

La universidad en perspectiva. Una mirada de conjunto sobre el período 1983-2019

Eduardo Rinesi*

1. El período de treinta y seis años que se tiende entre el inicio del proceso de “transición” democrática que se abrió con el fin de la última dictadura cívico-militar en nuestro país y el año 2019 en que escribo estos pareceres está partido al medio por esa fuerte conmoción del orden social, político e institucional argentino que tuvo lugar a fin de 2001 y que transformó en varios sentidos decisivos nuestra historia. A los fines de lo que aquí me propongo considerar, puede valer la pena señalar que si el tono general de las discusiones y de la orientación de las políticas públicas durante el primero de estos dos ciclos de tiempo estuvo signado por el valor que todos asignábamos, después de la dictadura, a la idea de *democracia* (a la que vino a añadirse después el imperativo de la *modernización*), el espíritu del segundo de estos ciclos estuvo presidido por la idea fuerte de una *democratización* de la vida política y social, que en los años más recientes ha sido reemplazada, en el discurso oficial y en amplias zonas del debate mediático y académico, por la denuncia de todo lo que habría tenido de excesivo, de demagógico o incluso de *impostado*, ese “relato” de la democratización. Esto por un lado.

Por el otro lado, vale la pena señalar que si el valor más fuertemente asociado a la noción de “democracia” que organizó nuestras preocupaciones en los ochenta fue el de la libertad, o el de *las libertades*, que la dictadura que acabábamos de dejar atrás y que queríamos que “nunca más” volviera a repetirse había

violado de modo sistemático, y que si el valor más vinculado con la retórica de la “modernización” de los noventa fue el de la *innovación* respecto a los hábitos propios de la “vieja Argentina populista” (populista, es decir: Estadocéntrica, mercadointernista) que había que dejar atrás, la voz de orden de nuestras discusiones públicas de los primeros tres lustros de este siglo fue la de los *derechos* que se insistía en que había que recuperar o conquistar para avanzar en el sentido de una democratización de nuestra democracia. La retórica oficial de los años de los tres gobiernos kirchneristas fue particularmente insistente sobre este tópico de los derechos como clave de los procesos de democratización. Por cierto, en contrapartida, esta idea de derecho (la propia *palabra* “derecho”), junto con la idea de democratización que la acompañaba, han desaparecido de la retórica oficial después de 2015.

2. Entretanto, en el terreno específico de la discusión sobre la educación superior, y más allá incluso de las fronteras de nuestro país, una novedad interesante de estos años, que vale la pena apuntar aquí, es el inicio, en 1996, de la rutina de reuniones decenales de las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) del Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la Unesco. Tras un primer encuentro, que se tituló “Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Caribe y el Caribe”, y que se desarrolló en La Habana, Cuba,

* Politólogo y filósofo, es profesor asociado regular de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de la que fue rector entre 2010 y 2014 y donde actualmente dirige la carrera de Especialización en Filosofía Política. Se ha ocupado de la cuestión universitaria en libros como *Filosofía (y) política de la universidad* (2015), *Dieciocho. Huellas de la Reforma Universitaria* (2018) y *Universidad y democracia* (2021).

en noviembre de ese año, es importante señalar la importancia de las dos siguientes conferencias: la Segunda, reunida en Cartagena de Indias, Colombia, en 2008, y la Tercera, organizada en Córdoba, Argentina, en coincidencia con la conmemoración de los cien años de la Reforma Universitaria, en 2018.

De todas las discusiones, y de todos los resultados, de esas dos importantes conferencias, lo que me importa aquí destacar especialmente es el postulado, establecido por primera vez en la segunda CRES, y ratificado diez años después en la tercera, de que la educación superior es un bien público y social, *un derecho humano universal* y una responsabilidad de los Estados. La primera parte de esta formulación discute la pretensión de sectores de la derecha política, cultural y empresarial de poder considerar a la educación superior un bien transable en el mercado. La segunda introduce una novedad radical en la historia de una institución que, desde su remoto nacimiento en la cultura de los países de Occidente hace, en números redondos, unos mil años, nunca se concibió a sí misma como la encargada de garantizar nada que pudiera conceptualizarse como un derecho, sino que siempre se pensó a sí misma como lo que siempre fue: una máquina de fabricar elites. La declaración de la CRES de 2008 nos pone, quizá por primera vez, ante la posibilidad y *la obligación* de pensar una institución tradicionalmente elitista y excluyente como el objeto o la materia de un derecho humano universal.

Por supuesto, podríamos conversar un rato largo sobre lo que significa, en el contexto del enunciado que consideramos, el adjetivo “humano”. En principio, y porque no es el tema de estos rápidos apuntes, indiquemos el desplazamiento que puede verificarse, en nuestros modos de pensar los derechos humanos desde el final del ciclo de las últimas dictaduras en toda América Latina hasta la fecha, en nuestra representación de los derechos a los que calificamos de este modo. Que si durante los ochenta eran los derechos que el Estado, abusando de su poder, había violado en el pasado (o seguía violando en el presente, o po-

día volver a violar en el futuro), y que nosotros le reclamáramos que se abstuviera de violar, hoy son más bien los derechos que sólo el Estado puede garantizar (porque al mercado no le interesa ni le conviene ni le compete hacerlo), y que nosotros le reclamamos que garantice. Por eso la declaración que comentamos se cierra con esa expresión: la educación superior, justo *porque* no es una mercancía sino una parte de la cosa pública, y justo porque es un derecho humano universal, debe ser garantizada, sostenida (y eso quiere decir: promovida, *financiada*), por el Estado.

En nuestro país, el espíritu de la declaración de Cartagena inspiró una importante reforma legislativa: el 29 de octubre de 2015, en efecto, el Parlamento nacional aprobó un conjunto de reformas a la Ley de Educación Superior que se había sancionado dos décadas antes, en 1995, dejando indicado en el texto de la norma el carácter de bien público y derecho humano personal y social de la educación superior. Que el texto de una ley de la nación diga esto que acabo de dejar escrito sólo puede ser irrelevante para quien crea que las leyes son declaraciones de buenas intenciones sin vocación de obligar a los agentes encargados de cumplirlas y de hacerlas cumplir. Por lo que dijimos en el párrafo anterior, esta ley obliga de manera inequívoca a los agentes estatales encargados del diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para que la educación superior pueda ser, en efecto, un derecho cierto y efectivo de los individuos y del pueblo.

3. A los dos subperíodos en los que estamos proponiendo dividir la historia argentina que se tiende entre 1983 y hoy corresponden dos (las dos últimas) de las tres grandes oleadas en las que, como se ha indicado incontables veces, se produjo en nuestro país la expansión del sistema de universidades públicas por todo el territorio nacional. Este sistema, que hacia mediados de los años sesenta era muy pequeño (nueve universidades, de grandes dimensiones, localizadas en otros tantos centros urbanos fundamentales del país: Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Santa Fe, Tucumán...),

conoció un muy importante crecimiento entre fines de esa década de los sesenta y mediados de la de 2010, crecimiento que, en números redondos, sextuplicó a lo largo de ese medio siglo el número absoluto de instituciones que integran el sistema. Lo hizo, decíamos en tres grandes ondas u olas. Una primera, entre fines de los sesenta y comienzos de la década siguiente, suele recordarse con el nombre del plan que inspiró la creación de la mayoría de las instituciones puestas a funcionar en esos años: el Plan Taquini. Las otras dos tienen lugar en el período democrático posterior a 1983 que estamos estudiando acá: una durante los años “menemistas” de fin del siglo pasado; otra durante los años “kirchneristas” de comienzos de este. Esas dos son las que nos interesa considerar aquí.

La primera, la “menemista”, se desarrolló bajo los auspicios de un ideario modernizador y lejos de cualquier representación de la universidad como un derecho universal. Una cantidad de nuevas universidades, tanto en el conurbano bonaerense como en el interior del país, se levantaron en aquellos años con un programa de formación en campos novedosos y, de la mano de un par de tendencias fuertes en la política universitaria de esos años, que sin duda han sido estudiados ya en capítulos anteriores de esta misma sección, con un especial énfasis en las tareas de investigación (incluso a veces más que en las de docencia) y en la formación de posgrado (incluso a veces más que en la de grado). El resultado de todo ello fue un conjunto de universidades de gran interés, muy renovadoras y no muy masivamente pobladas. La segunda, la “kirchnerista”, se desplegó bajo la inspiración de un discurso que puso en primer lugar la temática de los *derechos* en general y del derecho a la educación, en todos sus niveles, en particular. Verosímelmente, estas nuevas universidades, que en pocos años alcanzaron niveles de matriculación comparables a los de sus hermanas quince o veinte años mayores, debieron atender con especial urgencia las demandas de formación antes que las de investigación, y prestar más atención a la formación de grado que a la de posgrado. Está todavía por estudiarse el balance entre los

méritos y los deméritos de cada uno de estos dos modelos de universidad (las de “los noventa” y las del “bicentenario”, como a veces se las llama),¹²⁸ que en cualquier caso, como es evidente, se van mezclando, contaminando y complementando a medida que las distintas instituciones pertenecientes a una y otra de estas dos generaciones van encontrando, con el paso de los años, y en función de sus definiciones fundacionales, de sus orientaciones específicas, de sus relaciones con sus territorios, de su articulación con las políticas públicas y de mil otros factores, su perfil propio.

Mientras tanto, más allá o más acá de estas necesarias comparaciones entre las características de instituciones creadas en distintas épocas y con distintas inspiraciones, una mirada de conjunto sobre todo el proceso (y no sólo sobre el proceso de estas dos décadas y media que van de 1990 a 2015, sino sobre el ciclo entero de expansión del sistema universitario público argentino desde fines de la década del sesenta hasta acá) nos revela que, incluso con independencia de los objetivos que hayan perseguido los gobiernos nacionalista autoritario de la Revolución Argentina, modernizador neoliberal de los años del menemismo o populista avanzado de la década kirchnerista, estas tres oleadas han tenido un resultado objetivo coincidente y, por así decir, acumulativo, que es el de dejarnos, al final de todo el camino recorrido, ante el mapa de un territorio nacional (y de sus zonas más densamente pobladas) lleno de universidades públicas, gratuitas y en general muy buenas donde los jóvenes pueden aspirar a ejercer lo que, *entre otras cosas justo gracias a eso*, hoy pueden representarse como el derecho humano universal que la ley dice que es. Hay universidades públicas —como se dijo no hace tanto tiempo— “por todas partes” exactamente para que por todas partes los ciudadanos

128 Un trabajo sumamente inspirador en esta dirección es el de Silvia Paredes (2015), en el que está basado el brutalmente simplificador argumento que desarrollo en este párrafo, pero que merecería, en un estudio más profundo, una especial atención.

argentinos puedan tener la posibilidad de hacer efectivo un derecho humano universal que les reconoce una ley de la nación.

4. Quizá nunca dejaron de estar ahí, por momentos tal vez en un segundo plano. Pero en los últimos años han vuelto a ocupar un sitio muy destacado en la discusión pública sobre la cuestión universitaria en el país algunos argumentos que no por remanidos dejan de tener eficacia. Uno es el que insiste sobre el carácter regresivo que tiene el gasto universitario en relación con la estructura de los ingresos del Estado: es injusto, se sostiene, que los miembros de las clases populares (sobre cuyas espaldas recae el mayor peso relativo del pago de los impuestos) sostengan un costoso sistema del que se benefician sobre todo las clases medias y altas. Otro es el que destaca las bajas tasas de graduación de las universidades públicas argentinas, caracterizadas por la no limitación del ingreso, comparadas con las de otros sistemas más restrictivos. El primero de esos argumentos se dirige contra el principio de la gratuidad: puesto que los que se benefician de la universidad son los más ricos, que pueden pagarla, pues entonces que la paguen, y que no se la hagan pagar a los más pobres; el otro argumento se orienta contra el principio del ingreso irrestricto: puesto que si puede entrar cualquiera hay más probabilidades de fracaso de un gran número, pues entonces que no pueda entrar cualquiera, para que el gasto que se realiza con los que sí entren resulte más eficaz, y para que las tasas de graduación sean superiores a las que hoy podemos exhibir.

Esos argumentos, como decíamos, vienen formando parte desde hace mucho tiempo de la discusión pública sobre la cuestión universitaria en la Argentina, pero en estos años más recientes han contado a su favor con lo que llamaré un clima discursivo de época y una orientación de la política pública dirigida, como se ha propuesto para caracterizar la política educativa del gobierno que asumió a fin de 2015, a “desarticular el paradigma que propone a la educación como un derecho universal y responsabilidad del Estado” (Da Por-

ta, 2019: 149) y a introducir en ese campo una lógica de tipo empresarial. No es, por supuesto, que el gobierno de la coalición Cambiemos haya impulsado activamente ni la restricción al ingreso a las universidades públicas ni su arancelamiento, pero sí que, en la medida en que se abstuvo de dar continuidad a una cantidad de políticas que en los años anteriores habían permitido reducir la incidencia de los orígenes de clase de los estudiantes sobre sus posibilidades y performances educativas, endureció las asimetrías existentes y, al hacerlo, volvió también mucho más verosímiles los argumentos que se basan, como los dos que apuntamos en el párrafo anterior, sobre el supuesto de su inmutabilidad. Porque ese es el fondo del asunto: el argumento de que los pobres no deberían financiar una universidad de la que disfrutan sólo los ricos no sólo parte del supuesto de que el lugar para hacer justicia tributaria es el sistema educativo y no el sistema tributario, sino que supone también que a los pobres les está vedado de manera más o menos estructural y por principio el acceso a los estudios superiores, sin que nada pueda hacerse al respecto. Y el argumento de que habría que restringir el ingreso a las universidades públicas del país porque las tasas de graduación de las mismas son bajas (no sólo son bajas, sino que son *mucho* más bajas, de nuevo y previsiblemente, entre los estudiantes de menores ingresos) parte del supuesto, igualmente falso, de que esas tasas de graduación son una especie de dato duro de la geología, y no una variable sobre la que la política pública, de muy diversos modos, puede operar.

Quizá no sería inadecuado, frente a estos argumentos (en los que no pocas veces se basan de un tiempo a esta parte las declaraciones sobre la cuestión universitaria de altos funcionarios del Estado), recordar lo que han mostrado muy contundentemente Christian Baudelot y Roger Establet en un texto notable, *El elitismo republicano*, donde los sociólogos franceses constatan dos cosas. Una: que en todos los países del mundo a los hijos de los ricos les va mejor, en el sistema educativo, que a los hijos de los pobres. La otra: que en los países en los que hay políticas públicas compensatorias de

las desigualdades entre los hijos de los ricos y los hijos de los pobres, el grado de incidencia de la clase social de pertenencia de los padres sobre la performance educativa de sus hijos es *tres veces menor* que en los países en los que no existen esas políticas (Baudelot y Establet, 2009). Es decir: *no* que las políticas públicas puedan revertir ni menos que menos invertir la dirección de una determinación social de base cuyo efecto está suficientemente estudiado, es obvio y todos conocemos, pero sí que los datos “duros” de una estructura social e injusta no son rocas sobre las que sea imposible trabajar, a través del instrumento que las sociedades tienen para operar transformaciones en su seno, que es la *política*, con el objetivo de que su grado de condicionamiento de las posibilidades de los ciudadanos de ejercer los derechos de los que son titulares sean considerablemente menores.

5. Podemos empezar a terminar estas consideraciones, entonces, mostrando el modo en que el desarrollo de políticas públicas activas en el campo de la educación superior logró producir, a lo largo de los primeros quince años de este siglo, algunas modificaciones significativas en el estado de cosas al que se refieren los dos frecuentes argumentos (digamos: antirregulacionistas) que acabamos de presentar. El primero de ellos afirmaba que en la Argentina el gasto universitario es un gasto regresivo. Es cierto, y así lo revela, por ejemplo, la comparación sobre el modo en el que pueden aprovechar ese gasto los distintos quintiles de la población. Para decirlo rápido: el quintil más rico de la sociedad argentina se beneficia de ese gasto del Estado más que lo que lo hace el quintil más pobre. Ahora bien: si comparamos los datos correspondientes a los dos años que podemos poner en los extremos del ciclo de tiempo que nos interesa considerar, advertimos que en 2000 el quintil más rico de la población aprovechaba el gasto universitario del Estado *cuatro veces más* de lo que lo hacía el quintil más pobre, mientras que en 2015 el quintil más rico de la población aprovechaba ese gasto universitario del Estado *1,4 veces más* de lo que lo hacía el quintil más pobre (López Acotto, Martínez y Mangas,

2017). ¿Dejó de ser regresivo el gasto universitario del Estado? No. Pero es evidente que el grado en que lo era en 2015 (después de años de aplicación sistemática de políticas de becas dirigidas a los sectores más pobres de la población estudiantil, de aliento a la finalización de los estudios secundarios y al ingreso a la universidad de jóvenes provenientes de los sectores populares, de creación y puesta en funcionamiento de universidades en regiones con población altamente vulnerable, etc.) era *considerablemente menor* del grado en que lo era en 2000. Sostener que es injusto que los pobres le paguen la universidad a los ricos en lugar de probar hacer políticas (o al menos no desmantelar las que se venían haciendo) para que la pertenencia a uno u otro de esos grupos sociales no sea tan determinante de las posibilidades de los ciudadanos de ejercer un derecho sancionado por una ley de la nación es, además de tener en poca estima lo que dicen las leyes de la nación, haber aprendido poco sobre lo que puede la política como instrumento de transformación del mundo.

Tomemos el tema del otro argumento que presentábamos un poco más arriba. Es rigurosamente cierto que (más allá de que debamos o no debamos rasgarnos las vestiduras por esta circunstancia, que a lo mejor es el precio, digno de ser pagado, por abrazar un principio de organización de nuestro sistema universitario del que tenemos muchas razones para sentirnos orgullosos) las tasas de graduación son bajas en la universidad pública argentina. Y no sólo eso, sino que, como también indicábamos, lo son mucho más en los sectores de la población estudiantil más pobres. Los hijos de los ricos, en efecto, tienden a graduarse, en la universidad pública argentina, en mayor porcentaje que los hijos de los pobres. Ahora bien: si, de nuevo, no nos quedamos con esta constatación estática, con esta *fotografía* (que es verdadera en cualquier año que tomemos como referencia), sino que tratamos de ver la *película entera* entre dos años diferentes, y si, para que la comparación nos sea útil, elegimos como esos dos años los mismos que comparábamos recién: el 2000 y el 2015, notamos que entre el primero y el segundo pasaron dos

cosas. La primera es que, en todos los niveles sociales, las tasas de graduación crecieron, y crecieron mucho. De nuevo, sería fácil, por supuesto, mostrar la relación entre este crecimiento y una cantidad de políticas públicas activas dirigidas a hacerlo posible. Pero me interesa señalar la segunda cosa que pasó con las tasas de graduación en el sistema de universidades públicas argentinas entre 2000 y 2015. Que es que si esas tasas crecieron, y crecieron mucho, *en todos los niveles sociales*, si dividimos a la población estudiantil en tres tercios advertimos que en el tercio de los estudiantes más ricos ese crecimiento fue del 50%, que en el tercio siguiente ese crecimiento fue del 100% y que en el tercio de estudiantes más pobres ese crecimiento fue del 200% (Chiroleu, 2017). De nuevo, no es que en 2015 los estudiantes pobres se recibieran en mayor porcentaje (ni siquiera en el mismo) que sus compañeros más adinerados, *pero sí* que, no por casualidad, sino como consecuencia de la aplicación de políticas específicas dirigidas a este fin, la brecha entre unos y otros (la *injusticia* de la brecha entre unos y otros) se redujo considerablemente. De nuevo, no se trata de constatar la desigualdad del mundo social, sino de *hacer política(s)* para contrariar lo aparentemente inefable de sus designios.

6. En 2018 se conmemoró, en la Argentina y en toda América Latina, el Centenario de la Reforma Universitaria de 1918, movimiento de extraordinaria importancia en sí mismo e indudable fuente de inspiración, incluso hoy, para pensar los problemas de la universidad en una perspectiva democrática. Esto es (simplifiquemos mucho), en una perspectiva preocupada por las problemáticas fundamentales de las libertades y de los derechos. La primera de estas dos palabras tiene una fuerte presencia en los documentos extraordinarios que la Reforma nos dejó como legado: “las libertades que faltan...”, “Hombres de una América libre...”. La segunda, que sería el signo de los procesos de democratización política, social y educativa a lo largo del siglo que nos separa de aquel acontecimiento, aparece en esos documentos apenas insinuada, y ciertamente no para designar ningún derecho ciudadano universal,

sino para nombrar los derechos de los propios miembros de la comunidad universitaria. En el célebre *Manifiesto Liminar*, la palabra aparece dos veces. Una para condenar el “derecho sa-grado” de la casta profesoral. La otra, para proclamar el derecho de los estudiantes a formar parte del gobierno universitario. Es decir: una para condenar un *derecho instituido* (es decir, que existía en el mundo: en el mundo universitario cuya organización se criticaba) y que se percibía como injusto; la otra para reivindicar un *derecho instituyente* (es decir, que todavía *no* existía, pero que se reclamaba, que se exigía, que se protestaba que tenía que existir) en nombre de una mayor justicia. Con la palabra “derecho” pasa siempre eso: si es una palabra llena de complicaciones teóricas y políticas es porque está transida siempre por esa tensión entre el modo en que el mundo funciona, con sus derechos sancionados pero siempre en revisión, y el modo en que creemos que el mundo *debería* funcionar, con sus derechos reclamados pero todavía no vigentes.

Quizá pueda afirmarse que la historia (o que una de las historias) de la herencia de la Reforma en la América Latina del último siglo ha sido precisamente la historia de la expansión del significado de esta palabrita, *derecho*, que de utilizarse para designar el derecho *de los universitarios* a una mayor participación en el gobierno de la institución fue pasando a designar el derecho *del conjunto de los ciudadanos*, o aun, como ya insinuamos (como dice la propia legislación argentina al hablar de un derecho “individual y social”), *del pueblo en su conjunto*, al usufructo de las universidades que ese pueblo sostiene pagando sus impuestos. Viene a la memoria el discurso que, en un país fortísimamente influido (como Perú, como México) por el movimiento reformista de 1918, pronunció el 28 de diciembre de 1959 un argentino notorio, Ernesto Guevara, en ocasión de aceptar el doctorado *honoris causa* en Pedagogía en la Universidad de Las Villas, en Cuba: decía allí el Che, cerrando una pieza oratoria muy conocida y muchas veces citada, que la universidad no debía pensarse más como un privilegio de los ricos, sino que tenía que entenderse “como un derecho de todo el

pueblo cubano”. Idea extraordinaria, y absolutamente anticipatoria. Los documentos de los organismos internacionales que se ocupan de la cuestión educativa en general y universitaria en particular, y la propia legislación positiva de nuestros países, sólo pudieron incorporar este principio varias décadas después. Hoy, a un siglo de la Reforma y a siete décadas del establecimiento de ese principio fundamental que enorgullece al sistema universitario público argentino que es el principio de la gratuidad, tenemos la responsabilidad de seguir pensando, diseñando e *implementando* políticas públicas activas para, sin retroceder ni uno de los pasos que pudimos dar en todos estos años, seguir avanzando en el camino de la realización de los derechos educativos de los ciudadanos y del pueblo.

Referencias bibliográficas

Baudelot, C. y Establet, R. (2009). *L'élitisme républicain. L'école française a l'épreuve des comparaisons internationales*. París: Seuil.

Chiroleu, A. (2017). Exposición realizada en el marco de las *V Jornadas de Historia de la Universidad Argentina*, Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 30 y 31 de marzo de 2017.

Da Porta, E. (2019). La “revolución educativa” de Cambiemos. En M. Nazareno, M. S. Segura y G. Vázquez (eds.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 149-170). Córdoba: FCS-UNC y Brujas.

López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (comps.) (2017). *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: UNGS.

Paredes, S. M. (2015). *Las transformaciones académicas del sistema universitario en 30 años de democracia. Aportes a la discusión sobre la democratización de la educación universitaria*. Tesis Doctoral, CEA-UNC, Córdoba.