

> Yamile Socolovsky

Instituto de Estudios y Capacitación-Federación
Nacional de Docentes Universitarios
Universidad Nacional de La Plata

Universidad pública y Democracia

RESUMEN

En este artículo revisamos algunas de las transformaciones producidas durante los últimos 40 años en las universidades públicas argentinas. Este período coincide con el desarrollo de un proceso global de privatización y mercantilización de la educación y el conocimiento, que se despliega con particular intensidad en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1990 y que se acelera a partir de la crisis pandémica. A contramano de esa tendencia, entendemos que en Argentina el sistema universitario público se ha visto fortalecido en su condición democrática, especialmente a partir de las políticas desarrolladas en el período que va de 2003 a 2015. Sin embargo, el primer ciclo de reformas neoliberales en nuestra universidad sigue produciendo efectos contradictorios con esa vocación democrática, y es importante advertir de qué modo el sustrato de la estrategia que permitió consolidar aquellas transformaciones se reedita hoy en una nueva ofensiva del mercado sobre la Educación Superior que pone en cuestión el sentido mismo de lo público.

Palabras clave: Universidad, Público, Reformas neoliberales, Reformas democráticas, Privatización y mercantilización.

En los últimos 40 años se han producido en nuestras universidades transformaciones contradictorias. Este período coincide con el desarrollo de un proceso global de privatización y mercantilización de la educación y el conocimiento, que se despliega con particular intensidad en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1990. A contramano de esa tendencia, en Argentina el sistema universitario público se ha visto fortalecido en su condi-

ción democrática a pesar de que las reformas neoliberales, promovidas por los organismos internacionales y ejecutadas por algunos gobiernos, continúan produciendo efectos que persisten en dispositivos y prácticas académicas, en la definición de agendas y en el mismo marco normativo que regula a las instituciones del sector. Intentaremos repasar algunas de esas transformaciones para exponer cómo estas tendencias contradictorias tensionan la universidad pública y configuran desafíos que deben ser abordados con decisión en esta etapa.

En 1983, con la supresión de los aranceles impuestos por la dictadura cívico-militar instaurada en 1976, comenzó un ciclo muy importante de expansión de la matrícula en las universidades públicas argentinas.¹ Al mismo tiempo, con el fin de la persecución política y la censura, la apertura democrática se vivió en las instituciones académicas no sin contradicciones, pero con un notable vigor. El Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) restableció el cogobierno y la vigencia de los Estatutos que las Juntas Militares habían suspendido, decisión que devolvió a las instituciones su plena autonomía. Esta apertura fue –como en otras áreas de la vida social– significativa pero condicionada. Sobre carencias materiales, pero también sobre las ausencias y los silencios, sobre los proyectos truncos y desaparecidos, y sobre la demora de una reflexión colectiva que permitiera recuperar una visión crítica y militante del pasado reciente y de la universidad como campo de la disputa hegemónica en nuestra sociedad, se asentaron las reformas neoliberales promovidas en la década siguiente.²

La década del 90 encontró a las instituciones universitarias masificadas, desfinanciadas y a sus trabajadoras y trabajadores con salarios bajos y escasas oportunidades para el desarrollo de sus carreras. Encontró también al movimiento popular en resistencia pero desarticulado, fragmentado y carente de un proyecto de futuro. En el contexto de avance del programa neoliberal, iniciado en nuestro país en 1976 y retomado en el marco de la institucionalidad democrática a fines de la década del 80, las propuestas de reforma que impulsaban los organismos internacionales de crédito para todos los planos de la acción estatal y la actividad económica llegaron también al sistema universitario, a través de proyectos que ofrecían soporte financiero para inicia-

¹ En 1975 había 431.454 estudiantes en las universidades públicas argentinas. En 1986 llegaban a 581.813 en 26 universidades e institutos. Hoy contamos en el sector público con 62 universidades (57 nacionales y 5 provinciales) y 5 institutos universitarios, con 2.065.000 estudiantes.

² Sobre la universidad y la disputa hegemónica ver Romero (2019).

tivas que, tras el discurso legitimante de la modernización y la mejora de la calidad, instalaron dispositivos, criterios y prácticas que –pese a la oposición de algunos sectores– pudieron redefinir aspectos determinantes del quehacer universitario. El ideario neoliberal no logró sortear la oposición a la pretensión de establecer aranceles para los estudios de grado universitario, pero se plasmó en una nueva legislación que procuró reordenar el sistema, en una nueva institucionalidad y en una serie de programas cuya efectividad trascendió incluso su contexto político de origen.³

Revisemos brevemente algunas de las vías a través de las cuales se llevó a cabo esa reforma que –es importante tenerlo presente– se desarrolló en un contexto de graves restricciones presupuestarias. En primer lugar, se alentó la búsqueda de fuentes de financiamiento universitario alternativas al Estado, estimulando la asociación con empresas privadas y la venta de servicios, actividad que generó una visible segmentación entre áreas, incluso de una misma universidad. Se impuso una lógica de asignación competitiva de los escasos recursos disponibles –públicos, o procedentes de organismos financieros y mediados por la gestión pública–. Se promovió el desarrollo del posgrado bajo una lógica de “mercadización”, estimulado por una política de evaluación que comenzó a exigir estas certificaciones como pauta de reconocimiento de la calidad de la tarea académica. La oferta de carreras de posgrado aranceladas se incrementó particularmente en el nivel de especializaciones y maestrías de manera “explosiva” (De La Fare & Lenz, 2012), a partir de la iniciativa de grupos que buscaban acceso a las oportunidades que prometía el nuevo orden fundado en este régimen de evaluación o que encontraron en este emprendedurismo del posgrado una manera de financiar proyectos que de otro modo no podrían haberse llevado a cabo.

Pero la política más determinante, estructural y efectiva fue el establecimiento del dispositivo evaluador. En el nivel de la evaluación de las instituciones y la acreditación de carreras, se ha generalizado en la comunidad académica una valoración positiva del rol que finalmente tuvo la originariamente muy polémica Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) para regular la expansión del sector privado y evitar la proliferación de carreras de baja calidad (Strah, 2023) e incluso para generar instancias que favorecen la identificación de problemas y algún grado de planificación de mejoras en las instituciones (Araujo, 2015).

³ Sobre las recomendaciones de los organismos financieros (cuya persistencia debería preocuparnos) ver Pronko (2019).

La evaluación de la actividad académica individual en las universidades fue introducida a través del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores (PROINCE), un programa con una efectividad notable, que con el tiempo logró la adhesión de buena parte de la comunidad académica a una lógica de asignación de reconocimientos simbólicos y materiales basada en criterios productivistas, orientando los esfuerzos y la atención de la docencia universitaria a la obtención de las credenciales necesarias para posicionarse en una nueva versión de la jerarquía meritocrática del mundo universitario.

La idea de que categorizar a las docentes y a los docentes centralmente en función de su producción científica publicada, su participación en actividades académicas, la obtención de titulaciones de posgrado y el aporte para la incorporación de nuevos cuadros a este circuito estimularía a una universidad anquilosada y provinciana a modernizarse e internacionalizarse para mejorar su “calidad” fue un importante argumento legitimador, reforzado en esos años de manera muy concreta por el incentivo material que representaba la expectativa de percibir una remuneración adicional, que si bien solo fue significativo durante un tiempo y para las categorías superiores, no dejó de ejercer un atractivo comprensible en condiciones de ajuste presupuestario y congelamiento salarial que habían deteriorado mucho los ingresos y las condiciones de trabajo de la planta docente universitaria. En tanto otras instancias evaluativas –típicamente los concursos– fueron asumiendo como criterio relevante el resultado de estos procesos de categorización, los efectos del dispositivo se generalizaron en el sistema, haciendo prácticamente imposible mantenerse al margen incluso para quienes aún sostienen posiciones críticas.

No obstante los cambios que se fueron produciendo en el Programa a partir de la intervención de las instituciones y algunos sectores académicos, es a través de este instrumento que se generalizó en la universidad una forma de valoración de la actividad académica que ha exacerbado el individualismo y la competencia, contribuyendo a la desintegración y desarticulación de las dimensiones del trabajo académico, la segmentación de las condiciones laborales, la devaluación de la docencia y a un empobrecimiento de la concepción de investigación que invisibiliza la riqueza de la producción de conocimiento que acontece en la universidad.⁴

⁴ Para una revisión documentada del proceso de desarrollo y adaptaciones del PROINCE ver Beigel & Bekerman (2019).

Durante los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015), las universidades públicas argentinas se beneficiaron de una política que reconoció su rol estratégico para un proyecto de desarrollo soberano con justicia social. Esta concepción se tradujo en acciones muy concretas: el incremento sostenido del presupuesto, la ampliación de la cobertura territorial del sistema con la creación de nuevas instituciones, una inversión inédita en el desarrollo de infraestructura y equipamiento, programas de becas y otros apoyos para estudiantes, programas de mejora de las carreras, programas para asociar a docentes y estudiantes en políticas públicas de diversa índole, el reconocimiento de las universidades públicas como consultoras prioritarias para la elaboración de políticas de Estado, etc. El inicio de un ciclo de negociación colectiva regular permitió progresivamente recomponer el nivel de ingresos de trabajadoras y trabajadores docentes y no docentes, sancionar un régimen especial de jubilación para el sector docente y homologar los primeros Convenios Colectivos de Trabajo que definieron un piso de derechos laborales para todo el sistema universitario.

Este cambio en la política pública no desarticuló los mecanismos pre-existentes, sino que más bien construyó una dinámica alternativa que se superpuso o convivió con aquellos, produciendo algunas asimilaciones y contradicciones cuyos efectos aún habrá que analizar. Tampoco se generó una nueva legislación que pudiera consolidar jurídicamente esa orientación de las políticas para el sector, aunque en esos años se inició un proceso de consultas con el propósito –frustrado– de construir consensos para sustituir la Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1995. Esta imposibilidad y la determinación de las autoridades nacionales de no avanzar para resolverla podrían dar cuenta del grado en que la autonomía universitaria habilita un margen de maniobra que relativiza el peso de la Ley frente a la decisión política de las autoridades y las comunidades académicas, y también frente a la incidencia de la política pública, que en el período que se inició en 2003 no había encontrado en esa norma un obstáculo significativo para encaminar un programa de signo opuesto al que le dio origen.⁵

⁵ No obstante ello, y contradiciendo la presunción de la irrelevancia de la Ley, la Diputada Adriana Puiggrós insistió oportunamente en su determinación reformista, logrando la sanción, a finales de 2015, de una Ley que garantiza el derecho a la Educación Superior, la gratuidad y el acceso irrestricto a los estudios universitarios en el nivel del grado.

Previsiblemente, el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) llevó adelante una política que desfinanció severamente al sistema universitario público, afectando no solo el funcionamiento normal de las instituciones, sino paralizando el proceso de expansión que se había impulsado en la década precedente. La corporación mediática y judicial, junto a la dirigencia política de la derecha, se concertaron para intentar convencer a la sociedad de la ineficacia, el atraso, la corrupción y la inutilidad de la universidad pública. El asedio a la universidad se enfocó –como es costumbre en las argumentaciones que esgrimen las vocerías privatistas y promercado– en su condición gratuita y de acceso irrestricto y, particularmente, en las numerosas instituciones que habían sido creadas con el propósito expreso de democratizar el sistema. La novedad política de ese período no fue el ataque a la universidad, sino la masividad de la movilización popular que la defendió. Tampoco parece haber existido –a diferencia de lo ocurrido en la década del 90– un programa del Gobierno neoliberal para la universidad.

Un documento de política educativa entonces difundido y que presumía ser un “Plan Maestro” retomaba en su capítulo para la Educación Superior algunos lineamientos que habían formado parte de la batería de reformas neoliberales en la década de 1990, vagamente actualizados en función de la pretendida necesidad de generar capacidades de adaptación a la flexibilidad e incertidumbre de las condiciones laborales y de vida que se derivaría de las mudanzas ligadas al desarrollo tecnológico y la globalización. Aquellas propuestas no llegaron a desplegarse efectivamente, pero es importante notar que gozaron –por lo menos– del silencio atento de sectores universitarios, y que siguen siendo parte de una agenda para la transformación universitaria fuertemente instalada a nivel internacional, que coexiste sin escándalo manifiesto con las declaraciones regionales que han reafirmado que la Educación Superior debe ser considerada un derecho humano, un bien público social y una responsabilidad de los Estados.⁶

A partir de 2019 el nuevo Gobierno retomó para las universidades los lineamientos de política que se habían interrumpido en 2015, ahora en un contexto de fuertes restricciones económicas. La pandemia del COVID-19 –un poderoso catalizador de procesos cuyas consecuencias se anticipaban preocupantes– ha dejado su huella de diversas maneras, pero muy evidentemente en la incorporación de las nuevas tecnologías digitales en las actividades labo-

⁶ Ver Del Valle & Perrotta (2023).

rales y en el conjunto de las relaciones sociales. Esta novedad, que requiere ser analizada, debatida y regulada en atención al interés público, potencia las señales de un nuevo ciclo de avance del mercado en el campo educativo, y en particular en la Educación Superior y Universitaria.⁷

Este proceso es especialmente preocupante en América Latina y el Caribe, donde existen claras evidencias de la intensificación de estas tendencias a partir de la crisis pandémica (IEAL, 2022). Uno de los mecanismos que en los últimos años promueven esa equiparación, y al que proponemos prestar especial atención, son las Asociaciones Público Privadas, que se presentan como una forma generosa y oportuna de colaboración del sector privado con los Estados o las instituciones públicas que carecerían de recursos o de capacidad técnica para asegurar los derechos por los que deben velar.

Las Asociaciones por las cuales las empresas prestan servicios de administración, de capacitación del personal, de instalación de equipos, de diseño de propuestas didácticas o de provisión de recursos educativos constituyen en sí mismas un negocio y representan una de las formas en que se transfieren recursos del sector público al sector privado, en nombre del derecho a la educación. También les permiten “fidelizar” una clientela y acceder a información relevante para sus estrategias de mercado. Pero, sobre todo, y en una perspectiva política: naturalizan la presencia de estas compañías en el ámbito educativo. El avance del sector privado sobre los espacios en los que se toman decisiones sobre la política pública tiene –como puede advertirse ya en algunos países– un efecto de colonización corporativa del Estado y de las instituciones, que amenaza completar el vaciamiento del sentido de lo público que el primer ciclo de reformas neoliberales ya había inducido en algunas dimensiones de la actividad universitaria.⁸

En una mirada comparativa regional, la fortaleza del sistema universitario público argentino parecería inmunizarlo frente a estas amenazas. Sin dudas la reivindicación de la universidad como un derecho colectivo del pueblo (Rinesi, 2015) tiene asidero en la experiencia histórica concreta del pueblo argentino. Pero esa misma construcción social conlleva una exigencia. Esta universidad puede reconocerse como más democrática y popular que en el pasado, pero queda mucho por hacer. Como hemos intentado advertir, la estrategia más efectiva para el avance de las fuerzas del mercado sobre la uni-

⁷ Ver Williamson & Hogan (2021).

⁸ Ver Saforcada, Atairo & Trotta (2022).

versidad ha consistido en la inscripción de su lógica al interior de la propia institucionalidad pública. Es preciso reconocer, pero también contrarrestar, esos procesos con políticas activas que marchen en sentido contrario, no solo para conjurar las viejas y nuevas formas de privatización y mercantilización, sino para revertir las dinámicas elitizantes, de exclusión y de disciplinamiento que operan en nuestras universidades, restituyendo densidad democrática a la condición pública que reivindicamos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo, S. (2015). Evaluación y acreditación: dos enfoques, dos dinámicas. *Política Universitaria*, Dossier Dimensiones de la evaluación en la universidad, 2, IEC-CONADU.

<https://iec.conadu.org.ar/2015/08/12/politica-universitaria-n-2/>

Beigel, F. & Bekerman, F. (coords.) (2019). *Culturas evaluativas. Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en Argentina (1993-2018)*. IEC-CONADU/CLACSO.

De La Fare, M. & Lenz, S. (2012). *El posgrado en el campo universitario, expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento/IEC-CONADU.

Del Valle, D. & Perrotta, D. (2023). *Internacionalización universitaria y movilización política*. IEC-CONADU/CLACSO.

Internacional de la Educación para América Latina (2022). *Tendencias: Situación laboral y educativa de América Latina en el contexto de la pandemia COVID 19 (2020-2021)*. Informe ejecutivo.

<https://iec.conadu.org.ar/2021/06/14>

Pronko, M. (2019). Los organismos internacionales y la mercantilización de los estudios universitarios. En J. Perczyk (et al.), *Reflexiones a 70 años de la gratuidad universitaria. Políticas públicas y universidad*. UNAHUR.

Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política en la universidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento/IEC-CONADU.

Romero, F. (2019). *Culturicidio. Historia de la Educación Argentina (1966-2004)*. RGC Ediciones/ConTexto.

Saforcada, F.; Atairo, D. & Trotta, L. (2022). *La privatización de la universidad en América Latina y el Caribe (2022)*. CLACSO/IEC-CONADU.
<https://iec.conadu.org.ar/2022/06/24/la-privatizacion-de-la-universidad-en-america-latina-y-el-caribe-2022/>

Secretaría de Políticas Universitarias (2022). *República Argentina. Síntesis de Información Estadísticas Universitarias (2021-2022)*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2021-2022_sistema_universitario_argentino_1.pdf

Strah, M. (2023). El rol de la CONEAU en la creación de nuevas universidades privadas. *Pensamiento Universitario*, 21, 50-55.
<http://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2023/05/09/el-rol-de-la-coneau-en-la-creacion-de-nuevas-universidades-privadas/>

Williamson, B. & Hogan, A. (2021). *Pandemic Privatisation in Higher Education: Edtech & University Reform*. Education International Research.