universitaria, las políticas de vinculación de los distintos organismos del sistema científico-tecnológico, entre ellos las universidades nacionales, para hacer frente a las distintas problemáticas ante la crisis sanitaria (convocatorias conjuntas entre la Agencia I+D+i, el MINCyT, PISAC, PROSOC, CONICET, etc.).

Reflexiones finales

El recorrido realizado por algunas políticas de estos últimos veinticinco años desde la sanción de la LES da cuenta de temas que se han instalado en la agenda política de las universidades, más allá de que en los distintos gobiernos pueden haber asumido matices diferentes. Tal vez sea posible

⁸ Si bien puede llamar la atención que esto se produzca en el marco del gobierno neoliberal de Cambiemos, puede ser visto como una reacción de las universidades nacionales frente al desmantelamiento y/o suspensión de políticas específicas relativas a la temática.

hipotetizar que la LES ha resultado funcional para implementar políticas más cercanas o lejanas a la letra de sus postulados, de allí que no se haya avanzado en un proyecto de sanción de una nueva Ley de Educación Superior. Por ejemplo, el arancelamiento habilitado por la Ley para los estudios de grado prácticamente no fue adoptado en ninguna universidad nacional. En cambio, sí avanzó la proliferación de ofertas de posgrado aranceladas, así como las formas de contratación de docentes bajo distintas modalidades flexibilizadas o con salarios diferenciados a los fijados en paritarias nacionales.

En la misma línea, lo más destacado en términos de continuidad son las políticas relativas a la evaluación y acreditación (de instituciones, de posgrados, de carreras de grado, de carreras a distancia, de proyectos de investigación y extensión, etc.), en manos de organismos como la CONEAU y otros⁹.

Por otra parte, hay que señalar la paulatina sensibilización y compromiso de las universidades con los reclamos y agendas de los movimientos sociales de derechos humanos, las agendas feministas y diversas problemáticas sociales, que se han formalizado en distintas Redes y Cátedras Libres, en protocolos institucionales contra la violencia de género, en proyectos de voluntariado y extensión y también en la investigación.

Asimismo, parece necesario destacar el papel que ha ido asumiendo el Consejo Interuniversitario Nacional (ahora conformado por las cincuenta y siete universidades nacionales, los institutos universitarios y universidades provinciales), que se ha consolidado como interlocutor del sector frente a la Secretaría de Políticas Universitarias. En el mismo sentido, no se puede dejar de mencionar la creación y rol importante que fueron asumiendo las asociaciones de facultades y departamentos por campos de conocimiento, en tanto mediadores entre esos campos de base, el CIN y la SPU.

La LES, como expresión de un clima de época que produjo transformaciones estructurales en los sistemas educativos a nivel mundial, introdujo dispositivos y lógicas de organización y funcionamiento en el campo universitario argentino que se han sedimentado en la cultura académica a pesar de las oscilaciones de los gobiernos y sus agendas. Como hemos señalado en otro trabajo (WALKER; MENGHINI; ALARCÓN, 2019), la competencia, el productivismo, el credencialismo, la evaluación de tipo tecnocrática, los mecanismos de remuneración asociados al desempeño o pago por méritos, las formas de contratación temporaria y a tiempo parcial, la mercantilización de la universidad y la diversificación de sus fuentes de financiamiento vienen permeando profundamente las dinámicas institucionales y las prácticas de los actores en su trabajo cotidiano. Han sido los movimientos sociales y su interpelación a las instituciones de educación superior, los que han favorecido la instalación de nuevos temas y agendas vinculados con la promoción de los derechos humanos, la lucha contra distintas formas de violencia y la articulación de distintas demandas sociales.

Bibliografía

ARAUJO, Sonia. La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. **Revista de la Educación Superior**, México, ANUIES n. 172, p. 57-77, 2014.

ARAUJO, Sonia. La evaluación y la acreditación universitaria en la Argentina. **Revista de Educación y Derecho**, n. 15, p. 1-9, 2017.

⁹ Al respecto, hay que recordar que los proyectos de ley presentados por distintos partidos políticos en la primera década del siglo XXI hacían referencia al tema y preveían la conformación de organismos de evaluación y acreditación similares a la CONEAU, con algunas diferencias respecto de sus funciones, composición y dependencia.

ARAUJO, Sonia; WALKER, Verónica. El posgrado en la Argentina: la acreditación en perspectiva comparada. **Revista Integración y Conocimiento**, Córdoba: NEIES, v. 9, n. 1, p. 11-29, 2020.

CHIROLEU, Adriana; IAZZETTA, Osvaldo. La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. *In*: CHIROLEU, Adriana; MARQUINA, Mónica; RINESI, Eduardo (Comps.). **La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades**. Los Polvorines: UNGS, 2012.

ESCUADERO, M. Celeste; CUTTICA, Mariela. El rol del Estado argentino frente al financiamiento de las universidades nacionales. **Integración y Conocimiento**, Córdoba: NEIES, v. 9, n. 2, p. 169-189, 2020.

KROTSCH, Pedro. **La universidad cautiva. Legado, marcas y horizontes**. Buenos Aires: Ediciones Al Margen, 2002.

MANGAS, Martín; ROVELLI, Laura. El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática. **Revista Voces en el Fénix**, n. 65, p. 100-108, 2017.

MESTMAN, Mariano; SUASNÁBAR, Claudio. **Autolimitación e intervencionismo estatal: Las políticas universitarias en Argentina en veinte años de democracia**, CAPES, 2006. Disponible en: www.anped11.uerj.br/29/GT11-2692--Int.doc. Acceso en: 23 oct. 2020.

MOLLIS, Marcela. Tendencias universitarias argentinas (2003-2015). **Educación em Revista**, v. 35, n. 35, p. 31-59, 2019.

NAIRDOF, Judit; PERROTTA, Daniela; RICCONO, Guido; NAPOLI, Mariángela. Políticas universitarias en Argentina: sistema nacional de docentes investigadores universitarios en la mira". **Roteiro, Joaçaba**, v. 45, p. 1-22, 2020.

NOSIGLIA, M. Cristina; MARQUINA, Mónica. Los nuevos temas incorporados a la agenda de la política universitaria y la resignificación del principio de autonomía. *In*: PAVIGLIANITI, Norma; NOSIGLIA, M. Cristina; MARQUINA, Mónica. **Recomposición neoconservadora**. Lugar afectado: la universidad. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1996.

PÉREZ RASETTI, Carlos. La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. **Revista Integración y Conocimiento**, n. 2, p. 8-32, 2014.

PERROTTA, Daniela. La política de Cambiemos para la Universidad: desfinanciamiento, equiparación pública-privada y narrativa antiestatal. **Debate Público**, a. 9, n. 18, p. 59-77, 2019.

STUBRIN, Adolfo. La evaluación de la calidad. Balances y perspectivas. *In*: GVIRTZ, Silvina; CAMOU, Antonio (Coords.). **La universidad argentina en discusión**. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación Universidad-Estado. Buenos Aires: Granica, 2009.

SUASNÁBAR, Claudio. Las políticas universitarias en 30 años de democracia: continuidades, rupturas y algunas lecciones de la experiencia. **Cuestiones de Sociología**, nº 9, p. 345-350, 2013.

TORLUCCI, Sandra; VAZQUEZ LABA, Vanesa; PÉREZ TORT, Mailén. La segunda reforma universitaria: políticas de género y transversalización en las universidades. **Revista científica de la red de carreras de Comunicación Social**, n. 9, Ensenada: UNLP, 2019.

WALKER, Verónica. Evaluación y carrera académica/docente: la perspectiva de los actores de dos universidades argentinas. **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, Buenos Aires: UBA, n. 40, p. 49-66, 2016.

WALKER, Verónica; MENGHINI, Raúl; ALARCÓN, Sandra. Notas para problematizar el trabajo docente universitario. El caso de la Universidad Nacional del Sur. **IV Seminario de la Red Estrado Argentina. La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI**. Buenos Aires: FFyL-UBA, 2017.

Raúl Menghini

Profesor Asociado del Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, Argentina.

E-mail: menghini@uns.edu.ar

Verónica Walker

Profesora Adjunta del Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, Argentina.

E-mail: veronica.walker@uns.edu.ar