

La política pública universitaria. Rupturas y continuidades desde la reforma de los noventa

Juan Carlos Del Bello*

Pensé este artículo como un ensayo, emparejado en género al texto de Eduardo Míguez *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública* (Siglo XXI Editores), aunque con una intención de combinar la historia y la crítica dado que muchos de los argumentos que pongo en discusión pueden contrastarse con fuentes fehacientes y también puedo referirme a ellos con mayor libertad de pensamiento por el lugar de protagonismo que tuve en determinados hechos. Espero que los lectores puedan inspirarse como me ha ocurrido con el ensayo de Eduardo Míguez.

No se encontrará el lector con citas bibliográficas, que por cierto podría haber incorporado para confrontar a las corrientes principales del pensamiento de la literatura sobre la universidad argentina (y las políticas universitarias) como objeto de estudio.

La responsabilidad de hablar en primera persona sobre la reforma universitaria de mediados de los años noventa, cuyo núcleo duro llega a nuestros días, me permite interpretar las experiencias históricas y narrar con lógica temporal la operación de los sujetos involucrados y las condiciones políticas existentes.

La efectividad del propósito del ensayo posiblemente la puedan estimar quienes militaron desde su pluma y la palabra su identidad política e ideológica contra esa reforma erróneamente calificada como “neoliberal”. También los investigadores podrán contar con evidencia empírica para confirmar hipótesis en estudios sobre

la materia, para superar la práctica habitual de partir de preconceptos (y no de hipótesis) “torciendo” evidencias para sustentar los prejuicios iniciales.

El presente artículo me permite tomar suficiente distancia del pasado y del futuro con la responsabilidad de presentarle al lector el sentido de los asuntos involucrados en la reforma, hacer una evaluación y aunque no se solucionen los problemas, expresar lo que ya no es y lo que va a ser. Vayamos al punto.

Antecedentes históricos

No se puede negar que la historia del sistema universitario argentino registra tres tradiciones. La primera tradición tiene origen en la liberal (y laica) Generación del 80 que dictó la Ley Avellaneda y canceló la creación de las universidades privadas al basarse en el enfoque francés de la habilitación profesional de los títulos universitarios. La segunda remite a la Reforma del 18, el protagonismo de los estudiantes y el autogobierno o cogobierno (al menos entendido originariamente como la participación de los estudiantes en la elección de una fracción de los profesores), como sinónimo de autonomía. No sólo la Universidad de Córdoba fue intervenida por el Poder Ejecutivo, sino que este no planteó reformar la Ley Avellaneda para asegurar la participación estudiantil en el gobierno universitario. Dicha participación resultó de las luchas del movimiento estudiantil. Esta tradición hasta

* Rector de la Universidad Nacional de Río Negro. Economista. Ex secretario de Políticas Universitarias de la República Argentina y de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina. Fue director del Indec e integrante de la CONEAU. Profesor investigador de Política Científica y Tecnología y de Sistema Universitario Argentino y profesor titular, categoría I, del Programa de Incentivos. Consultor internacional en temas de educación superior, ciencia y tecnología. Autor de libros, capítulos de libros y artículos en revistas con referato, sobre educación superior, ciencia y tecnología. Profesor de doctorado, director de tesis doctorales y miembro de jurado de tesis de doctorado.

nuestros días se autodenomina “reformista”. La tercera refiere al “peronismo”, con la Ley universitaria de 1947, que deroga la Ley Avellaneda y elimina el autogobierno universitario; luego se dicta el decreto de 1949 que suspendió la aplicación de los aranceles y la segunda Ley universitaria de 1954 que directamente eliminó los aranceles y estableció el ingreso directo a la universidad, todo ello durante los primeros dos gobiernos de Juan D. Perón. La denominaremos tradición “peronista”. Desde 1945 las tradiciones “reformista” y “peronista” han estado fuertemente enfrentadas.⁹⁵

En la tradición “reformista” confluyeron a lo largo de la historia radicales y socialistas, que se han expresado en las dos corrientes principales del movimiento estudiantil contemporáneo: Franja Morada y el Movimiento Nacional Reformista (MNR). Históricamente antiperonistas, confrontaron con Perón en las elecciones de 1946, dominaron la Federación Universitaria Argentina que fue partícipe del golpe militar de 1955 y premiados por el gobierno de Aramburu con el mítico gobierno tripartito de profesores, estudiantes y graduados en 1955. Gozaron de la torre de marfil con el cogobierno democrático universitario de la universidad pública desde el golpe hasta la Noche de los Bastones Largos de junio de 1966, mientras el peronismo estaba proscrito y sus principales dirigentes perseguidos, presos, torturados y fusilados o exiliados.

Con el retorno al poder del peronismo en mayo de 1973 los “reformistas” fueron minoría en comparación con los estudiantes universitarios que convergían en el peronismo o con expresiones de la izquierda guevarista. El peronismo universitario de los setenta, del que fui militante como estudiante y docente, recuperó las líneas principales del primer y segundo gobierno peronista con las banderas de la gratuidad⁹⁶ e ingreso directo con algunas pocas excepciones,

y la planificación tal como sucedió en los años cuarenta y cincuenta con los planes quinquenales de desarrollo. Se trataba de una orientación de la política con una fuerte intervención del Estado —por decreto en 1973 se suspendió la creación de nuevas universidades hasta tanto se contase con un plan nacional de desarrollo—, recuperaba las banderas reformistas del autogobierno (que no rigió en el primer peronismo de 1947-1955), reemplazando a los egresados por los trabajadores no docentes⁹⁷ en el gobierno tripartito. La noche negra del golpe militar del 76, con sus preavisos de la triple AAA desde fines de 1974, juntó en el llano a las dos tradiciones.

El retorno a la democracia en 1983, con el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, expuso de nuevo a las dos tradiciones, esta vez el “reformismo” conducía las universidades y la política universitaria. La recuperación del gobierno universitario y de la autonomía provocó un *per saltum* a los estatutos universitarios vigentes en junio de 1966 que derivaban del decreto-ley del general Aramburu, desconociendo la Ley universitaria 20464 o Ley Perón Balbín, así denominada por el nivel de consenso alcanzado entre las dos tradiciones en 1974. Fue la etapa de democratización de las universidades con la reincorporación de cesanteados, la realización de concursos docentes públicos y abiertos, el ingreso directo y la gratuidad, en un marco regulatorio de planes de estudio controlados por el Ministerio de Educación (autonomía académica restringida) y presupuestos universitarios también controlados por el Ministerio de Economía (lo contrario a la autarquía).

En el gobierno de Alfonsín, la política científica y tecnológica a cargo de Manuel Sadosky y Carlos Abeledo, en la SECyT y el Conicet, respectivamente, procuró restablecer los vínculos his-

95 La tradición “peronista” también reivindica el hito histórico de la Reforma del 18 y su impacto político en América Latina, más allá de los ámbitos universitarios.

96 A partir del gobierno de Alfonsín el reformismo atribuyó la gratuidad a la Reforma del 18.

97 El término “no docente” fue impuesto por la Federación de los Trabajadores de las Universidades Nacionales como identitario de ese sector de la comunidad universitaria, evitando el término “no docente” por su connotación de negación. En general, a nivel internacional, a este sector de trabajadores universitarios se los denomina “personal técnico y administrativo”.

tóricos del principal organismo de promoción de la investigación científica (Conicet) con las universidades públicas. Hubo intentos exitosos y otros fallidos. Entre los primeros se estableció un sistema competitivo de proyectos de investigación para sacar del poder a los directores de unidades ejecutoras de investigación del Conicet como beneficiarios del financiamiento. Y fracasó el intento de un sistema de estipendio a docentes universitarios que investigaban (SA-PIU) cuestionado por los investigadores de la carrera del Investigador Científico creada por el general Lanusse días antes de la asunción de Héctor Cámpora a la presidencia en mayo del 73. La experiencia no tuvo la potencia de reformar estructuralmente esa carrera para volver al enfoque de Bernardo Houssay —quien condujera el Conicet desde su creación hasta su muerte en 1971—: un sistema de apoyo a la investigación universitaria. Esta cuestión es central para comprender la creación del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores durante mi gestión en 1993 en la Secretaría de Políticas Universitarias, cuestión sobre la que volveré más adelante.

Raúl Alfonsín designó rectores normalizadores radicales y socialdemócratas, y los rápidos procesos de normalización legitimaron conducciones universitarias alfonsinistas o afines. El gobierno peronista de los noventa, durante la presidencia de Carlos Menem, tuvo como caja de resonancia opositora a las universidades nacionales y el movimiento estudiantil. Franja Morada sobrevivía al derrumbe del radicalismo, básicamente a consecuencia de la hiperinflación y la derrota electoral. No se registra ninguna evidencia empírica de intervención del Estado en la gestión menemista sobre las universidades nacionales que se compadeciera con la retórica opositora. La creación de nuevas universidades nacionales hacia el final de 1989 (La Matanza y Quilmes)⁹⁸ y principios de los noventa (San Martín y General Sarmiento, ambas en 1992) provocó más bien reparos, sin embargo los mayores cuestionamientos se expresaron con la crea-

98 La Universidad Nacional de Formosa se creó en 1988, en el último año del gobierno de Raúl Alfonsín.

ción de la Universidad Nacional de La Matanza, el distrito electoral de mayor envergadura en el conurbano bonaerense y bastión electoral peronista. El tibio intento del Subproyecto 06 (ver más adelante), durante la gestión del Ministro de Educación Antonio Salonia (1989-1992), de introducir la evaluación de la calidad en el sistema universitario, fue prejuiciosamente rechazado. En 1993 se crea la Secretaría de Políticas Universitarias, y fui designado secretario por el ministro de Educación Jorge Rodríguez para iniciar una profunda reforma universitaria que la literatura reconoce, aun cuando resulten evidentes sesgos analíticos. Estupor y confusión fue la reacción: “Cavallito desembarca en Educación” titulaba *Página 12*.⁹⁹

Cuestiones de política

En 1984, a mi regreso del exilio político, trabajé profesionalmente durante la gestión de Manuel Sadosky en la SECyT, donde conocí a algunos funcionarios que luego ocuparon posiciones de jerarquía en las universidades, como Mario Albornoz, secretario de CyT de la UBA en el rectorado de Oscar Shuberoff. No tuve cuestionamientos personales, ni nadie podía tildarme de neoliberal. Formado en las ciencias económicas con un posgrado en economía y planificación regional, en el exilio me especialicé en economía de la innovación y política científica y tecnológica, áreas en las que fui profesor, así como en economía marxista y teoría de la dependencia. En 1986 fui candidato a rector en la normalización de la Universidad Nacional del Comahue, donde me había formado y había sido expulsado con más de un centenar de docentes en marzo de 1975. Mi candidatura, vetada por Franja Morada por no ser “profesor” sino auxiliar de docencia, derivó en un escándalo: la lista del peronismo universitario sostenía que

99 Años después fui convocado por la periodista Nora Veiras, de *Página 12*, como testigo en un juicio que el investigador superior del Conicet Dr. Tramezzani interpuso contra el diario y Nora Veiras. La única vez que concurrí a Comodoro Py. Fue en solidaridad con *Página 12* y la periodista, quien fuera columnista universitaria en los noventa y hoy jefa de redacción del diario.

al haberme reincorporado se debían reconocer los ocho años continuos como profesor universitario invitado en el exterior. Finalmente se habilitó mi candidatura con el apoyo del sector independiente. La elección significó la derrota del radicalismo universitario que terminó en tercer lugar, al triunfar en la asamblea universitaria el candidato promovido por los sectores independientes. La primera y única universidad que el alfonsinismo perdió. Durante el exilio, y por la especialización lograda en CyT, contribuí a formar el área de vinculación tecnológica de la Universidad de Costa Rica. Antes de 1993 fui subsecretario de Estudios Económicos en la gestión de Juan J. Llach al frente de la Secretaría de Programación Económica y de Domingo Cavallo como Ministro de Economía. En ese carácter fui responsable de los estudios sobre competitividad de la economía argentina, y colaboraba en la realización de los mismos la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, a cargo de Bernardo Kosacoff, con quien compartía el planteo que de no mejorar la competitividad genuina de la economía, basada en el cambio tecnológico, el Programa de Convertibilidad no era sustentable. Desde esa posición tuve a cargo la negociación con el BID para el tercer programa de apoyo al sector de ciencia y tecnología, a partir de un crédito para la Modernización Tecnológica, que permitió crear el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) de apoyo al cambio tecnológico de las PyMes, en el marco de la Ley 23877 de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica de 1991. Esta introducción la realizo para presentarme ante un lector interesado en la investigación en políticas públicas que como tal indague también en la historia de los protagonistas para comprender en forma acabada las políticas desarrolladas.

La reforma universitaria de los noventa desde la política

Comenzaré por la política institucional y la relación con los rectores en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), refundado como organismo de coordinación de los rectores de las universidades nacionales. Después de la recuperación de la democracia y en los segundos

o terceros mandatos de rectores —escribo con lenguaje sexista porque eran todos hombres—, fueron elegidos candidatos peronistas, como Tulio del Bono, primer secretario general de la CONADU (el primer sindicato docente universitario), en la Universidad Nacional de San Juan, Pablo Bohovslasky en el Comahue, Armando Bertranou en Cuyo y Alberto Cantero en Río Cuarto. A ese incipiente “bloque” se sumaron los primeros rectores electos de las nuevas universidades del conurbano bonaerense, como Daniel Malcom en San Martín y Julio Villar en Quilmes. Como secretario de Políticas Universitarias participaba en las reuniones del CIN, sin votar, aunque mi presencia calificada maliciosamente como “representante del gobierno menemista que venía a intervenir la autonomía universitaria” era irritante para algunos rectores radicales, en particular para Juan Carlos Hidalgo del Litoral y para Juan Carlos Recalcati de la UTN, aunque la presencia de este último en el CIN fue muy breve ya que ese año la asamblea universitaria eligió a Héctor C. Broto, del peronismo universitario. No obstante, tenía buen diálogo con rectores “reformistas”: el rector Luis Lima de La Plata, Alberto Puchmuller de San Luis y Juan Carlos Busnelli de Luján, verdaderos caballeros que entendían las representaciones institucionales del sistema democrático, y con Oscar Shuberoff, quien de hecho ejercía, más con “muñeca política” que con pergaminos académicos, la jefatura del bloque de rectores radicales.¹⁰⁰ Ese año, en ocasión del ingreso al CIN del rector electo de la Universidad Nacional de Quilmes, Julio Villar, su solicitud fue fuertemente cuestionada por los rectores radicales que eran claramente hegemónicos. Cuando se discutió la legalidad de la Asamblea Universitaria que había elegido a Villar, me levanté de la sesión y advertí que era mi última participación en ese organismo, luego se bajó la espuma del conflicto y se resolvió el ingreso del rector de la UNQ. Julio había sido decano de la regional Buenos Aires en el 73 y colaborador de Héctor Cámpora en su exilio en Cuernavaca, México.

100 A lo largo de los años construí una relación de respeto mutuo con Oscar y con funcionarios de su equipo como Alicia Camillioni y “Cati” Nosiglia.

Había conformado fórmula con Ernesto Villanueva, el rector más joven de la UBA con 28 años en el 73. Me tocó proponer la designación de los rectores normalizadores de las nuevas universidades nacionales de General Sarmiento, Tres de Febrero y Lanús. Fueron designados, respectivamente, Roberto Domecq, quien condujera la Universidad del Comahue en el 73; Jorge Taiana (h), que había sido reintegrado al servicio exterior luego de su larga prisión política sin juicio durante la dictadura, y en ese momento era embajador en Guatemala. Cuando lo llamé Jorge estuvo de acuerdo en volver al país para cumplir esa función, sin embargo, cuando el presidente Carlos Menem dictó el decreto de designación, fue nombrado presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y renunció al rectorado. Para la Universidad Nacional de Lanús propuse a Ana Jaramillo, exiliada en México, coordinadora del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (PRONATASS). Cito estos antecedentes por la lejanía que podrían tener con un pensamiento neoliberal. La mención de estas personas jamás fue reconocida por el reformismo universitario. En un bastardeo simplista éramos “los menemistas que vienen a intervenir las universidades autónomas como el peronismo de 1945-1955”.

Otra anécdota es, al inicio de la gestión, la concurrencia de Marta Borda en representación de la SPU a un congreso del CIN sobre investigación universitaria en La Falda, Córdoba, que tuvo como principal organizador a Mario Albornoz, por entonces secretario de Investigación de la UBA, congreso al que habían invitado a un experto de la Unesco quien al hacer uso de la palabra tuvo groseras manifestaciones contra el gobierno nacional y democrático de Carlos Menem, lo que implicó el airado cuestionamiento de la representante de la SPU por las manifestaciones públicas indebidas de un experto internacional, sin duda enmarcadas en el pensamiento del radicalismo universitario. En esa oportunidad Marta Borda presentó ante los secretarios de CyT de las universidades los primeros lineamientos del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Los secretarios

y secretarías de universidades con rectores peronistas apoyaron la iniciativa, mientras que el “bloque radical” se fracturó: las secretarías de Catamarca y La Pata acompañaron, por ejemplo. Y Mario Albornoz dijo, casi en tono despectivo, “esto es el SAPIU”.

En la SPU tuve la posibilidad de conformar un equipo de absoluta pluralidad político-ideológica con académicos y especialistas reconocidos: Carlos Marquis y Víctor Sigal, que habían participado en el denominado “proyecto 06”; Rebeca Guber, subsecretaria durante la gestión de Manuel Sadosky, y Marta Borda, ex directora de Tecnología del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Eduardo Sánchez Martínez, del cristianismo progresista, y Emilio Mignone, fundador del CELS; Osvaldo Barsky, de la izquierda rosarina antes del exilio en Ecuador, y César Peón, sociólogo compañero de ruta en el Comahue en los setenta; Héctor Gertel y José Delfino, dos economistas cordobeses especializados en educación; José Pagés y Conrado González, con quienes compartía las preocupaciones sobre ciencia y vinculación tecnológica durante el alfonsinismo. Se sumó el teniente coronel (RE) Castro Leschtaler, experto en informática; y permaneció Eduardo Mundet, que venía desempeñándose previamente, abogado cordobés que formó parte de la gestión. Todos de quienes aprendí y complementábamos nuestras personalidades. Pido disculpas por las omisiones.

Los instrumentos de política fueron múltiples y de aplicación simultánea, lo que se reconoce como de *fuerte activismo*. Seguramente en otros artículos se analicen algunos de los instrumentos. En esta oportunidad me referiré a los aspectos cuestionados por la literatura hegemónica *pseudoprogresista*.

Neoliberalismo o neodesarrollismo. La visión simplificadora

Algunos autores califican a las reformas realizadas en los noventa como parte del neoliberalismo y proclives a desarrollar un “mercado de la educación superior”, desde la perspectiva de la minimización del Estado y la privatización

en el contexto de la política pública de la época (privatizaciones, desregulaciones, vínculos internacionales con los países desarrollados hegemónicos).

No se trata de justificar o discutir el resto de la política pública, sino de señalar que fue una política activa, de fuerte intervención del Estado —clásico de los gobiernos peronistas de los cuarenta y setenta—, al que concurrió una tecnocracia de alto nivel profesional y en el marco de las mejores prácticas internacionales de política universitaria. Estudios recientes de Aritz Recalde y Ernesto Villanueva concluyen que calificar de neoliberal la política universitaria de los noventa es una simplificación.

El sostenimiento económico de algunos instrumentos de política como el FOMECEC provino de un préstamo del Banco Mundial, y otros, como el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, del Tesoro Nacional. El crédito del Banco Mundial en modo alguno significó resignar principios y convicciones en el altar de las políticas del BIRF, más allá de ciertos fetiches que la literatura asigna a los organismos internacionales de crédito. Formaron parte del equipo de consultoría externo ex funcionarios del gobierno socialista de François Mitterrand en Francia (William Experton y Huguette Haugades), además de reconocidos académicos como Jean Claude Martin, ex presidente de la Universidad de Toulouse y profesor emérito de la misma, y el danés Lauritz von Nielsen, que años más tarde fuera rector de la Universidad de Aarhus, cuyo modelo de funcionamiento innovador fue estudiado por Burton Clark caracterizando a Aarhus como una universidad innovadora. Por otra parte, el kirchnerismo también negoció con los organismos internacionales de crédito y a nadie se le ocurre calificarlo como una etapa neoliberal. Riñe con la inteligencia la superficialidad de los análisis, más injustificados cuando se fundamentan en supuestos preceptos científicos. Cabe citar aquí a Arturo Jauretche sobre la falsificación de la historia.

Por otra parte y más allá de las líneas instrumentales de política pública desarrolladas desde los inicios del nuevo milenio hasta el presente, lo

que se observa es que las mismas continúan por la ancha avenida trazada en la reforma de los noventa. Ya no existe el FOMECEC, fue reemplazado por el FUNDAR y múltiples fondos especiales para el desarrollo de áreas disciplinarias específicas. Y la evaluación y la acreditación de la calidad han venido para quedarse. Tampoco corresponde el análisis de las políticas públicas como si la implementación de las mismas fuera con “escuadra y tiralíneas”, parafraseando a John William Cooke; los hacedores de política sabemos que en el ejercicio de la aplicación de las políticas se desarrollan mecanismos de mediación hasta que se llega a una ingeniería de detalle que permite optimizar los propósitos y resultados esperados, a partir de mayores consensos.

La política universitaria desde entonces trazó un marco regulatorio de principios básicos para los diversos sectores (privados y estatales, nacionales y provinciales) que con el tiempo han resultado inconvencionales, más allá del discurso que hay que cambiar la Ley de Educación Superior porque todavía es una deuda pendiente del período menemista. Mayor rigor, ¡por favor! Por supuesto, hay aspectos de la legislación que hay que modificar en términos de actualización en línea con la nueva época que estamos viviendo. Ninguna ley es para toda la vida.

La política universitaria de los noventa: visión integral y principales instrumentos de política

En los primeros tres años del gobierno de Menem, la política universitaria se caracterizó, primero, por mantener sus principales características desde la recuperación de la democracia: títulos habilitantes para el ejercicio profesional, autonomía limitada por el control de los planes de estudio, intervención en los presupuestos económicos de cada universidad pública (control del gasto en personal), sin ningún cambio con respecto al período alfonsinista. En segundo lugar, la ampliación del sistema universitario por la cantidad de nuevas instituciones públicas y privadas: el Ejecutivo acompañó todas las iniciativas de crear universidades nacionales (Quilmes, La Matanza, San Martín y General

Sarmiento en el conurbano bonaerense, y el Instituto Universitario del Arte [IUNA] en 1996) y el examen de las iniciativas de universidades privadas por parte del Ministerio de Educación, en el marco de la Ley de Universidades Privadas de 1967 (Ley 17604) para otorgar autorización provisoria por seis años. En tercer lugar, el Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria —conocido como Subproyecto 06—, creado en 1991 con el apoyo económico del PRONATASS y del Banco Mundial, y con la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La ampliación del sistema fue significativa, ya que por un lado el Congreso de la Nación impulsó proyectos de creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense a efectos de dar respuestas a demandas insatisfechas de educación superior, promovidas por diputados/as nacionales peronistas. Así se crearon las universidades nacionales de Formosa, Quilmes, San Martín. El rechazo del “reformismo” universitario a estas iniciativas fue explícito,¹⁰¹ al mismo tiempo que políticamente acompañaba la expansión del CBC de la UBA a ciudades bonaerenses con intendentes radicales. El caso del centro universitario en Junín y Pergamino con carreras de la UBA y La Plata resulta ilustrativo. Doble discurso: crítica a las nuevas universidades con flojos argumentos, pero sólida militancia universitaria partidaria. Por otro lado, abrían las puertas nuevas universidades privadas.

El aumento del número de universidades nacionales como privadas se apartaba del Decreto 185 del año 73, que había suspendido la

101 Cabe advertir que algunos protagonistas y/o diputados nacionales de la Unión Cívica Radical también proponían la creación de universidades nacionales en sus distritos electorales, o acompañaban las iniciativas, como Nicolás Teodosiu de Lanús y Raúl Baglini, que apoyó al inicio del nuevo milenio la creación de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) sobre la base de los centros universitarios de La Plata y la UBA en Junín y Pergamino. También apoyaron la creación de privadas (ver más adelante), como Rodolfo Terragno, la Universidad Siglo XXI, o el cineasta y dramaturgo Manuel Antín, con la Universidad de Cine.

creación de nuevas universidades hasta contar con un plan nacional de desarrollo, que fuera dictado por Jorge Taiana al poco tiempo de asumir como Ministro de Educación, en el tercer mandato presidencial de Juan D. Perón. Cabe advertir que en el tercer gobierno peronista se hicieron excepciones, tanto para la creación de universidades nacionales (Jujuy, Santiago del Estero, Centro de la Provincia de Buenos Aires y Entre Ríos), la provincial de La Rioja y las privadas Marina Mercante y la Sindical Bancaria. Durante la dictadura militar no se crearon nuevas universidades y durante el alfonsinismo tampoco, salvo la Universidad Nacional de Formosa en 1988.

Entre 1990 y 1993 se produjo una expansión significativa del sector de universidades privadas. En 1990 se crearon: Blas Pascal, Adventista del Plata, Concepción del Uruguay, Maimónides, Palermo y San Andrés. En 1991: Austral, UCES, FASTA y Di Tella. Y en 1992: Instituto Universitario Barceló, Instituto Universitario Favaloro y Centro Educativo Latinoamericano.

También se autorizó la Universidad Federal de la Patagonia Austral (1990) y se crearon los institutos universitarios del Ejército (1990) y la Marina (1991).

En el período bajo análisis, se había alcanzado un acuerdo entre el Ministerio y el CIN para la ejecución del Subproyecto 06 del Programa PRONATASS, con mucha reticencia y desconfianza de la mayoría de las universidades nucleadas en el CIN con rectores “reformistas”. El programa consistía en estudios y trabajos de asistencia técnica y la elaboración de proyectos de política pública sobre gestión universitaria; y también produjo documentos sobre la calidad de la educación universitaria. En esa época el economista Humberto Petrei promovía el arancelamiento siguiendo la experiencia australiana. Esto provocaba el fuerte rechazo del “reformismo”, en tanto los rectores peronistas guardaban silencio. Su principal preocupación era la recuperación del presupuesto luego de la caída estrepitosa en términos reales producto de la hiperinflación de 1989-1990, tanto del presupuesto universitario como del público en general.

Estos fueron los antecedentes previos a la profunda reforma realizada a partir de la creación de la SPU.

El abordaje de la nueva política universitaria supuso medidas múltiples de política que en la práctica recuperaban prácticas y políticas de las tradiciones liberal y laica (de la Generación del 80 y la Ley Avellaneda), el “reformismo” y el peronismo.

La tradición peronista como eje articulador: intervención del Estado para modificar el marco regulatorio de funcionamiento del sistema universitario, ampliar las fronteras de la autonomía y autarquía universitaria, el cogobierno universitario, el aseguramiento de la calidad, la inclusión social y el direccionamiento del financiamiento orientado a objetivos de política, para lo cual era imprescindible contar con buenos sistemas de información y profesionalizar en esa área del Ministerio de Educación. Cabe destacar el total apoyo, acompañamiento y libertad de acción que me brindó el ministro Jorge Rodríguez.

Autonomía y cogobierno resultaban de las tradiciones liberales y reformistas. A continuación se resumen algunos instrumentos de la política desarrollada, que tuvo fuerte intensidad entre 1993 y 1996 y continuidad hasta la finalización del mandato presidencial del Dr. Carlos Menem.

Un sistema de información universitaria

No existían datos consolidados a nivel del sistema. La política pública sin información implica trabajar a ciegas. Se realizó el primer (y único) Censo Nacional de Estudiantes Universitarios, se inició la publicación anual de la Guía de Carreras Universitarias para su distribución en las escuelas secundarias del país y se sentaron las bases para establecer un sistema de información con datos sobre estudiantes (ingresantes, reinscriptos, egresados), docentes, no docentes, duración teórica y efectiva de los estudios, etc., y por primera vez se organizaron e informatizaron las bases del sistema estadístico universitario nacional. Se pasó de las hojas de cuadrícula a la computadora. Se comenzó a saber a ciencia cierta cuántos estudiantes cursaban es-

tudios en las universidades. Insólito, ¿no?, que a diez años de la recuperación de la democracia el sistema universitario y el Estado no tuviesen datos básicos.

Un sistema universitario más humboldtiano (de investigación)

Se creó el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, recogiendo el antecedente del SAPIU, ideado por la gestión Sadosky-Abledo desde el Conicet, y con ello el ideario de Bernardo Houssay de apoyar la investigación en un modelo universitario de sesgo profesionalista, de docentes con baja dedicación, escasa actividad de investigación y preeminencia de las carreras de “m’hijo el d’otor”. Muy lejos estábamos del modelo *humboldtiano* de la universidad estatal brasileña y las mejores del mundo.

El Conicet se había replegado nuevamente en sus unidades ejecutoras propias, habían retornado a su conducción algunos *dinosaurios* de los períodos dictatoriales, los juicios iniciados por el gobierno de Alfonsín se paralizaban y la institución se retiraba como querellante.

El programa se fundaba en la profunda convicción sobre la importancia de las universidades en la sociedad y economía del conocimiento. Contaba con la experiencia previa acumulada en el exilio. Fui asesor de la Secretaría de Investigación de la Universidad de Costa Rica para establecer un programa de vinculación tecnológica con los sectores productivos y director de Planificación Científica y Tecnológica del Ministerio de Planificación. A mi regreso integré el equipo de Manuel Sadosky. Se trataba de un incentivo para que las universidades nacionales designaran docentes con dedicación completa, quienes veían mejoradas sus remuneraciones en alrededor del 30, 40%. A diferencia de la carrera del Conicet, era condición *sine qua non* dictar asignaturas de grado (los Conicet tienen una marcada propensión al dictado de posgrado) y la categorización como investigador/a. En síntesis, el eje de ese instrumento de política no fue la mejora salarial, sino contribuir a desarrollar una universidad de investigación, si bien

se alcanzaban simultáneamente dos objetivos: desarrollo de la investigación científica y tecnológica en las universidades y mejora de los ingresos de los docentes que investigaban.

Por cierto, la literatura da cuenta del alto nivel de participación que tuvo la formulación y ejecución del programa, por lo que resulta inadecuado caracterizarlo como intervencionista o referenciarlo como “neoliberal”. Cabe advertir que a la distancia los errores de implementación de la segunda etapa del programa (ya no me desempeñaba como secretario) resultaron del planteo de las universidades para valorizar en la categorización los cargos de gestión, incluidas la gestión rectoral y de facultades, y la regionalización del proceso de categorización, que provocó una elevada heterogeneidad que perdura hasta estos días.

Un programa universitario de vinculación tecnológica

La nueva revolución científica y tecnológica mundial estaba en marcha (TIC, microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales) y el sistema universitario mundial se “vinculaba” con los actores productivos, fueran micro, pequeñas y grandes empresas de capital nacional. La vinculación tecnológica había dado sus primeros pasos en el gobierno de Alfonsín, pero circunscripto al área de la SECyT. Esa experiencia y actores destacados de esa etapa fueron incorporados a la SPU con la conducción del físico Conrado González, quien asesoró al diputado nacional Jorge Rodríguez en el proyecto de ley que fuera sancionado y promulgado de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica (Ley 23877). Las unidades académicas de las ciencias aplicadas y las ingenierías eran el locus más interesado en esta materia.

Limitación de la intervención a los planes de estudio por parte de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU)

Hasta ese momento había sido una práctica habitual de la DNGU que el personal técnico y profesional observara los contenidos de los planes de estudio y programas de asignaturas duran-

te el trámite de validez oficial de los títulos. La adopción del modelo de educación universitaria de Francia, el reconocimiento de los títulos universitarios como habilitantes para el ejercicio profesional, el tardío surgimiento de universidades privadas por ese motivo (a partir de 1958) en comparación al resto de Hispanoamérica y la sustanciación de un examen de estado para las primeras diez cohortes de egresados de esas universidades contribuyeron a desarrollar un celo en el Ministerio de Educación para fiscalizar que los títulos universitarios de licenciado o equivalente no fueran inferiores a planes de estudio con una duración de cuatro años, así como contenidos referenciados en las incumbencias de los títulos.¹⁰²

La Secretaría, a través de la Subsecretaría a cargo de Eduardo Mundet, comenzó a atenuar el fuerte intervencionismo bajo el enfoque de desburocratizar y eliminar las observaciones técnicas irrelevantes. Con ello, gradualmente se fue ampliando la autonomía universitaria.

La Secretaría, a través de la Subsecretaría a cargo de Eduardo Mundet, comenzó a atenuar el fuerte intervencionismo bajo el enfoque de desburocratizar y eliminar las observaciones técnicas irrelevantes. Con ello, gradualmente se fue ampliando la autonomía universitaria.

Autarquía económica y financiera

De la mano de una menor intervención académica por parte de la DNGU, había que ampliar las fronteras estrechas de la gestión económica y

¹⁰² La regulación del sistema universitario argentino se basaba en el modelo francés. Durante la revolución napoleónica, se cerró la Universidad de París (Sorbona) en 1793 y durante cien años y no se autorizó el funcionamiento de universidades privadas porque los títulos eran habilitantes para el ejercicio profesional. En Francia las universidades son fuertemente controladas por el Estado nacional en materia de planes de estudio, creación de carreras y pago a los docentes a partir de concursos sustentados por el Ministerio (hoy Ministerio de Educación Superior e Investigación). Con estos motivos históricos se puede desacreditar el mito “reformista” de la eliminación de la autonomía universitaria a partir del gobierno peronista.

financiera de las universidades. A escala internacional se adoptaba la figura del *block grant*, o subsidio global a las instituciones, en forma simultánea con la adopción de modelos de distribución presupuestaria (secundaria) entre las instituciones (Canadá, Francia —modelo San Remo—, Holanda, etc.). La literatura subestima este tema y los analistas minimizan los límites a la autonomía que implica la formulación del presupuesto de manera desagregada —según el clasificador por objeto de gasto (personal, bienes de consumo, bienes de uso y transferencias)— para ser elevado para la consideración, no objeción y eventual aprobación primero del Ministerio de Educación y luego a la Secretaría de Hacienda o Presupuesto del Ministerio de Economía. Desde la crisis de la deuda externa mexicana de 1982, la volatilidad de la macroeconomía, las elevadas tasas de inflación y el desequilibrio de las finanzas públicas provocaban no sólo la caída constante en términos reales de los salarios universitarios, sino el “congelamiento de vacantes”. En otras palabras, los cargos de docentes universitarios que cesaban la relación laboral por jubilación, fallecimiento o renuncia no podían ocuparse. ¿Cómo se ejerce la autonomía universitaria si el Estado interventor no posibilita la creación de nuevas carreras o la ocupación de cargos docentes vacantes?

En 1994 se adoptó la figura de la asignación de una partida global en el presupuesto de la administración pública nacional, figura que rige hasta el presente como “la planilla anexa (distributiva) del artículo 12 que asigna los recursos totales para el sistema universitario nacional”. Las universidades nacionales ya no tuvieron que peregrinar por los despachos de las secretarías de hacienda de los ministerios de educación y economía para discutir cuestiones económicas vinculadas a decisiones académicas en ejercicio de la autonomía universitaria.

En paralelo se comenzó a trabajar en un modelo de asignación de recursos basado en indicadores objetivos y verificables, lo cual no se podía hacer si no se contaba con un robusto sistema de información universitaria. A esos efectos, se adoptó el enfoque canadiense y francés o modelo de “insumos”: cantidad de estudiantes, de lo cual se derivaban relaciones técnicas norma-

tivas docente-alumno, etc. Durante esos años no se puso en marcha por el diálogo constante con el CIN sobre cómo se define la variable estudiante, si el CBC de la UBA era un curso de ingreso o eran alumnos universitarios, si la base de datos debía incluir el documento de identidad, etc. La iniciativa fue prosperando con el transcurso de los años y hoy ha sido adoptado por el CIN (Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria), con baja o nula aplicación por falta de voluntad política del Poder Ejecutivo.

El marco regulatorio para las universidades privadas

A diferencia de buena parte de la experiencia regional, el régimen regulatorio para la creación y funcionamiento de las universidades privadas es de un fuerte control del Estado, sea a través de la intervención de la agencia estatal de evaluación y acreditación (CONEAU) para autorizar provisoriamente la puesta en marcha, así como de la autorización estatal definitiva y los mecanismos de aseguramiento de la calidad de carreras reguladas que rigen por igual para universidades estatales y privadas.

La evidencia empírica muestra, por ejemplo, que la participación del sector privado universitario en el sistema nacional es minoritaria (20% de la matrícula), y ninguna evidencia permite concluir que la universidad argentina se privatizó, como en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Había dudas sobre la calidad de las universidades creadas bajo el régimen de autorización provisoria por seis años. La mayoría de las nuevas universidades creadas a principios del gobierno del presidente Menem estaban en la situación de autorización “precaria” de funcionamiento. Así fue como algunas cerraron sus puertas (Bar Ilán y Patricios, entre otras), a partir de la fiscalización rigurosa de la DNGU.

Desde 1993 en adelante continuó la creación de universidades privadas: el Instituto Universitario de Cine y la Universidad Cuenca del Plata, ambas en 1993. Y se reconoció a FLACSO como universidad internacional.

Varias de las universidades privadas nuevas respondían a gestiones de dirigentes políticos (el caso del ex ministro de Obras Públicas de Raúl Alfonsín, Rodolfo Terragno, promoviendo la creación de una universidad privada en Córdoba, o la intendencia peronista del Partido de la Costa Atlántica en provincia de Buenos Aires, promoviendo la creación de una universidad privada en ese partido) y de corporaciones diversas (los casos de los Bancos Mayo en la creación de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán, promovida por el presidente del Banco Mayo, Rubén Beraja, a su vez presidente de la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas) y del Instituto Banco Patricios de la familia Szpolski.

La reforma constitucional de 1994

La reforma constitucional de 1994 resultó de un acuerdo entre los dos partidos políticos mayoritarios, el radicalismo y el peronismo, conocido como Pacto de Olivos.

El artículo 75, inciso 19, de la Constitución reformada en 1994 reconoció la autonomía de las universidades, pero con la particularidad de consagrarla conjuntamente con la autarquía. Cuestión a la que se hizo referencia más arriba. El debate central fue cómo incorporar a la nueva constitución el principio de la gratuidad universitaria.

Después de arduas negociaciones se acordó el siguiente texto:

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Me referiré al texto destacado sobre los “principios de gratuidad y equidad” que promovió el peronismo y sus aliados. Los “reformistas” promovían el principio de gratuidad a secas. No se puede negar que algunos sectores del peronismo adscribían a los postulados de la primera Ley universitaria peronista de 1947 que establecía la gratuidad solamente para los estudiantes de bajos ingresos. A su vez, el gobierno sostenía que el sistema universitario nacional se había complejizado con el desarrollo de los posgrados y por lo tanto no se podía establecer la gratuidad de la totalidad de los estudios universitarios. Asimismo, el sistema universitario internacional estaba registrando una profunda reforma, a partir de la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación y el enfoque de los estudios superiores a lo largo de la vida. De hecho, en 1999, o sea cinco años más tarde, veintisiete países europeos firmaron el Acuerdo de Bologna. Por último, veintiún años después, la reforma de la Ley de Educación Superior introdujo la gratuidad sólo para los estudios de grado. De manera tal que los principios de gratuidad y equidad, como una expresión que reúne en un significado conjunto a dos términos diferentes (por ejemplo “luce y volve”), fue muy adecuada para la carta magna. Veremos a futuro cuáles serán las nuevas interpretaciones.

El Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)

Los organismos internacionales de crédito acuerdan entre ellos la distribución de la atención de sus programas de crédito a los países subdesarrollados. Así, por ejemplo, el BID atendía el nivel de educación primario y el BIRF el secundario, mientras que el sector de ciencia y tecnología era atendido por el BID. Ello explica la formulación y negociación de un programa de crédito para educación superior universitaria debió acordarse con el BIRF.

El BIRF contaba para entonces con documentos de orientación de políticas, basados en la evaluación de la calidad, el ingreso, permanencia y egreso, y el financiamiento, con énfasis en

modelos de asignación presupuestaria basados en indicadores objetivos (cantidad de estudiantes y/o egresados, por ejemplo), cuestionando severamente los sistemas de presupuestación basados en la negociación política. Las propuestas sobre evaluación de la calidad recogían la experiencia de los Estados nacionales desarrollados europeos que habían recogido tardíamente el sistema estadounidense de mediados de los años treinta. La contrapartida de los sistemas de evaluación de la calidad y rendición de cuentas es que implicaban mayor autonomía y autarquía institucional, en un contexto de masificación de la educación superior tendiente a la universalización. Pedro Krotsch caracterizaba la nueva política internacional en educación superior con la expresión “control remoto” de parte del Estado.

La evidencia empírica en los noventa era incontestable: crecimiento exponencial de los posgrados de dudosa calidad desde la recuperación de la democracia como expresión de la mercantilización de ese nivel, notables disparidades en las asignaciones presupuestarias según la cantidad de estudiantes de cada universidad, aumento exponencial de la matrícula de las carreras de tradicionales que implicaban una reasignación de recursos hacia esas ofertas masivas con docentes de dedicación simple, reforzando el modelo histórico “profesionalista” que reprimía el resurgimiento de las carreras experimentales en ciencias básicas, naturales e ingenierías.

La formulación y negociación del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) se orientó a afrontar los problemas reseñados. Sus componentes fueron:

1. Crear un fondo para el mejoramiento de la calidad de la docencia de carreras experimentales y la formación de posgrado de los docentes de dichas carreras, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA).
2. Crear la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP).
3. Otorgar financiamiento de estudios de posgrado en ciencias sociales y humanidades.

4. Mejorar las bibliotecas universitarias.
5. Desarrollar un sólido sistema de información universitaria.
6. El desarrollo de un modelo de asignación presupuestaria basado en indicadores objetivos.

Durante la primera misión de expertos del BIRF, un consultor estadounidense propuso la participación de los estudiantes en la estructura de financiamiento de las universidades, con énfasis en el arancelamiento, considerando las tendencias internacionales a diferencia de los casos singulares de Uruguay y Argentina de gratuidad de los estudios de grado. Sin embargo, esa propuesta era contradictoria con la ampliación de los alcances de la autonomía de las instituciones. El gobierno la objetó desde la perspectiva autonomista. El experto fue excluido de las siguientes misiones del Banco.

Se advierte que la SPU avanzó en ampliar los márgenes de la autonomía universitaria y la autarquía como se mencionó anteriormente.

Un aspecto importante a resaltar en las operaciones con los organismos internacionales de crédito es el aseguramiento de procedimientos rigurosos y transparentes, los que no necesariamente son habituales en el mundo subdesarrollado habituado a la dedocracia, a la elección previa de “ganadores” (beneficiarios), a evitar mecanismos colegiados para la toma de decisiones, al enfoque “amigo enemigo”, etc. Esta cuestión es una contribución muy importante más allá del financiamiento. Obsérvese que se trata de programas de inversión que no financian gastos corrientes, como salarios, mientras que las becas, junto con el equipamiento, son calificados como inversión.

Se estableció un consejo directivo del FOMECA dado que la CAP per se era un organismo colegiado, ambos separados y diferenciados de la autoridad política del secretario y el ministro. La composición plural y calificada de los integrantes de estos cuerpos fue ejemplar.

La acreditación de la calidad de los posgrados fue voluntaria, pero al estilo internacional, las becas sólo podían estar orientadas a estudios de posgrado acreditados. La CAP fue el germen de la CONEAU.

Desarrollo de la educación superior técnica no universitaria

Se formuló y negoció con el BID un programa de crédito para la constitución de nuevas instituciones de educación superior técnica, siguiendo el modelo francés de los Institutos Universitarios Tecnológicos. Se logró crear y poner en marcha un ITU en Mendoza a partir de la asociación entre la Universidad Nacional de Cuyo —durante la gestión del rector Armando Bertranou, que años más tarde fuera presidente del Conicet—, el Estado provincial y el sector industrial mendocino. Funciona en el campus de la UNCuyo y se ocupa del dictado de carreras técnicas terciarias.

El Programa de Becas

La barrera a la entrada a la universidad mediante aranceles ya no existía por la gratuidad de los estudios de grado establecida en los estatutos universitarios, pero el sistema universitario estatal argentino gratuito no necesariamente asegura la igualdad de oportunidades y acceso de estudiantes de bajos recursos económicos. En 1993, Argentina contaba con un instituto de crédito educativo que también otorgaba becas y cuyo funcionamiento era por demás deficitario. La erosión del Estado había llegado a esos despachos, la morosidad crediticia era predominante y la asignación de recursos discrecional. Se puso en marcha un programa de becas, que en su inicio tuvo una asignación presupuestaria modesta, para cubrir 50.000 estudiantes con carencias económicas, y se gestionaba en base a criterios objetivos.¹⁰³

103 Hasta entonces era habitual que parlamentarios gestionaran becas y créditos educativos para militantes políticos, amistades y familiares. Se terminó con esa práctica.

La nueva Ley de Educación Superior

La elaboración, negociación y sanción de la Ley de Educación Superior 24521 de 1995 fue resultado de un largo proceso signado por la feroz oposición del “reformismo” universitario. Sin duda primaba la oposición política al menemismo y sus políticas de privatización, que se conjugaba con la autorización estatal para el funcionamiento de múltiples universidades privadas. Asimismo flotaba en el ambiente la preocupación histórica de la intervención del Estado sobre la autonomía universitaria, que había caracterizaba al peronismo en los años cuarenta y cincuenta.

La SPU realizó consultas múltiples y preparó un proyecto de ley, con comentarios y justificación de cada artículo, incluso planteando alternativas. Ese proyecto comentado fue publicado y ampliamente distribuido. Se generó un amplio debate, sobre temas fundamentales, tales como el atributo de los títulos universitarios de grado como habilitantes para el ejercicio profesional y vinculado a ello el sistema de evaluación y acreditación universitaria, así como los alcances de la autonomía universitaria y la gratuidad y equidad.

Sin duda esos temas fueron los más controversiales. La propuesta de la SPU de separar la acreditación de la formación académica y la habilitación para el ejercicio profesional en la expedición de los títulos, siguiendo el sistema de los EE. UU., sólo concito el apoyo de Francisco Delich, ex rector de la UBA y Córdoba, de los rectores de Di Tella y San Andrés, y del diputado nacional radical platense José Dumón. Ni las universidades nacionales ni las privadas, salvo las dos mencionadas, acompañaban esa propuesta. Las primeras por la tradición y las segundas porque habían pasado el período de examen de estado de sus egresados y no querían volver a esa situación. Cabe advertir que la separación de la titulación académica de la habilitación para el ejercicio profesional implica la ampliación de los alcances de la autonomía universitaria.¹⁰⁴

104 También es importante señalar que las provincias nunca delegaron a la nación el control del ejercicio profesional en sus territorios.

El *trade off* de mantener la habilitación profesional fue la acreditación obligatoria de la calidad de las carreras de interés público que pusieran en riesgo la seguridad, la salud, los derechos y la educación de la población. Sin embargo, el bloque de rectores “reformistas” planteó la posibilidad de crear otras agencias no estatales de evaluación y acreditación, y así quedó consignado en la ley, lo que terminó tergiversándose, ya que debían constituirse como figuras jurídicas de derecho privado y, por ende, el discurso mutó a la “privatización de la evaluación de la calidad universitaria” por parte de los propios autores de la propuesta. ¡Insólito! En un clima de desconfianza a la intervención del Estado, la CONEAU comenzó a funcionar bajo la conducción de Emilio Fermín Mignone, que fuera propuesto por el Poder Ejecutivo como representante ministerial y elegido por sus pares por unanimidad. El “reformismo” había incorporado miembros a la Comisión en representación del CIN y el Congreso de la Nación. La retórica dio lugar a la acción y en la práctica ni siquiera intentaron crear una agencia de evaluación y acreditación propia de las universidades estatales. Sí lo hicieron grupos de universidades privadas, creando dos agencias que finalmente no funcionaron.

La oposición más importante se concentró sobre el tema de la gratuidad de la enseñanza universitaria, que había sido bandera del peronismo desde 1949 (decreto de suspensión de los aranceles, refrendado luego en la segunda Ley universitaria del peronismo en 1954 con la eliminación total). La ley delegaba a las universidades esta materia para que en ejercicio de la autonomía cristalizaran en sus normas los principios de “gratuidad y equidad”. No obstante, la ley establecía que lo recaudado por la eventual aplicación de aranceles debía destinarse a becas para estudiantes de bajos recursos y otros soportes de bienestar universitario, prohibiéndose otros gastos corrientes. La propuesta estaba más alineada con la primera Ley universitaria del peronismo de 1947 en un contexto de ingreso al siglo XXI con modalidades de educación universitaria diversas y masificación de la educación superior.

El debate en el Congreso de la Nación fue tenso, la Federación Universitaria Argentina convocó a movilizaciones en oposición a la sanción de la ley y rodearon el Congreso en el día del tratamiento. En el interior del Congreso hubo idas y vueltas de negociaciones del oficialismo con la oposición, no alcanzándose acuerdo alguno. Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, constituido el quórum, el proyecto fue votado por mayoría, por el oficialismo y sus aliados parlamentarios, con el voto negativo de la oposición, incluido el FREPASO.

Los legisladores nacionales peronistas tenían posiciones encontradas por el punto sobre gratuidad, que fue el caballito de batalla de los legisladores de la oposición. No obstante, las exposiciones del “reformismo” legislativo hacían hincapié también en otros puntos, como la creación de la CONEAU, la defensa del gobierno tripartito con el claustro de egresados y el cuestionamiento que fueran electores y pudieran ser elegidos los auxiliares de docencia (¡de antología!,¹⁰⁵ ni que hablar con otorgar ciudadanía universitaria a los trabajadores no docentes),¹⁰⁶ o que cuestionaran el texto final con el cambio introducido por el oficialismo de dar participación al Congreso Nacional en la designación de los miembros de CONEAU, cuando al mismo tiempo el “reformismo” cuestionaba la injerencia del Poder Ejecutivo y reclamaba un mayor protagonismo del Congreso.¹⁰⁷ En definitiva, los *issues* del período

105 Lamentablemente la UBA continúa sin modificar su estatuto para otorgar ciudadanía universitaria a los auxiliares de docencia, tal como lo prevé la LES. Se expresan a través del claustro de egresados. El “reformismo” guarda silencio y los intelectuales también.

106 Cabe destacar que la Federación de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN) acompañó el proyecto de ley. Nelso Farina, su secretario general, me distinguió con una plaqueta en los juegos deportivos que organizaron en Córdoba. La LES recuperaba el protagonismo no docente establecido en la ley de 1974 y clausurado durante la dictadura militar.

107 No todos los cambios introducidos en el Congreso fueron razonables, por ejemplo la introducción del segundo párrafo del artículo 50: “en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será

abierto con el golpe del 55 que se proyectó hasta junio del 66, cuando el ongiato intervino las universidades.

Mucha tinta ha corrido para argumentar contra la LES sancionada durante la gestión del presidente Carlos Menem, sin embargo durante el breve interregno de la Alianza, los doce años de gobiernos kirchneristas y los cuatro de Juntos por el Cambio, la Ley de Educación Superior no se derogó ni fue reemplazada por otra ley integral, como sucedió con la Ley Federal de Educación sustituida por la Ley Nacional de Educación. Tuvo modificaciones parciales, como la visibilización del derecho a la educación superior de las personas discapacitadas, la posibilidad de estudios de posgrado de egresados de institutos terciarios con cuatro años de duración y, por último, la más significativa, el establecimiento del ingreso irrestricto y la gratuidad de los estudios de grado (reforma Puiggrós).

Estas últimas ni modificaron las prácticas y normas estatutarias de las universidades preexistentes que con la LES ejercieron el derecho a establecer la gratuidad como un alcance de la autonomía universitaria y el ingreso irrestricto tiene lugar en algunas instituciones, mientras que en otras no.

Sostengo que las razones de la vigencia de la LES habiendo transcurrido veintiséis años de su sanción son las siguientes: (i) un marco normativo integral de la educación superior que garantiza la autonomía de las jurisdicciones provinciales en un país federal como Argentina; (ii) un marco integral del sistema universitario, con especificaciones para las instituciones nacionales, provinciales y privadas, y un sistema de

definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente”. Ese párrafo fue introducido a instancias del decano de la Facultad de Medicina, Luis Ferreira, que no lograba que prosperara en el Consejo Superior que pudiera establecer un sistema de ingreso selectivo para Medicina. El párrafo fue eliminado en la reforma Puiggrós, modificando al mismo tiempo el primero, que establecía las condiciones de regularidad de los estudiantes. Este otro tema es materia opinable.

evaluación y acreditación de la calidad común a todo el sistema, así como el régimen de títulos y, (iv) a mi juicio lo más importante: se amplió la autonomía y se estableció la autarquía económica y financiera, envidiada por los organismos nacionales de ciencia y tecnología (Conicet, CNEA, INTI, INTA, etc.).

Disposiciones normativas como la posibilidad de acceso a la educación superior de personas con más de 25 años de edad sin título del nivel medio, la intervención de las universidades nacionales sólo por parte del Congreso Nacional imposibilitando al Poder Ejecutivo intervenir instituciones, las restricciones al ingreso de la fuerza pública a recintos universitarios, son, entre otras, medidas que rescatan los valores de la tradición democrática y republicana, prescriptas en la LES.

Los alcances de la autonomía universitaria se ampliaron significativamente. Desde entonces el Ministerio de Educación no emite juicio sobre los planes de estudio de carreras de grado de profesiones no reguladas, y el hecho del acrecentamiento de profesiones reguladas (carreras acreditadas por el artículo 43) no ha sido consecuencia de la intervención del Estado sino de las corporaciones académicas con propósitos de reservar un campo profesional. He sido un opositor permanente a la inclusión de carreras al régimen obligatorio de acreditación. Un ejemplo absurdo de la hiperregulación ocurre con las carreras de Ingeniería, donde se ha llegado al extremo de estandarizar la disciplina de informática cuyo desarrollo y actualización se observa en el surgimiento de empresas de tecnologías de la información y comunicación creadas por jóvenes emprendedores brillantes que en muchos casos son estudiantes.¹⁰⁸

108 Todas las carreras de Ingeniería están comprendidas en el artículo 43. Menos mal que Argentina no tiene el título de Ingeniero Comercial, como en Chile, sino que utiliza la denominación de licenciatura, sino estaría regulada por el artículo 43.

Sobre ese tema, vale recordar la evidencia empírica de los primeros resultados de la acreditación de la carrera de Medicina, que mostró que la mayoría de las carreras estaban “subestándar”. Plantear el cierre de las mismas era desde todo punto de vista inviable, aunque sí ocurrió en un caso de Ingeniería. La CONEAU entonces construyó una interpretación inteligente: se otorgaba una acreditación por tres años, sujeta a compromisos de mejora. La perspectiva fue la mejora y no la sanción. Se suponía que a los tres años la carrera alcanzaba los estándares de calidad fijados por la propia comunidad universitaria disciplinaria, a través de las asociaciones de facultades o unidades académicas. Ahora bien, caracterizar la introducción de la acreditación condicionada por tres años como un cambio sustancial a la política universitaria implica desconocer que la mayoría de las carreras estaban “subestándar”, o sea, que no satisfacían un mínimo nivel de calidad. Obsérvese la tergiversación de los hechos. Algunos interpretan que se trató de una implementación negociada que corrigió la política. Otra interpretación es que resultó de la impactante evidencia empírica que las carreras reguladas no satisfacían estándares mínimos de calidad y por lo tanto hubiera sido un escándalo dictaminar la no acreditación. Se encontró una salida inteligente.

Caracterizar a la reforma como pro mercado o desarrollo artificial de un mercado de la educación superior no resiste el menor análisis. Ni se privatizó el sistema, ni hubo una competencia entre universidades, ni se creó un mercado de la educación superior.

La política universitaria en el nuevo milenio: rupturas y continuidades

La política de educación superior se discontinuó pese al cambio de denominación de la SPU a Secretaría de Políticas de Educación Superior. Se cerró la línea de trabajo de los Institutos Tecnológicos Universitarios, pese al éxito de la primera experiencia piloto. En vez de formular y negociar un nuevo tramo del crédito del BID, se canceló una política pública que tendía puentes con la educación superior no universitaria.

EL FOMEC fue eliminado, simplemente porque era de los noventa. En paralelo, el secretario de Ciencia y Tecnología, Dante Caputo, intentaba restaurar el SAPIU. Debió renunciar por la oposición de los investigadores del Conicet.

La CONEAU como organismo descentralizado que había iniciado sus actividades en 1996 tenía un impacto creciente en la mejora de la calidad del sistema universitario. Se habían cerrado aproximadamente el 25% de los posgrados de baja calidad y la acreditación de carreras de grado de interés público avanzaba gradual pero sistemáticamente. Entre 2000 y 2002 fue presidida por Juan Carlos Pugliese (h).

El gobierno de la Alianza pasó sin pena ni gloria. A partir del gobierno de Eduardo Duhalde y durante la gestión de Graciela Giannettasio al frente de la cartera educativa se incorporó el abogado radical Juan Carlos Pugliese (h) como secretario de Políticas Universitarias, cargo que ocupó hasta el 2005 con la gestión ministerial de Daniel Filmus. Pugliese (h), radical, un hombre de bien, querido por la comunidad universitaria, había sido rector de la UNICEN, miembro de la CONEAU al inicio de su funcionamiento en representación del bloque de rectores radicales del CIN y presidente de dicha Comisión.

La mejora de la economía le permitió volver a transitar las políticas creadas en los noventa. Surgieron contratos programa para el financiamiento de los planes de mejora de las carreras del artículo 43 de la LES. Se sostiene que esto significó cambiar el “rol descomprometido del Estado evaluador”, pero en verdad no tenía diferencias profundas con el enfoque del FOMEC, simplemente que ahora la atención se ponía en esas carreras, lo cual era lógico dada la situación subestándar de calidad. Un ejemplo fue el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI) en 2004 y 2005. Ni el FOMEC ni el PROMEI fueron fondos competitivos. A fines de 2004 se creó el FUNDAR (Fondo para el Desarrollo Universitario Regional), con fines similares al FOMEC aunque no necesariamente orientados al mismo propósito, también orientado a metas. Se trataba de la “política contractualista” establecida en los noventa, siguiendo

la experiencia internacional, con particular énfasis en la política universitaria del gobierno socialista de Francia. La pérdida de los salarios reales de los trabajadores universitarios había dado lugar a protestas airadas de los sindicatos y en ese marco se resolvió la centralización de la política salarial universitaria. Recordar que la LES preveía entre los alcances de la autonomía y la autarquía la definición de regímenes laborales y salariales.¹⁰⁹ La centralización de la política salarial implicó la realización de paritarias docentes y no docentes. Fue una medida contradictoria, ya que las universidades siguieron siendo autónomas para determinar el tamaño de sus plantas de personal. Un claro ejemplo del “Estado bobo” que financia salarios pero no controla la evolución de las plantas de personal. Absurdo. La SPU intentó con éxito parcial acotar la autarquía universitaria en la definición de las remuneraciones de las autoridades superiores estableciendo a modo de recomendación una propuesta de coeficiente sobre el salario docente. La aplicación fue dispar y aún hoy en día se registra una fuerte dispersión de los salarios de las autoridades superiores universitarias, para nada justificada.

En 2002 se creaban las universidades nacionales de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, por iniciativa de dos legisladores nacionales, uno del radicalismo y el otro del peronismo.

El 29 de diciembre de 2005 fue designado al frente de la SPU el filósofo peronista Daniel Malcolm, rector de la Universidad Nacional de San Martín. Su gestión fue corta, ya que en agosto de 2006 renunciaba por desavenencias con el ministro Filmus. Asume como secretario el ex rector de la Universidad Nacional de La Plata, el médico veterinario Alberto Dibbern, radical,¹¹⁰ quien se desempeñó por un exten-

so período (2006-2012), durante tres gestiones ministeriales (Daniel Filmus, Juan Carlos Tedesco y Alberto Sileoni). Luego asumiría el rector de la Universidad Nacional de Villa María, Martín Gill, hasta que resultó electo diputado nacional por la provincia de Córdoba en 2013. En la segunda mitad del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner lo reemplazó el ex rector de la Universidad Nacional de Misiones, Aldo Luis Caballero (2013-2015). Estos dos últimos provenientes del peronismo universitario.

En 2006 el Ministerio de Educación, el CIN y la Federación de Trabajadores Universitarios (FATUN), en representación del sector no docente, acuerdan el primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para este sector, que posibilitó una reclasificación del personal, reconocimiento de derechos diversos y en términos salariales una mejora significativa a punto tal que todavía hoy una categoría 3 (Jefe de División) del escalafón no docente percibe ingresos superiores a un profesor adjunto.

Fue un período de fuerte crecimiento del presupuesto universitario, *pari passu* con incrementos salariales al ritmo de la inflación, múltiples contratos programa para la mejora de la calidad de las ingenierías y otras carreras reguladas por el artículo 43 de la LES que requieren acreditación obligatoria. Incluso, se inició un proceso de financiamiento de carreras no reguladas. Asimismo, se ponía en marcha a través del Ministerio de Planificación Federal un importante Programa para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria. Por primera vez desde la recuperación de la democracia se desarrollaba un programa integral de infraestructura.¹¹¹ Por otro lado, el Programa de Becas Universitarias (PNBU) registraba un crecimiento exponencial en su cobertura.

109 Las nuevas universidades de General Sarmiento y Quilmes que crearon regímenes laborales propios, más basados en la productividad que en los adicionales por antigüedad o el paso de los años, se vieron obligadas a abandonarlos al centralizarse nuevamente la política salarial.

110 La acción política del presidente Néstor Kirchner de ampliar las fronteras de los adherentes (se recuerda que asu-

mió la presidencia por la no presentación de Carlos Menem a la segunda vuelta, y sólo había logrado el 22,3% de los votos) explica la incorporación de un radical en la SPU.

111 La única crítica razonable al programa fue la ausencia de prioridades, por lo que resultaban beneficiadas tanto aquellas instituciones con carencias notables como otras con menores necesidades.

Cabe resaltar que el planteo de los noventa de contar con un modelo de distribución presupuestaria continuaba avanzando en su formulación y desarrollo (ver más adelante).

En paralelo el Conicet en los gobiernos kirchneristas (gestión Eduardo Charreau —2002-2008—, discípulo de Houssay) también registraba un fuerte crecimiento en la cantidad de ingresos anuales a la carrera del Investigador Científico y Tecnológico. Las universidades nacionales aprovecharon esa circunstancia y no cubrieron cargos de dedicación completa, optando por radicar investigadores del Conicet en sus instituciones.¹¹² Asimismo, el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores continuaba teniendo fuerte legitimación en la comunidad docente universitaria, si bien el incentivo económico —al mantenerse constante en valores corrientes de 1994— pasó de representar más del 30% de los ingresos monetarios a menos del 3%. Las organizaciones sindicales habían logrado en las negociaciones paritarias alcanzar la anhelada reivindicación de igualar las remuneraciones de la dedicación completa (40 horas semanales) con el equivalente a los salarios de cuatro dedicaciones simples (10 horas semanales). En definitiva, crecieron más los salarios de las dedicaciones simples que las completas, hasta alcanzar la ecuación mencionada. El programa continuó con los procesos de categorización, modificándose para mal el sistema de evaluación.¹¹³

112 Desde mi punto de vista, este *trade off* entre el Conicet y las universidades nacionales ha sido muy perjudicial. Si bien durante los gobiernos de Néstor y Cristina F. de Kirchner se fortaleció el vínculo del Conicet con el sistema universitario, sin embargo las particularidades de la carrera del Investigador Científico (libertad para cambiar de lugar de trabajo, poco interés en general por la docencia universitaria) conlleva a una dependencia de las universidades con el Conicet, no siempre beneficiosa para las universidades nacionales. Esta cuestión merece un tratamiento en particular a propósito de la política científica, de imposible desarrollo en este artículo.

113 Se cambió el sistema centralizado de categorización a un sistema descentralizado, que provocó importantes heterogeneidades y por ende desigualdades.

Pari passu con la expansión económica crecía la matrícula del sistema de educación superior hasta superar una tasa bruta total agregada superior al 50%, de manera tal que el sistema universitario argentino ingresó sobradamente en la tipología de la educación superior de masas, con claro predominio del segmento universitario, con al menos una universidad nacional por territorio provincial. No obstante, en el período se registró una tasa de crecimiento anual acumulada más alta en el segmento privado que en el estatal, muy característico del comportamiento cíclico de la matrícula en ese segmento: aumenta en la fase de crecimiento y decrece en la fase descendente del ciclo económico, mientras que el estatal opera en sentido inverso.

Los “contratos programa” fueron numerosos, incluyeron bibliotecas y el fortalecimiento del Sistema de Información Universitaria que fue traspasado al CIN, aunque dependiente del financiamiento de la SPU. Las estadísticas universitarias no registraron la expansión deseable. Incluso el Censo Nacional de Población 2010 omitió el registro de los estudiantes en universidades privadas y estatales.

A fines de 2007, cuando asume la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, se crean las universidades nacionales de Río Negro y Chaco Austral, esta última como desprendimiento de una facultad de la UNE en Roque Sáenz Peña. Entre noviembre y diciembre de 2009 se crean siete universidades nacionales: de Tierra del Fuego (también sobre la base de una unidad académica de la UNPSJB) y Villa Mercedes, segunda universidad estatal en San Luis, a pocos kilómetros de la capital y coexistiendo con una facultad de la UNSL en esa misma ciudad, y cinco universidades en el conurbano bonaerense: Jauretche (Florencio Varela), Oeste, Avellaneda, José C. Paz y Moreno. En 2014 se crea la Universidad Nacional de Hurlingham en la localidad homónima, la Universidad Nacional de Rafaela (Santa Fe), se nacionaliza la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires, se crea la tercera universidad en la provincia de San Luis, la Universidad Nacional de los Comechingones, en la localidad de Merlo. En la provincia de Buenos Aires se crea la Universidad Provin-

cial del Sudoeste (UPSO), vinculada académicamente la UNS, los tres institutos universitarios de las fuerzas armadas se fusionan en la Universidad de la Defensa Nacional y el Instituto Universitario de las Artes (IUNA) se transforma en la Universidad de las Artes (UNA).

En enero de 2015 se creó la Universidad Nacional del Alto Uruguay (Misiones), la provincia de Buenos Aires crea la Universidad Provincial de Ezeiza y la provincia de Córdoba crea la Universidad Provincial de Córdoba. En los últimos dos meses del mandato de Cristina Fernández de Kirchner se crean otras tres universidades en territorio bonaerense: Almirante Brown, San Antonio de Areco y Scalabrini Ortiz (San Isidro).

Fue el período histórico de mayor crecimiento del sector de instituciones universitarias públicas, emparejando la cantidad de instituciones privadas. Varias de estas creaciones no cumplieron con el requisito legal de contar con el estudio de factibilidad y el dictamen no vinculante del CIN. Algunas de ellas en localidades de menos de 40.000 habitantes. El caso paradigmático son las tres universidades nacionales en territorio puntano, que no se destaca ni por su tamaño poblacional ni extensión geográfica, mientras que la histórica UNSL continúa teniendo unidades académicas en Merlo y Villa Mercedes, asiento de las dos nuevas universidades.

A mediados de 2015, las autoridades universitarias nacionales acordaban con los sindicatos docentes el primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) del sector docente. Las universidades habían unificado personería jurídica en el CIN con la condicionalidad de establecer reservas estatutarias. Las universidades establecían reservas sobre el articulado del CCT si colisionaba con las prescripciones del estatuto universitario respectivo, prevaleciendo estos a todos los efectos. Es decir, los acuerdos generales no necesariamente eran aplicables ya que en determinadas materias la primacía recaía en los estatutos universitarios. En el día pactado para el tratamiento del CCT en el CIN, la UBA se retiró, y es por eso que es hoy la única universidad nacional donde el CCT no tiene fuerza legal. Lamentablemente el decreto de homologación del CCT por parte del

Ministerio de Trabajo no incluyó las “reservas estatutarias”. Esto motivó que dos universidades nacionales acudieran a la justicia. Esta instancia judicial a seis años de aquel entonces no está resuelta, por lo que en las mismas prevalecen las reservas estatutarias.¹¹⁴

También en las postrimerías del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se promulgó la Ley 27204, titulada “Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior”, conocida como Ley Puiggrós por la diputada nacional que la promovió, y que modificó la LES en cuestiones esenciales: ingreso irrestricto, eliminación de las previsiones de indicadores objetivos para la distribución del presupuesto universitario, reemplazo de la SIGEN por la Auditoría General de la Nación como órgano de contralor externo y adopción del principio de la educación superior como un bien social, un derecho humano (siguiendo la declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena de Indias de 2008) y su correlato en la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso irrestricto. La gratuidad de los estudios de grado había sido adoptada por todos los estatutos universitarios reformados a partir de la sanción de la LES, no obstante, algunas universidades además de arancelar los posgrados, también arancelaban (y lo continúan haciendo) los ciclos de complementación (profesorados y licenciaturas) destinados a estudiantes con títulos de educación superior y la educación virtual. El ingreso irrestricto no se aplica en todo el sistema de universidades estatales, incluso dos universidades nacionales iniciaron juicios por violación a los principios de autonomía universitaria (las previsiones del art. 29 de la LES de establecer el régimen de acceso, promoción y

114 UNRN c/Estado nacional, es una de esas dos universidades. Hasta ahora la UNRN logró fallo favorable sobre el fuero competente, ya que el Estado nacional argumentó que correspondía al fuero laboral y la UNRN al fuero contencioso administrativo (el fundamento fue la omisión de las “reservas estatutarias” que figuraban explícitamente en el convenio firmado por el CIN y los sindicatos docentes universitarios, por lo que se vulneraba la buena fe de la negociación colectiva).

egreso de los estudiantes), y no pocas universidades públicas tienen cursos de ingreso selectivos y carreras con *numerus clausus* (cupos).

Cabe advertir que la iniciativa de la legisladora Puiggrós no contó con el acompañamiento del CIN, ni tampoco de la SPU. Incluso, sancionada la norma, el ministro Sileoni convocó a tres rectores de universidades nacionales (UNA, Córdoba y UNRN, o sea el suscripto) para conjuntamente con el secretario Aldo Caballero trabajar en la reglamentación de la Ley Puiggrós a fin de resolver las consecuencias del ingreso irrestricto. El caso ilustrativo más singular fueron las carreras de arte, como música y danza que tienen exigencias complementarias al título de nivel secundario. Las carreras de Medicina y otras de ciencias de la salud estructuradas bajo el modelo pedagógico ABP (aprendizaje basado en problemas) implican grupos pequeños de estudiantes con una fuerte intensidad de formación práctica. Otro derecho que contradice el ingreso irrestricto: el derecho de los pacientes sobre los que practican los estudiantes. Finalmente se tomó la decisión política de que el tema fuese tratado por el gobierno de Mauricio Macri, que tampoco reglamentó la ley. En consecuencia, es un caso más de leyes que no se cumplen en su totalidad.

En conclusión, el sendero transitado por la política universitaria en el kirchnerismo fue comparable al de los noventa, con una diferencia importante: el auge económico en los noventa correspondió al período 1991-1996, mientras que durante el kirchnerismo la bonanza económica se proyectó durante diez años continuos y su correlato fueron presupuestos universitarios incrementales, aumento de los salarios reales universitarios, inversiones en infraestructura y equipamiento y ampliación de la oferta universitaria a través de una multiplicidad de nuevas universidades, con preponderancia de las bonaerenses y en particular del conurbano.

El período del presidente Mauricio Macri (2016-2019) registró tres secretarios. El primero fue el rector Albert Cantard (UNL), que renunció dos años después para asumir como diputado nacional. La segunda fue la vicerrectora de la UN-

NOBA, Danya Tavela, quien renunció en octubre de 2018 para asumir como integrante de la CONEAU en representación del bloque “reformista” del CIN. El tercero fue Pablo Domenichini, un ex dirigente radical de la FUA y de la Juventud Radical de la provincia de Buenos Aires, actualmente rector de la Universidad Nacional de Almirante Brown.

Las líneas de acción tuvieron un cambio: el reemplazo de la multiplicidad de contratos programa por los planes de desarrollo institucional (PDI) resultantes de esfuerzos de planificación institucional. Las universidades más antiguas se vieron más beneficiadas por sus mayores capacidades de planeamiento y formulación de planes de desarrollo institucional, mayoritariamente radicales, respecto de las universidades más jóvenes. Un logro de la gestión de Danya Tavela, a mi juicio, fue convocar al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y al CIN para reformular el Programa de Incentivos, alcanzándose un consenso en favor de un sistema de categorización nacional, bajo la denominación SIDIUN (Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios), que lamentablemente a la fecha no se ha puesto en marcha. Otra acción destacada fue dinamizar la aplicación del Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria. Siendo vicerrectora de la UNNOBA había presidido la Comisión de Asuntos Económicos del CIN y compartíamos, con otro grupo de rectoras y rectores la necesidad de aplicar el modelo. Incluso llegó a acordarse en 2016 que el incremento presupuestario (Planilla B) debía ser distribuido un 60% por los coeficientes del modelo y un 40% por la tasa de apartamiento (diferencia entre el porcentaje del presupuesto del año anterior y el porcentaje que correspondía según el modelo). Así ocurrió, por única vez.¹¹⁵

115 Las UUNN que resultan “beneficiadas” por el modelo, o sea aquellas que deberían recibir una asignación mayor de recursos en el presupuesto de ley, son las “defensoras” del modelo, mientras que las “perjudicadas” tratan de posponer decisiones o directamente callan. A mi juicio no ha habido voluntad política del Poder Ejecutivo en el siglo XXI de aplicar un modelo basado en indicadores objetivos, que gradual y sistemáticamente ha registrado mejoras a lo largo de la historia. Hay una

El discurso universitario de esa gestión presidencial era actuar con menor arbitrariedad en la asignación de fondos (que no es lo mismo que discrecionalidad). El péndulo “reformista-peronista-reformista” reaparecía en el escenario, de manera atenuada. No fue un período de bonanza económica, por lo contrario, el deterioro implicó una reducción del Programa de Infraestructura y concluyó con un atraso en la remisión de fondos para gastos de funcionamiento equivalente a cuatro meses y medio.

En diciembre de 2019 asumió nuevamente un gobierno de raíz peronista que designó secretario de Políticas Universitarias al rector de la Universidad Nacional de Hurlingham, Jaime Perczyk. Las políticas *target oriented* continúan, ahora muy orientadas a afrontar los efectos de la pandemia del Covid-19, pero también la ampliación de los programas de becas (Manuel Belgrano) y el apoyo a carreras prioritarias. Por primera vez, en el presupuesto universitario de ley, el monto que se reservó la SPU para distribuir (o sea no distribuido a las universidades) alcanzó casi los 10.000 millones de pesos, equivalente a 100 millones de dólares estadounidenses. Una cantidad de recursos significativa para dar soporte a políticas activas.

preferencia por la discrecionalidad o arbitrariedad (dejo al lector la calificación que le parezca más apropiada). En los noventa se inició la formulación de un modelo de distribución presupuestaria basada en insumos (estudiantes) y así la SPU logró definir un modelo basado en relaciones técnicas docente/estudiantes según grado de experimentalidad de las asignaturas para calcular el costo salarial docente, al que se agregó tiempo después los componentes salariales de no docentes y autoridades universitarias, también con base en un enfoque normativo. El CIN complementó el modelo con la incorporación del rendimiento académico de los estudiantes, la complejidad de las carreras y las economías de escala, conocido como “componente CIN”. Agregándose también un componente para ciencia y técnica. El peso relativo de los tres es, en porcentajes, 50/45/5, respectivamente, si bien sólo el primero o “componente SPU” implica una valorización monetaria que permite ser comparada con el presupuesto asignado anualmente en la ley de presupuesto. Este trabajo ha sido permanente en el CIN, aunque su aplicación práctica ha sido muy marginal a través de la Planilla B de la Ley de Presupuesto.

En conclusión, las grandes líneas trazadas en los años noventa continúan hasta hoy, habiendo transcurrido dos décadas del nuevo milenio, con altibajos de períodos de bonanza y escasez presupuestarias, con modificaciones de las líneas de acción, pero sin duda con una clara política activa, que se inserta en las buenas prácticas internacionales de política pública universitaria de intervención del Estado en un sistema universitario autónomo. La diferencia central con los noventa radica en la superación de la conflictividad que caracterizó aquella época entre las universidades públicas dirigidas por académicos “reformistas” opositores al signo político del gobierno democrático. En la actualidad hay una convivencia respetuosa entre el Estado y las universidades estatales. No es ajena a esta situación la hegemonía que alcanzaron autoridades universitarias dirigidas por académicos peronistas que simpatizaron con los gobiernos peronistas desde el 2002 al 2015 inclusive, incluso en el interregno de los cuatro años de gobierno no peronista. También las políticas de los noventa que inicialmente fueron resistidas finalmente fueron asumidas, el ejemplo más claro es la presentación de carreras de grado y posgrado de la UBA para su evaluación y acreditación en la CONEAU, pese a gozar del beneficio legal de que ello no resulta obligatorio.

Los grandes *issues* de la política pública prevalecieron: contratos programa, procurar contar con un modelo de asignación presupuestaria basado en indicadores objetivos, el sistema de evaluación y acreditación de la calidad, amplia autonomía y autarquía. El presidente Alberto Fernández ha planteado la necesidad de contar con una nueva ley de educación superior como se dijo antes. Las leyes no son para toda la vida, han transcurrido veintiséis años desde la sanción de la LES con la modificación del 2015. Dudo que sea modificada la estructura básica de la LES en cuanto a marco regulatorio integral, las disposiciones para el funcionamiento de las universidades privadas, los alcances de la autonomía universitaria y la autarquía y el sistema de evaluación y acreditación externo de la calidad. No obstante, se reconoce la necesidad de revisar este último, en términos de redefinir el sistema de acreditación obligatoria

de carreras que registraron un crecimiento no deseable por presión de las corporaciones académicas, así como el mantenimiento o no de la acreditación obligatoria de los posgrados y la existencia de una sola agencia estatal o agencias disciplinarias. Dudo que políticamente sea viable la modificación de las estructuras de gobierno de las universidades nacionales previstas en la LES. Las autoridades universitarias actuales, “reformistas” y “peronistas”, no quieren innovar. Incursionar en el sistema de gobierno universitario es “abrir una caja de pandora”. Por cierto es necesario reconocer explícitamente los derechos a la educación superior de los pueblos indígenas y afrodescendientes, mejorar significativamente el funcionamiento del Consejo de Universidades y reconocer el fracaso de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), salvo algunos éxitos parciales limitados a territorios acotados y al coyuntural interés de autoridades gubernamentales provinciales. ¿Ese capítulo de la LES requiere una modificación?, ¿o se trata de un problema operacional? Bienvenida una nueva ley que incorpore de pleno en su aplicación a la UBA, en la que dejen de ser *kelpers* los trabajadores no docentes y los auxiliares de docencia.

Ahora bien, creer que la política universitaria descansa exclusivamente en una ley es un grave error. Si en los 2000 se hubiera insistido con programas para el mejoramiento de la educación superior terciaria (antes llamada no universitaria) otro sería el resultado. La política de la nación para ese segmento de la educación superior ha sido históricamente limitada. En el final del kirchnerismo hubo una preocupación y dedicación a la creación de colegios secundarios en las universidades nacionales, en vez de abordar soluciones para el segmento no universitario de la educación superior.

Reflexión final

¿Neoliberalismo o neodesarrollismo? Sin duda, neodesarrollismo desde 1993 hasta el presente. El neodesarrollismo propone mayor intervención estatal, políticas públicas heterodoxas, desarrollo educativo, científico y tecnológico

nacional para transformar una matriz productiva orientada a los recursos naturales en otra basada en bienes y servicios de mayor valor agregado y con exportaciones industriales. También podría caracterizarse como neoinstitucionalismo, en tanto análisis de las fallas de intervención del Estado y su reforma. La senda de la política pública universitaria trazada desde entonces fue recorrida por todos los gobiernos con los matices y las improntas de los responsables de la formulación y ejecución de medidas e instrumentos de política. Con el riesgo de la subjetividad, estimo que las políticas de la etapa inicial tuvieron profundidad, rigor y transparencia.

Un párrafo especial merece la descalificación de esa etapa histórica por la intervención del “cuco” del Banco Mundial y que interpretan a las políticas universitarias como neoliberales. Con o sin un organismo internacional de crédito, hubiéramos hecho lo mismo. Entre otras políticas ejemplares se destaca asegurar la aplicación de criterios objetivos para la asignación de recursos económicos, sean presupuestarios (presupuesto base) como los derivados de “contratos programa”, y la configuración de órganos colegiados con funciones decisorias en organismos como el FOMECA, la CAP y la CONEAU, que limiten la discrecionalidad y los favores políticos.

Desde que se constituyera el FUNDAR, el CIN ha planteado a la SPU, sin éxito, la constitución de un consejo directivo del FUNDAR con representación de las universidades para la asignación de recursos, así como establecer prioridades en las inversiones de infraestructura. No hemos tenido eco favorable de las autoridades políticas. Igual criterio respecto de la aplicación del Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria, cuando la preferencia son los presupuestos negociados, el “toma y daca” para aprobar la ley de presupuesto.

A esta altura, las diferencias entre “reformistas” y “peronistas” universitarios son sutiles, producto de la convergencia de las tres tradiciones universitarias. Es cierto que desde la recuperación de la democracia y al menos durante quince años estuvimos posicionados en trincheras

diferentes. Vale recordar cómo cambiaron Daniel Nieto, por entonces presidente de la Federación Universitaria Argentina, y Danya Tavela, como lo han comentado ellos entre risas conmigo; en la discusión de la LES estuvieron del lado de los cerriles opositores y manifestantes que no ahorraron epítetos descalificatorios, vale para ellos —con quienes me une la amistad y el respeto compartido— el concepto del conocido “teorema de Baglini”, parlamentario radical que en 1986 sostuvo que el grado de responsabilidad de las propuestas de un partido o dirigente político es directamente proporcional a sus posibilidades de acceder al poder. Cuanto más lejos se está del poder, más irresponsables son los enunciados políticos, cuanto más cerca, más sensatos y razonables se vuelven.

Aciertos y errores signaron este proceso histórico de la política pública posterior a la recuperación democrática. El balance es claramente positivo, si bien se cristalizaron políticas con posterioridad a los noventa que redujeron la autonomía universitaria. En buena medida ello se debió al ejercicio no responsable de la autonomía por parte de las propias instituciones universitarias. Ejemplo de ello es la vigencia de convenciones colectivas de trabajo que prácticamente aseguran la estabilidad y permanencia del personal que no tiene un desempeño satisfactorio, o la regularización de docentes sin mediar la realización de concursos públicos y abiertos, cuya no realización es entera responsabilidad de las autoridades universitarias. O la imposición de la gratuidad de los estudios de grado por una ley y el ingreso irrestricto, cuando se desconocen las diversas modalidades de los estudios de grado (los ciclos de complementación por ejemplo) o las características singulares de algunas carreras (el citado ABP). En el primer caso, egresados recién recibidos como licenciados, aun pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos, deben pagar aranceles si continúan estudios de posgrado, mientras que un bioquímico que realiza un ciclo de complementación de un profesorado de nivel medio y superior en Química, cursa de manera gratuita porque es una carrera de grado. En el segundo, cuando se conculcan otros derechos como el derecho humano a la salud de los pacientes

sujetos a prácticas masivas de estudiantes. No tengo duda que esta afirmación es polémica. Prefiero la valentía de señalarla siendo rector electo en dos oportunidades consecutivas por la mayoría absoluta de los claustros que callar y no despejar los fetiches universitarios.