

# El sistema universitario en la Argentina en 30 años de democracia.

## Un análisis de las transformaciones en la dimensión académica.

1. Educación Superior, políticas y sociedad

**Dra. Silvia María Paredes**

Universidad Nacional de Villa María.

Villa María Córdoba. Argentina.

silm.paredes@gmail.com

### RESUMEN

El trabajo<sup>1</sup> presenta una descripción cualitativa del proceso de transformación del sistema universitario público en Argentina en los últimos 30 años, desde la recuperación de la vida democrática hasta el fin del gobierno iniciado por Néstor Kirchner.

Durante estos años el sistema universitario público creció de manera muy significativa, tanto en cantidad de instituciones universitarias, en carreras que ofrece y en el volumen de la matrícula estudiantil; ese crecimiento se produjo por oleadas en diferentes contextos políticos que imprimieron marcas y características particulares a las instituciones creadas en cada período.

Se presentan aquí algunos resultados de esa lectura cualitativa: por un lado las

características del crecimiento del sistema universitario: crecimiento exponencial, vertiginoso y por oleadas y, por otra parte se describen algunas de las transformaciones más significativas de ese proceso de crecimiento.

El propósito de esta indagación es analizar los procesos de democratización de la educación superior universitaria pública. Interesa esta contribución ya que frente al evidente proceso de expansión hay posiciones políticas claramente diferentes: hay quienes describen ese proceso de expansión como un avance sustancial en la democratización del sistema universitario y hay quienes analizan ese proceso de crecimiento como un progresivo deterioro de la universidad moderna pensada como una institución para pocos elegidos.

La discusión sobre la democratización de la educación superior es un eje central de la “cuestión universitaria” (Buchbinder. 2005) y encontramos su más clara y fundante expresión en la Reforma Universitaria de 1918. A cien años de la Reforma este debate, aún vigente, recoge las particularidades del contexto actual y reactualiza el compromiso por la necesaria discusión política sobre el derecho ciudadano a la educación superior.

1 El trabajo recupera algunos apartados de la tesis doctoral correspondiente al Doctorado en Estudios Sociales de América Latina, orientación socio antropología de la educación. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba. Título: “Las transformaciones académicas del sistema universitario en 30 años de democracia. – Aportes a la discusión sobre la democratización de la educación universitaria”.(2016)

**Palabras clave:** Expansión del sistema universitario, Transformaciones en la propuesta académica, Democratización de la Universidad

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo se inscribe en el campo de estudios del nivel superior, focaliza en describir algunas de las características que asume el proceso de expansión del sistema universitario público en Argentina en los últimos 30 años.

Buena parte del proceso de crecimiento del sistema universitario obedece al despliegue de una estrategia política -sostenida desde el Estado- que es la creación de nuevas universidades; esa estrategia fue utilizada en momentos políticos diferentes que connotan de modo particular a las instituciones creadas en cada periodo. En los apartados que siguen se desarrollan algunas características del proceso de expansión, las particularidades de los diferentes momentos políticos y se reflexiona sobre el aporte que estos procesos hacen a la democratización de la educación universitaria.

## **2. PROBLEMÁTICA PROPUESTA Y CONTEXTO**

El sistema universitario público argentino ha cambiado sustantivamente desde el proceso de recuperación de la democracia hasta nuestros días; hoy nos encontramos con un sistema que duplicó la cantidad de universidades públicas (de 25 que había en 1982, hoy hay 53 instituciones) en cuanto a los estudiantes, la matrícula en 1983 era de 317.388 y en el año 2012 el total asciende a 1.442.286 estudiantes, la población estudiantil universitaria aumentó casi más de 4 veces.

En este proceso de expansión se produjeron transformaciones significativas, en este trabajo presentaremos algunas de esas transformaciones: Identificamos diferentes momentos políticos donde el discurso político-pedagógico connota con sentidos distintos la creación de nuevas universidades, ponemos en evidencia ciertos decires de los actores en torno a estos procesos y nuestras reflexiones tensionan estos datos con la preocupación política sobre la democratización del nivel superior.

Las valoraciones de este proceso de crecimiento y de transformación son diferentes según los sentidos políticos desde donde se los analice. Desde allí que podemos cuestionarnos e inscribir el abordaje de este trabajo en este debate: ¿Estamos frente a una expansión del sistema universitario, que por efecto de ese movimiento, va deteriorando el modelo institucional universitario clásico y, por ello, contradice los sentidos democratizadores a los que dice servir? o ¿el sistema universitario está redefiniendo sus propósitos, su sentido, su intencionalidad a partir del imperativo del derecho a la educación superior y diseña modelos institucionales a favor de una genuina democratización de los estudios universitarios?.

## **3. OBJETIVO GENERAL**

Los objetivos previstos para el desarrollo de este trabajo están vinculados a identificar algunas características del proceso de expansión del sistema universitario público en Argentina como aporte a la discusión sobre el sentido político de este crecimiento.

## **4. METODOLOGÍA**

El trabajo se inscribe en una perspectiva cualitativa, nos interesa describir, comprender e interpretar algunos datos que vamos construyendo en sucesivos acercamientos a la

problemática, se sostiene una perspectiva de revisión permanente de las lecturas cualitativas de los datos “(...) *la investigación cualitativa supone un análisis circular y una revisión continua de las diferentes fases, de modo que la modificación de una de ellas repercute y obliga a redefinir a las demás.*” (Otero, 2004:197)

Para la recolección de información se articularon estrategias propias de un estudio más extensivo, en el sentido de un relevamiento amplio de datos del sistema universitario con un estudio de corte más intensivo ya que se seleccionaron dos universidades para que, a través de entrevistas, reconstruir los sentidos que los actores se le atribuyen a estos procesos.

## **5. RESULTADOS**

### **5.1. Las características del crecimiento del sistema universitario: Crecimiento exponencial, vertiginoso y por oleadas del sistema universitario público en Argentina.**

El sistema universitario público crece de manera exponencial, se duplica la cantidad de instituciones universitarias, crece casi cuatro veces la matrícula estudiantil y logra una expansión territorial interesante. Además, este crecimiento es vertiginoso, ya que si consideramos que las primeras décadas del 1900 existían en nuestro territorio 5 universidades<sup>2</sup>, se crean de manera muy lenta nuevas universidades hasta los años 70 donde se produce una primera oleada de creación de universidades nacionales. Ese proceso de crecimiento se interrumpe con la dictadura militar que se inicia en 1976 y recién en 1980 se crea –sobre la base de instituciones preexistentes- la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Iniciamos la década del 90 con 28 universidades nacionales y hoy tenemos 53 universidades. En el término de estos 16 años se crearon 25 universidades nacionales, casi el mismo número de universidades que, hasta el inicio de los 90, integraban el sistema universitario nacional.

Por otra parte el sistema universitario no se expandió de manera homogénea, crece por *oleadas* -al decir de Pedro Krotsch-; ya señalamos que en los 70 se registra la primera oleada de creación de nuevas universidades y, en el periodo aquí estudiado se registran dos nuevas oleadas: la que se produce en los años 90 y la que se produce en los 2000. Estas dos oleadas se dan en momentos políticos diferentes; posiciones distintas apelan a la misma estrategia de expansión a través de la creación de nuevas universidades y esto nos da que pensar acerca de las diferentes concepciones ideológicas y los sentidos que se le atribuye a la universidad. De allí que nos detenemos en señalar algunas características de cada uno de estos momentos políticos y las notas distintivas en el discurso político pedagógico.

### **5.2. Transformaciones más significativas: expansión territorial, transformaciones discursivas y nuevas carreras.**

En la mirada que realizamos de este periodo partimos de caracterizar al sistema universitario en los 80; es un sistema pequeño, con poca expansión territorial constituido por universidades tradicionales con una (relativamente) escasa variedad de carreras agrupadas en las disciplinas más clásicas. Un sistema universitario que, en este tiempo de recuperación de la democracia, puso todo el esfuerzo, institucional y de la política pública, en generar la “reconstrucción” de la institución,

---

2 Universidades de Córdoba (creada en 1613 y nacionalizada en 1856), de Buenos Aires (de 1821), la Universidad Nacional de La Plata (1905). En 1919 se crea la Universidad Nacional del Litoral, en 1921 La Universidad Nacional de Tucumán

trabajando para crear las condiciones para la normalización institucional, la recuperación de las libertades perdidas y el abrir las puertas al ingreso de estudiantes que fue irrestricto y masivo. En un contexto de restricciones presupuestarias y conflictividad política el sistema priorizó recuperarse de los daños de la dictadura sin producir transformaciones ni novedades tan significativas, más bien reactualizando consignas democratizadoras que encontraban su origen en el discurso reformista originado en la revuelta de 1918.

Las universidades estaban organizadas en Facultades, con su clásico menú de carreras; persistió un perfil *profesionalista* (Buchbinder. 2005) de la universidad, pero con la intención (al menos) de recuperar el desarrollo de la investigación –tanto en las ciencias básicas como en las sociales –que habían sido un signo distintivo de la “época de oro” de la Universidad Argentina y se hallaba desarticulado por una compleja historia institucional que se inicia en el 66 y se profundiza con la acciones represiva del último gobierno de facto. Las ideas de cogobierno, autonomía institucional, libertad de cátedra, concursos, etc. son los sentidos más recurrentes del discurso político pedagógico de los años 80.

En términos de la matrícula estudiantil el crecimiento es exponencial; en un tiempo muy breve ingresan masivamente a la universidad jóvenes y no tan jóvenes que no habían podido ingresar por los expulsivos mecanismos de ingreso vigentes hasta el año 1984.

Los 90 significan un momento de transformaciones, en un contexto de política pública, que propone y efectiviza un retiro del Estado de sus funciones sociales centrales, se produce –en el campo de las políticas para la educación superior- un movimiento diferente, el Estado interviene activamente con políticas concretas. Estas intervenciones cristalizan en la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y en la sanción de la Ley de Educación Superior que reactualiza –en clave neoliberal- las discusiones sobre autonomía y planificación.

Las novedades que encontramos en el plano de lo institucional se cruzan con la voluntad de regulación propia de este tiempo, protagonizada por los organismos que se crean por Ley de Educación Superior y por una fuerte consigna de evaluación y acreditación que conmueven los principios de autonomía, gratuidad, responsabilidad social entre otras.

Durante este tiempo el sistema crece y se transforma. Crece a través de la creación de nuevas universidades que constituyen una nueva “oleada”. Crece a través de procesos de expansión de estas nuevas universidades que apelando a figuras -no tan usadas hasta ese momento- como las extensiones áulicas, las sedes y la virtualidad.

Estas nuevas instituciones traen otras novedades: organizaciones institucionales que incorporan otras formas como los Departamentos, los Institutos reemplazando a las estructura por Facultades y por Cátedras. Nuevos agrupamientos de carreras, nuevas denominaciones a las estructuras institucionales, nuevos títulos.

El eje discursivo predominante es la innovación, la consigna es la creación de universidades innovadoras que se diferencian de las tradicionales universidades del sistema. Universidades que promovieran formaciones vinculadas a esa transformación del país, en términos de profesiones dinámicas, actuales, novedosas y flexibles.

Crecen significativamente las carreras de las ciencias sociales, sobre todo de lo que podemos llamar las Ciencias Sociales Aplicadas. Crecen porque hay más títulos que se ofrecen, crecen porque hay más matrícula. Se mixturán tradiciones académicas y novedades en un contexto de globalización que modifica los criterios de producción y circulación de los conocimientos.

Este proceso de crecimiento se detiene por los convulsionados finales de la década, marca un fin en el 2001 y se inicia un nuevo proceso político que se consolida en los años venideros y que produce novedades significativas en el sistema de educación superior y en la vida de las universidades.

Durante los años 2000 se produce una nueva oleada de creación de nuevas universidades que llega hasta nuestros días. Se asiste a, lo que en muchos textos nombraban como, “buenas relaciones” entre el Estado y las universidades motivado, fundamentalmente, por la mejora presupuestaria, las acciones políticas a favor del desarrollo de sectores fuertemente desatendido en los periodos anteriores, sobre todo el desarrollo de la ciencia, a través de financiamiento, estímulos y fortalecimiento institucional.

Hay algunas persistencias que llaman la atención: como la Ley de Educación Superior de la que se ha anunciado –reiteradamente- su pronta reformulación y, hasta hoy, no se ha producido; algunos programas como el Programa de Incentivos a los docentes investigadores que, con algunos cambios, sigue vigente. Es posible, entonces, advertir algunas continuidades y, a la vez, rupturas importantes con el período anterior. Hay continuidad en cuanto a la centralidad del Estado en la definición de las políticas públicas para el sector, pero hay diferencias significativas en cuanto al sentido político de esa intervención estatal.

Observamos en las nuevas instituciones formas organizacionales más tradicionales, títulos clásicos conviviendo con nuevos, importancia del grado y del pregrado y escasa presencia del posgrado. Poca preocupación por la expansión territorial a través de sedes (excepto una política puntual que fue la creación de los Centros Regionales de Educación Superior), sino más bien que la expansión territorial se da a través de la creación de nuevas universidades que empiezan a ser muchas, próximas, *vecinas* (Pérez Rasetti: 2012) y que su vinculación con el contexto, con el *territorio* es diferente.

Nuevas categorías aparecen en este discurso político pedagógico, fundamentalmente el de inclusión, de atención a nuevos públicos, vinculación con el territorio, preocupación por hacer efectivo el derecho a la educación superior.

¿Se abandonan las novedades de los años 90? ¿Lo que llamamos *clásico* en las organizaciones institucionales y en las propuestas académicas se imponen en este tiempo por sobre lo novedoso y flexible de los 90? Creemos que sí y nos lo explican nuestros entrevistados, docentes y funcionarios de universidades creadas en los años 90, que han vivenciado este giro semántico que es un giro político. Decían: *los estudiantes no entendían de que se trataba tal carrera, el sistema nos miraba raro, no se sabe de qué trabaja cuando se recibe de x carrera*. Se entiende, entonces, que la diferencia radica en que esas no eran preocupaciones para la política universitaria que se impulsaba en los 90, como si lo es para las políticas universitarias que se impulsan desde los 2000.

Aun a riesgo de ser un poco reduccionista podríamos decir que, si el valor está puesto en la novedad, no importan tanto cuantos la compartan (o ya la irán a comprender para compartirla) sino que importan sostenerla en tanto tal. Cuando, el valor está puesto en la incorporación de nuevos públicos, interesa que se entienda, interesan los términos de la convocatoria, interesa intervenir a favor de esa inclusión a riesgo de perder la novedad. En los 2000 se retomaron formas organizacionales, carreras y títulos más clásicos justamente porque se priorizó la convocatoria a nuevos públicos y prevaleció la preocupación por atender el valor social de la certificación universitaria.

Lo que abre esta observación es la discusión sobre el papel político de la universidad y sobre el valor social de las instituciones universitarias y de las titulaciones y, los complejos mecanismos que el mundo social (y entre ellos laboral), pone a jugar para con las certificaciones educativas. Lo que está en juego no son solo los conocimientos sino el significado social que estos tienen tanto en la dinámica intra como extra-institucional. (Ortega. 2003)

## 6. CONCLUSIONES Y CONTRIBUCIONES

Los procesos de creación de nuevas universidades produjeron cierto desorden en los patrones clásicos de organización del sistema y de las instituciones; pero nos interrogamos: ¿Con qué sentido político se proponía ese “desorden” del orden normalizado de lo que la Universidad es? ¿Un desorden que producía novedad a los ojos de los actores institucionales o un desorden que promovía mayor igualdad en los procesos de apropiación de los saberes que circulan por las instituciones universitarias?

En estos 30 años de contexto democrático se sostuvo –con diferentes sentidos- una preocupación por la expansión de la educación en general y de la educación universitaria en particular. Un periodo en el que registramos, desde posiciones ideológicas distintas, un crecimiento exponencial del sistema universitaria a través del mecanismos de creación de nuevas universidades hace que se afirme, sin ninguna duda, que el sistema ha cambiado radicalmente, ha crecido exponencialmente, se ha diversificado, se ha multiplicado, se ha expandido geográficamente y se ha democratizado... y aquí se abre otro debate, ¿se ha democratizado? nos preguntamos entonces: ¿La expansión del sistema universitario ha hecho más democrática a la universidad?

Hoy, decíamos, nadie puede decir que el sistema universitario no ha hecho esfuerzos significativos para estar más al alcance –geográfico al menos- de la población que hace 30 años atrás. Pero abre a diferentes argumentos que nos problematizan esta afirmación; podemos sintetizarlos como:

Primer argumento: Más universidades significa más oferta pero, como lo que se da es una reiteración de los modelos organizacionales que no estuvieron (ni están) pensados para la incorporación de nuevos públicos y no hay manera de reproducir, en estos contextos sociales, institucionales y áulicos, las experiencias formativas tradicionales, lo que se va operando es un proceso de empobrecimiento, deterioro de la experiencia formativa en la universidad. Dicho en breve, hay inclusión pero a costa de la calidad.

Segundo argumento: Más universidades significa más oferta, esto produce más incorporación de sectores sociales que tradicionalmente no se incorporaban pero, dadas las dificultades de estos nuevos públicos de responder satisfactoriamente a los requerimientos de la vida universitaria, se produce rápidamente deserción. Dicho en breve, el efecto democratizador que se logra por la expansión y la inclusión se pierde, inmediatamente, por la deserción.

Tercer argumento: Lo que importa es la incorporación de nuevos públicos, eso es ya en sí mismo democratización de la educación universitaria. La Universidad por fin abrió sus puertas a la sociedad (esa sociedad que es su dueña porque tributa para que exista) y se apropia de sus claustros. Dicho en breve, interesa la inclusión ya que en si misma produce una experiencia formativa relevante.

Cuarto argumento: esas instituciones que se crean y se multiplican no son universidades son versiones empobrecidas, politizadas (partidizadas) que no cuidan en lo más mínimo su propuesta académico institucional, su inclusión territorial, hipotecan –cotidianamente- el sentido de “la academia”. Dicho en breve, es el fin de “La Universidad”.

Este contrapunto de argumentos, (que no son los únicos y que no son mutuamente excluyentes) circulan hoy para describir estos procesos, nos interesa dejar abierto este debate armando otros argumentos que interpelen el sentido de la universidad y que desafíen a encontrar modos de recibir a los nuevos públicos con propuestas renovadas, que no pongan en riesgo la calidad de la propuesta formativa ni el valor social del certificado, pero si discutan las definiciones de universidad como el lugar de los elegidos.

Proponer que la educación superior es un derecho requiere intervenciones políticas macro, políticas institucionales y experiencias áulicas que empiecen a hacer este derecho un

hecho para la vida de cada uno de los chicos y las chicas que ingresan a nuestras instituciones de educación superior. Esto requiere que podamos mirar críticamente este *habitus* profesional docente (Perreneau:1994), que pongamos en discusión esa rápida responsabilización a las imposibilidades de los estudiantes de estar a la altura de las exigencias de la universidad, como si no fuera responsabilidad de la universidad estar a la altura de las necesidades formativas de los estudiantes (Rinesi.2015).

Pero, es cierto también, que es necesario mirar críticamente los proyectos académicos e institucionales de las nuevas universidades, no porque haya que preservar la academia sino para que no sean, efectivamente, versiones empobrecidas destinadas para los nuevos sectores sociales a los que no les corresponde o no son capaces o no podrán con la versión “verdadera” de la experiencia universitaria.

Ortega discute algunas cuestiones que nos interesa sumar al debate: Hay cuestiones referidas a la desinstitucionalización de la centralidad del saber a favor de una búsqueda de credenciales, una ritualización de las prácticas educativas y una esquematización y reducción de los conocimientos que es necesario mirar críticamente y desarmar. Porque, habrá una simulación de democratización si persisten las desigualdades encubiertas en ofertas formativas diferentes para diferentes sectores sociales.

La vulnerabilidad a la lógica partidaria pone también el alerta sobre la necesaria vigilancia política de lo que la Universidad tiene como responsabilidad. La permeabilidad a la lógica política desplaza, según Ortega, la importancia dada al conocimiento, dice: “El fenómeno de la permeabilidad a las políticas desarrolladas en otros ámbitos: municipal, provincial y nacional, actúa negativamente en la relación con el conocimiento, desplazándolo también a un segundo lugar. Podemos hablar de permeabilidad institucional cuando las líneas políticas sobre las cuales se articulan las alianzas y los conflictos partidarios extrauniversitarios intervienen directa o indirectamente en las prácticas de gestión y docencia así como en las formas de organización políticas estudiantiles, desplazando al conocimiento como eje de la dinámica institucional.” (Ortega, 2003:22). Quizás el desafío mayor sea pensar una definición de Universidad que incluya estas tensiones, sosteniendo el registro de lo político, definida como “cosa pública”, articulando -estas dimensiones- con el hacer del oficio, el *métier* de la universidad que es el trabajo en torno al conocimiento.

Cuando se afirma que la universidad ha perdido su sentido, cuando se augura la muerte de esta institución axial de la sociedad, cuando parece que no responde a ninguna racionalidad, el sistema crece, hay más instituciones, más estudiantes, más carreras, (más debate). La universidad no ha muerto entonces, o, quizás, sea más bien –como dice la canción- *un muerto que no para de nacer*.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BUCHBINDER, Pablo (2005) Historia de las Universidades Argentinas. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- KROTSCH, Pedro (2001) Educación superior y reformas comparadas. Universidad Nacional de Quilmes. Ediciones. Buenos Aires.
- ORTEGA, Facundo (2003) La universidad. Entre la gestión y el conocimiento. Ferreyra Editor. Córdoba.
- OTERO, Hernán (2001) Investigando a investigadores del pasado. Estrategias teórico-metodológicas para el estudio de los censos nacionales de población de la Argentina moderna. En: WAINERMAN, Catalina; SAUTU, Ruth (compiladoras) (2001) La trastienda de la investigación. Ediciones Lumiere. Buenos Aires.
- PEREZ RASETTI, Carlos (2012) La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas. En: RINESI, Eduardo; MARQUINA, Mónica y CHIROLEU, Adriana (Compiladores) (2012) La política

universitaria de los gobiernos de Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, Pcia de Bs As.

PERRENOUD, Phillippe. (1994) Saberes de referencia, saberes prácticos en la formación de los enseñantes: una oposición discutible. Mimeo. Traducción Gabriela Diker para circulación interna.

RINESI, Eduardo y SOPRANO, Germán (compiladores) (2007). Facultades alteradas. Actualidad de El conflicto de las Facultades, de Immanuel Kant. UNGS y Prometeo libros. Buenos Aires.