



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

La creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y

2011 como política pública democratizadora

Autor: Anabella Celeste Lucardi

DNI: 31.423.453

Director de Tesis: Eduardo Rinesi

Buenos Aires, junio de 2017



Universidad de
San Andrés

Maestría en Administración y Políticas

Públicas

Tesis de Maestría

Decimocuarta promoción

**La creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y
2011 como política pública democratizadora**

Anabella Celeste Lucardi - 31.423.453

Buenos Aires, julio de 2017

Director: Eduardo Rinesi

Agradecimientos

Escribir esta tesis lejos estuvo de ser, para mí, un trabajo en solitario. Desde los inicios de mi formación de grado, mi preocupación, individual y colectiva en el marco de los distintos espacios de pensamiento, debate y militancia de los que participé, estuvo atravesada por la cuestión universitaria, y, en particular, por la posibilidad de ampliar los horizontes de la Universidad. Luego, mi desempeño profesional en el ámbito de la gestión pública de las políticas universitarias y de la gestión universitaria, contribuyó a delinear los contornos de este interés. Así, la democratización universitaria, en tanto nos permitirá como sociedad representarnos en forma igualitaria el derecho a la Universidad, es el anhelo que ha guiado los propósitos de mi investigación.

Espero en esta carilla poder brindar mi sentido agradecimiento a aquellas personas que hicieron de este trabajo algo más que un ejercicio de reflexión y escritura individual.

A Juan Cruz, por ser mi pilar y la voz que me alentó siempre.

A mi mamá y a mi papá, por enseñarme el compromiso con nuestro entorno.

A Milagros Rayes, por su invaluable apoyo desde los años de cursada de la maestría hasta su culminación, con la presentación de esta tesis. Por animarme a escribir, por su lectura atenta y crítica y por ayudarme a confiar en mi trabajo.

A Alejandro Piqué, por debatir conmigo sus propias reflexiones sobre la preocupación teórica que compartimos.

A Daniel De Giano, Natalia Peluso, Matías Muraca y Martín Mangas, por sus valiosos comentarios, observaciones y aportes bibliográficos.

Y fundamentalmente a Eduardo Rinesi, mi director, por su dedicación continua, por compartir generosamente su conocimiento y por ser, además, una fuente permanente de motivación e inspiración.

Por último, a los entrañables compañeros y compañeras de la militancia universitaria, con quienes compartimos el compromiso de luchar por una Universidad pública al servicio del Pueblo.



Índice

Índice de tablas y gráficos	5
Listado de abreviaturas	7
Introducción	9
Capítulo I: Abordaje teórico conceptual y estrategia metodológica	17
1. Consideraciones sobre el sistema universitario argentino	17
2. La noción de política pública	22
3. Las políticas públicas universitarias	41
4. La noción de democratización	49
5. Decisiones metodológicas	62
Capítulo II: La creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 como política pública democratizadora	64
1. La expansión histórica del sistema universitario argentino	67
2. La creación de universidades en el conurbano bonaerense en la agenda de las políticas públicas en las últimas décadas	74
3. La política pública situada: breve contexto político y económico	81
4. La creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense durante los primeros dos gobiernos kirchneristas (2003-2011) y sus dimensiones de análisis.....	88
4.1. La cristalización normativa de las políticas públicas sociales y educativas	90
4.2. Las razones declaradas de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense	111
4.3. La evolución de la matrícula universitaria	123
4.4. La evaluación del gasto público en educación universitaria	134
Reflexiones finales	162
Bibliografía	168

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Tasa de escolarización del sistema de educación superior argentino de la población de 20 a 24 años. Años 2001-2010

Tabla 2. Tasa de escolarización del sistema de educación superior argentino de la población de 18 a 24 años. Años 2001-2010

Tabla 3. Estudiantes del sector estatal en títulos de pregrado y grado y tasas promedio de crecimiento anual. Período 2004-2014

Tabla 4. Nuevos inscriptos del sector estatal a títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual. Período 2004-2014

Tabla 5. Egresados del sector estatal de títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual. Período 2004-2014

Tabla 6. Estudiantes de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual según institución. Período 2011-2014

Tabla 7. Nuevos inscriptos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual según institución. Período 2011-2014

Tabla 8. Personas que residen en los partidos del GBA y que asisten a universidades públicas, según quintiles de ingreso. Años 2008 a 2015 (primeros semestres)

Tabla 9. Porcentaje de personas de 20 años y más con estudios universitarios, según partido del GBA. Años 2001-2010

Tabla 10. Participación porcentual del gasto de las universidades nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos. Período 1994-2003

Tabla 11. Participación porcentual del gasto de las universidades nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos corrientes. Período 2004-2015

Tabla 12. Participación porcentual del gasto de las universidades nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos corrientes. Período 1994-2015

Tabla 13. Participación porcentual del gasto en educación universitaria en el gasto público total del sector público nacional no financiero. Período 1994-2015

Tabla 14. Distribución de créditos Ley Nacional de Presupuesto según institución. Período 2012-2015

Tabla 15. Gasto universitario total para el total de las fuentes de financiamiento, según institución. Período 2010-2015

Tabla 16. Distribución de recursos adicionales según institución. Período 2010-2013

Tabla 17. Cantidad de becas PNBU y PNBB otorgadas e inversión presupuestaria en millones de pesos. Período 2003-2015

Tabla 18. Inversión presupuestaria PNBU y PNBB en millones de pesos, según institución. Período 2011-2015

Tabla 19. Cantidad de becas PNBU y PNBB otorgadas, según institución. Período 2011-2015.

Gráfico 1. Inversión presupuestaria en becas universitarias. PNBU y PNBB. Período 2003-2015

Gráfico 2. Estudiantes de títulos de pregrado y grado sector estatal. Período 2004-2014

Gráfico 3. Nuevos inscriptos de títulos de pregrado y grado sector estatal. Período 2004-2014

Gráfico 4. Egresados de títulos de pregrado y grado sector estatal. Período 2004-2014

Gráfico 5. Evolución del gasto de las universidades nacionales. Período 2003-2015

Gráfico 6. Gasto universitario como porcentaje del PIB en base 1993. Período 1994-2003

Gráfico 7. Gasto universitario como porcentaje del PIB en base 2004. Período 2004-2015.

Gráfico 8. Gasto universitario como porcentaje del PIB (en base 1993 para el período 1994-2012 y en base 2004 para el período 2013-2015)

Gráfico 9. Gasto universitario total para el total de las fuentes de financiamiento, según institución. Período 2010-2015

Listado de abreviaturas

APN	Administración Pública Nacional
AUH	Asignación Universal por Embarazo
AUE	Asignación Universal por Hijo
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación
CRUP	Consejo de Rectores de Universidades Privadas
CU	Consejo de Universidades
CIN	Consejo Interuniversitario Nacional
CPRES	Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior
CGN	Contaduría General de la Nación
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación, Red Federal de Información Educativa
DNPeIU	Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GBA	Gran Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LES	Ley N° 24.521 de Educación Superior
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OMC	Organización Mundial del Comercio
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
PEN	Poder Ejecutivo Nacional

PIB	Producto Interno Bruto
PCI	Programa Conectar Igualdad
PROUN	Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas
PROG.R.ES.AR	Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos
PNBBB	Programa Nacional de Becas Bicentenario
PNBU	Programa Nacional de Becas Universitarias
SPU	Secretaria de Política Universitaria de la Nación
UNAJ	Universidad Nacional Arturo Jauretche
UNDAV	Universidad Nacional de Avellaneda
UNPAZ	Universidad Nacional de José Clemente Paz
UNM	Universidad Nacional de Moreno
UNO	Universidad Nacional del Oeste
UU.NN.	Universidades Nacionales



Universidad de
San Andrés

Introducción

El desarrollo de la educación superior universitaria en nuestro país presenta contornos no del todo homogéneos. Así conviven, dentro de un sistema universitario de gestión pública compuesto por cincuenta y siete universidades nacionales y siete institutos universitarios nacionales, instituciones cuya creación data de cuatrocientos años atrás con universidades creadas en los últimos años.

Esta afirmación da cuenta de la notable expansión del sistema universitario argentino desde los albores de su creación hasta la actualidad. El proceso expansivo fue lento desde la creación de la Universidad Nacional de Córdoba en 1613 hasta 1960, mientras que a partir de la década del setenta fue muy vigoroso. Concretamente, entre 1971 y 1973 se produjo la primera oleada expansiva del sistema de educación superior universitario asociada al Plan Taquini, con la creación de más de una decena de nuevas universidades. Posteriormente, la segunda oleada expansiva data de los años noventa: entre 1989 y 1995 se crearon nueve instituciones educativas universitarias. Finalmente, a partir del año 2003, asistimos a una nueva ola expansiva del sistema universitario de gestión pública que se manifestó con la creación, durante los tres períodos de gobierno del kirchnerismo, de veintitrés universidades nacionales e institutos universitarios nacionales a lo largo y a lo ancho del país. En 2003 se crearon la Universidad Nacional de Chilecito y la Universidad Nacional del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires. En 2007, la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional del Chaco Austral y los Institutos Universitarios Nacionales de Gendarmería Nacional y de Seguridad Marítima. En 2009 se crearon la Universidad Nacional de Villa Mercedes, la Universidad Nacional de Avellaneda, la Universidad Nacional del Oeste, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la Universidad

Nacional de Moreno, la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de José Clemente Paz. Finalmente, entre 2014 y 2015 se fundaron diez nuevas instituciones educativas universitarias –entre Universidades e Institutos Universitarios Nacionales– tres de ellas producto de la reconversión de un Instituto Universitario en Universidad, de la nacionalización de un instituto de gestión privada y de la nacionalización de una Universidad Provincial.

Uno de los rasgos principales de esta expansión es que se llevó adelante de la mano de un discurso sobre la “democratización” de la universidad presente fundamentalmente en las razones declaradas por los actores políticos que impulsaron la creación de las nuevas universidades en todo el país y que se plasmó también en los diversos documentos fundacionales de estas instituciones. Este discurso motivó también la formulación de otras políticas en el contexto universitario, y por dicho motivo creemos que caracterizó en general a las políticas públicas de los gobiernos kirchneristas relacionadas con la educación universitaria.

A los fines de este trabajo y con el objeto de analizar las políticas públicas ligadas con la educación superior universitaria durante las últimas décadas, practicamos dos recortes. El primero de ellos es de carácter geográfico, pues analizaremos solamente la creación de universidades nacionales de gestión pública ubicadas en el conurbano bonaerense, ya que el perfil socio demográfico de la población de los distritos donde estas universidades se asientan tiene un conjunto de características, por lo demás, bastante homogéneas que las hace particularmente relevantes para estudiar, en relación con ellas, la pertinencia o el sentido del discurso sobre la “democratización” de la educación superior universitaria.

De acuerdo a la definición demográfica utilizada por el INDEC el conurbano bonaerense es la delimitación geográfica que incluye al conjunto de los 24 partidos del

Gran Buenos Aires excluyendo a la Ciudad de Buenos Aires. Con una población de 9.916.715 personas según el CENSO 2010 es la segunda región más densamente poblada de nuestro país después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una densidad de 2.694,8 hab./km². Tradicionalmente, y a distintos fines, se practican algunas delimitaciones territoriales. Por un lado se reconoce la existencia de tres cordones en el conurbano. La noción de “cordón” tiene una connotación relacionada con la continuidad geográfica. Así, el primer cordón está compuesto por un primer anillo que rodea a la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el segundo y el tercer cordón se ubican en forma concéntrica y sucesiva y abarcan a los partidos más alejados a la Ciudad. Otros análisis sugieren la utilización del término “corona”. A su vez, algunas clasificaciones subdividen la región en tres sub regiones: norte, oeste y sur.

Los datos del CENSO 2010 muestran que en los 24 partidos del Gran Buenos Aires la población de 10 años o más alfabetizada asciende al 98,6%, un 21,5% de la población finalizó la escuela secundaria y un 5,4% del total de la población de 20 años o más posee título universitario o post universitario.

El segundo recorte es de tipo temporal, ya que contemplaremos exclusivamente el período que conformaron los dos primeros gobiernos kirchneristas. Entre los años 2003 y 2011, se crearon trece de las veintitrés nuevas instituciones universitarias de gestión pública, cinco de las cuales se emplazaron en distritos del conurbano bonaerense: la Universidad Nacional de Avellaneda, la Universidad Nacional del Oeste, la Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de José Clemente Paz.

Respecto de este segundo recorte, analizaremos la política pública de creación de universidades en el período 2003-2011, durante el cual se crearon los cinco establecimientos universitarios ya señalados, ya que el tiempo transcurrido desde la

creación y puesta en marcha de estas instituciones (las leyes de creación de todas ellas datan de 2009 y su puesta en funcionamiento efectiva ocurrió, según el caso, entre 2011 y 2012) nos permite realizar un análisis lo suficientemente consistente, que pueda tener en cuenta ya algunos primeros datos sobre el desarrollo de las trayectorias educativas de la población estudiantil y otras informaciones. Con relación a las políticas públicas universitarias durante el último gobierno kirchnerista, concretamente la creación de universidades entre los años 2014 y 2015, sería muy aventurado aquí practicar un análisis, principalmente, atento el escaso tiempo transcurrido desde su fundación y toda vez que las instituciones aún se encuentran en proceso de organización.

En resumen, concretamente nos interesa analizar la política pública de creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense durante los dos primeros períodos de gobierno del kirchnerismo (2003-2011) y su relación con el proceso de democratización universitaria.

Sin perjuicio de desarrollar más exhaustivamente en los próximos apartados este concepto, clave para nosotros, de “democratización” de la universidad, podemos, a los fines de este trabajo, considerar “a la democratización como un proceso de expansión de una cantidad muy variada de derechos” (Rinesi, 2015: 34). En este sentido, hablar de democratización universitaria exige concebir a la universidad como uno de esos derechos que se buscaron expandir, y detenernos en el proceso de creación de nuevas universidades implica entender que la expansión de ese derecho a la universidad requiere de una serie de condiciones entre las cuales se cuenta la existencia de un mayor número y de una mejor distribución geográfica de las instituciones encargadas de garantizarlo.

Dicho esto, estructuramos dos hipótesis complementarias que pretenden aportar mayor valor explicativo a nuestra investigación.

Hipótesis (a): El propósito de favorecer a la democratización de la universidad orientó la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011.

Hipótesis (b): La política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 contribuyó al proceso de democratización universitaria en la medida que posibilitó el efectivo ejercicio del derecho a la educación superior universitaria por parte de un conjunto mayor de personas que hasta ese momento se encontraban excluidas del ejercicio de ese derecho.

Las hipótesis expresadas resumen los supuestos que mantenemos en este trabajo. Consideramos que la política pública de expansión del sistema de educación superior universitario de gestión estatal en nuestro país durante la última década, en particular con la creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense entre los años 2003 y 2011, contribuyó a la democratización de la universidad. En este sentido, en el marco del análisis de la formulación e implementación de la política y la evaluación de sus impactos, procuramos indagar en la evolución de la matrícula universitaria, que muestra un progresivo incremento en la población estudiantil durante el período estudiado y que se prolonga hasta la actualidad, lo cual permite inferir una ampliación del acceso a la educación superior universitaria de sectores que se encontraban tradicionalmente excluidos. En relación con ello, intuimos que los nuevos estudiantes que forman parte de la matrícula de las universidades nacionales creadas durante el período analizado en el conurbano bonaerense forman parte de un universo poblacional de jóvenes que de otra manera no hubiera podido acceder a la educación superior universitaria. Es decir, que, de no ser estudiantes de alguna de las cinco universidades nacionales que forman parte de nuestro análisis, no serían estudiantes de ninguna otra universidad nacional o instituto universitario nacional.

En ese marco, la investigación procura analizar la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense y evaluar sus posibles impactos democratizadores. Para ello abordaremos el análisis de la política desde la perspectiva de cuatro dimensiones, en consonancia con los supuestos mencionados en los párrafos anteriores. Trabajaremos sobre: a) el estudio del marco normativo que fundó las políticas públicas sociales y educativas en general y para la educación universitaria en particular durante el período propuesto; b) el análisis de los motivos que sostuvieron la formulación de la política pública de creación de universidades en la región, a partir del estudio de los documentos fundacionales de las nuevas instituciones; c) la observación del comportamiento de la matrícula universitaria en el período con el propósito de determinar posibles cambios en el componente socio económico de los estudiantes del nivel universitario y evaluar en que medida se percibe una ampliación del acceso a estudiantes provenientes de los hogares que integran los quintiles de menores ingresos; y d) la evaluación del gasto público en educación superior universitaria como parte del análisis integrador que nos permitirá valorar los alcances de la implementación de las políticas públicas universitarias en el período.

La motivación para llevar adelante la presente investigación se vincula con el interés que presenta realizar una evaluación sobre los impactos de una política pública para la educación superior cuyos objetivos declarados se orientan a ensanchar los márgenes de la universidad de manera de incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de la posibilidad de acceder a y/o permanecer en ella, en la medida en que eso nos permitirá analizar los alcances de esta política en relación con el proceso de democratización universitaria.

Por su parte, la pertinencia de una investigación de este tipo se vincula con los posibles usos de los resultados de este estudio para el diseño, formulación,

implementación y evaluación de políticas públicas para la educación superior, y en particular aquellas atinentes a las nuevas universidades del conurbano bonaerense. Nos interesa que el análisis de los supuestos desarrollados en este trabajo sea aprovechado por los actores político institucionales que intervienen en la formulación de la política pública universitaria, en particular las autoridades universitarias y los miembros de los órganos que articulan dentro del sistema universitario, los responsables de las áreas del Poder Ejecutivo relacionadas con la materia y las comisiones de los cuerpos legislativos vinculadas a la temática, así como también cualquier otro actor con interés en la cuestión universitaria y comprometido con la democratización de la universidad.

Este trabajo se encuentra estructurado en esta presente introducción que busca dar cuenta de las hipótesis y supuestos que guían la investigación y de los propósitos que persigue este trabajo.

En el capítulo siguiente se aborda el marco teórico y se describe el “estado del arte” compuesto por los antecedentes teóricos en torno al estudio de las políticas públicas, las políticas públicas universitarias y la democratización, lo que contribuye a delimitar el sentido de estos conceptos claves para nuestra investigación. Por último, se presenta el enfoque metodológico que utilizamos en el trabajo.

Por su parte, en el capítulo II se presenta, en primer lugar, la evolución del crecimiento del sistema universitario argentino a fin de contextualizar la tercera ola expansiva durante la cual se produjo la creación de las universidades que conforman nuestro objeto de estudio. En segundo lugar, se plantea la problemática de la creación de universidades en el conurbano bonaerense en la agenda de las políticas públicas en las últimas décadas y, en tercer lugar, se describe brevemente el contexto político y económico durante el período analizado. Finalmente, en el cuarto apartado de este

capítulo tiene lugar el análisis de la política pública de creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 desde la perspectiva de las cuatro dimensiones analíticas escogidas: el marco normativo, las razones declaradas de la política, la evolución de la matrícula universitaria y la evaluación del gasto universitario.

Los principales hallazgos en relación a la evaluación de la política pública se exponen en la sección dedicada a las reflexiones finales, donde también se presentan las posibles líneas futuras de investigación que abre este trabajo.



Capítulo I: Abordaje teórico conceptual y estrategia metodológica

En el presente capítulo presentaremos las principales nociones que conforman el marco conceptual de nuestro estudio. Como ya se señaló, nuestra investigación procura analizar la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 y su relación con el proceso de democratización de la educación superior universitaria. Para ello, en primer lugar, presentaremos el marco normativo que regula la educación superior universitaria en nuestro país, y, en particular, la creación de nuevas instituciones educativas. En segundo lugar, presentaremos un estado del arte que contribuye a dar cuenta del significado de las nociones de políticas públicas y de políticas universitarias y de los elementos que las componen. En tercer lugar, intentaremos dotar de sentido al concepto de “democratización”. Por último, plantearemos las decisiones metodológicas que adoptamos para el desarrollo de esta investigación.



1. Consideraciones sobre la regulación del sistema universitario argentino

A fin de contextualizar nuestro objeto de estudio, y en particular el marco conceptual que utilizaremos a lo largo de la investigación, describiremos brevemente las principales normas que regulan la educación superior en nuestro país.

La Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionada en el año 1995, regula las universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados, y los institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal y privada, que forman parte del Sistema Educativo

Nacional regulado por la Ley de Educación Nacional (26.206). De acuerdo con la LES, el Sistema de Educación Superior esta conformado por: a) institutos de educación superior y b) instituciones de educación universitaria, término que comprende a los institutos universitarios y las universidades.

En esta línea, la enseñanza superior universitaria está a cargo de las universidades nacionales, de las universidades provinciales y privadas reconocidas por el Estado nacional y de los institutos universitarios estatales o privados reconocidos. En este contexto, el término Universidad alude a aquellas instituciones que desarrollan su actividad en distintas áreas disciplinares no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes, mientras que las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria se denominan Institutos Universitarios.

De acuerdo a lo dispuesto en su segundo artículo, la LES reconoce la responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional sobre la educación superior. En particular, le corresponde: a) garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel, b) proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables, c) promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales, d) establecer las medidas necesarias para equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias, e) constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema

educativo nacional, así como la efectiva integración internacional con otros sistemas educativos, en particular con los del Mercosur y América Latina, f) promover formas de organización y procesos democráticos, y g) vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población. Asimismo, la LES reconoce la autonomía académica e institucional y la autarquía económico financiera de las instituciones de educación universitaria.

La LES dispone también consideraciones acerca del gobierno y la coordinación del sistema universitario. En este orden de ideas, establece que corresponde al Ministerio de Cultura y Educación¹ la formulación de las políticas generales en materia universitaria, debiendo respetarse el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias y asegurarse la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la misma ley. Los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario son: a) el Consejo de Universidades, b) el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), c) el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y d) los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Por último, opera como organismo descentralizado del Ministerio de Educación la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que ejerce la evaluación externa de las instituciones de educación universitaria, la acreditación de carreras de grado y posgrado, se pronuncia sobre la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales para la puesta en marcha de nuevas instituciones educativas universitarias y elabora los informes necesarios para la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.

¹ Durante el período de análisis que contempla este trabajo la denominación de la cartera fue Ministerio de Educación.

Ahora bien, en la LES se establecen las condiciones y bases para la creación de instituciones universitarias nacionales, que debe efectuarse por conducto de una ley del Congreso de la Nación. Asimismo, señala que constituye un requisito imprescindible para la apertura de nuevas universidades nacionales la elaboración de un estudio de factibilidad. El artículo 48 de la LES expresa: “las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que solo pueden crearse por Ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y con base en un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por Ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional”. Por su parte, la realización del estudio de factibilidad se ajusta a lo establecido en el artículo 18 del Decreto N° 499/95, reglamentario de la Ley N° 24.521. Este dispone que, “a los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley N° 24.521, los proyectos de leyes de creación de nuevas Instituciones Universitarias Nacionales deben contemplar, en el estudio de factibilidad que las fundamente, el conjunto de recursos que hagan viable la iniciativa, la necesidad de formar recursos calificados en el área que la nueva institución se propone cubrir y los lineamientos generales del proyecto institucional que resulten indispensables para evaluar su justificación”. El estudio de factibilidad será sometido al examen de la CONEAU, tal como lo dispone el artículo 23 del Decreto Reglamentario N° 173/96, que señala que el Ministerio de Educación no podrá, sin el dictamen favorable de la CONEAU autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional. Sin embargo, el dictamen favorable de la Comisión no obliga al citado Ministerio a otorgar las autorizaciones aludidas cuando tuviera razones fundadas para apartarse de este. De esta manera, el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de la cartera educativa, y previa intervención de la CONEAU –organismo descentralizado a

quien corresponde emitir dictamen sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional– tiene la atribución de autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación por ley del Congreso de la Nación.

En última instancia, una vez creada una institución universitaria, el Ministerio de Educación designará a un rector organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. De acuerdo con el artículo 49 de la LES: “El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la Comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación”.

Para concluir este apartado cabe señalar que, en virtud del enfoque de políticas públicas que posee nuestro trabajo, cobra una relevancia importante el rol que asumen cada uno de actores que intervienen el proceso de formulación e implementación de la política pública. Por ello resulta conveniente enfatizar que la creación de nuevas instituciones universitarias constituye un acto complejo del que participan distintos actores político institucionales y resulta de la articulación en el ámbito de sus respectivas facultades, de la labor de dos poderes de gobierno. Pues la sanción de la ley de creación de una institución de educación universitaria es tal solo el primer paso para su puesta en marcha. Como ya se señaló, en este proceso participa, en primer lugar el

Poder Legislativo Nacional con la sanción de la ley de creación. En esta misma norma, el Congreso delega en Poder Ejecutivo Nacional la facultad de designar al rector organizador por el período de organización de la nueva institución de acuerdo con lo dispuesto en la LES. Oportunamente, el Ministerio de Educación designará también un representante para la Comisión Asesora del proyecto institucional que se conformará a dichos efectos en el seno de la universidad de reciente creación. Será el rector organizador, mientras dure el período de organización y durante la vigencia de su mandato, quien deberá promover y conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y el estatuto provisorio, que será elevado al Ministerio de Educación para su aprobación, previa intervención de la CONEAU. Con posterioridad a dicho acto, el rector organizador deberá convocar a la Asamblea que sancionará los estatutos definitivos, compuesta de acuerdo a lo establecido por el artículo 53 de la Ley N° 24.521 y su decreto reglamentario.

Universidad de

2. La noción de política pública

Trabajaremos a partir de aquí sobre una serie de conceptos que integran el enfoque de políticas públicas que escogimos para analizar el tema propuesto. Esbozaremos nuestra aproximación al “estado del arte” de las investigaciones sobre la materia, de modo de construir el marco teórico y conceptual que estará presente a lo largo de la investigación.

Como se señaló en apartados anteriores, nuestra investigación procura analizar la política pública de creación de universidades durante el período 2003-2011 en el conurbano bonaerense y su vínculo con el proceso de democratización universitaria. La

creación de nuevas instituciones universitarias nacionales constituye un proceso complejo en el que intervienen principalmente, sucesiva y conjuntamente, dos poderes del Estado Nacional: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, a través de distintos órganos de la Administración Pública. Pero por otro lado, lo hacen también, en forma complementaria numerosos actores político institucionales y no institucionales, a saber: gobiernos provinciales y municipales, dentro del alcance de sus respectivas jurisdicciones, miembros de la dirección y coordinación del sistema universitario, entre ellos el CIN, la CONEAU y los CPRES y expresiones de la sociedad civil: fracciones sociales, gremios, y agrupaciones profesionales, empresarias y de diversa índole. Caracterizamos, entonces, la creación de instituciones educativas universitarias en el conurbano bonaerense a partir del año 2003 y hasta la culminación del segundo período de gobierno del kirchnerismo en el 2011 como una política pública cuyo análisis en el marco del presente trabajo, reconocerá los supuestos que desarrollaremos a continuación, relacionados con el hecho que las políticas públicas constituyen procesos complejos en tanto involucran la sucesión de distintas etapas y la intervención de diversos actores.

Brindar una noción única de qué debe entenderse por política pública reviste cierta dificultad y supone un gran riesgo. Además, a menudo los autores han expresado la imposibilidad de concluir en una definición unívoca: por ello, trabajaremos con un conjunto amplio de textos de distintas tradiciones y latitudes, que dan cuenta del análisis de estos conceptos desde diversas perspectivas.

Las políticas públicas, *policies*, señalan Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, no eran consideradas en primer lugar por la Ciencia Política sino como variables dependientes de la política, pues el interés recaía fundamentalmente en el sistema político, la *politics*. Así, el debate *politics/policies*, señalan, “se revela rico en promesas

cuando se plantea en términos de hipótesis más que de postulado” y propone al menos, dos razonamientos, “la política es la fuente de las políticas públicas” (*politics make policies*) o, por el contrario, “las políticas públicas hacen la política” (*policies make politics*). En este contexto, para los autores, “una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (1992: 89). En nuestra lengua, el vocablo “política” es polisémico, y comprende tanto el significado que los angloparlantes le otorgan a la *politics* como a las *policies*. Siendo este último, el sentido asociado a las políticas públicas, entendidas como “los actos y los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” y también como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig, 1992: 90). A lo largo de este trabajo, entonces, nos concentraremos en el análisis de una política pública en un contexto determinado (el que comprende el ámbito educativo y universitario) desarrollada en un espacio concreto (el conurbano bonaerense).

Asimismo, Manuel Tamayo Saéz, define a las políticas públicas como el conjunto de “objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (1997: 2).

Por otro lado, en un clásico trabajo que procura construir una estrategia de investigación de las políticas públicas, Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell utilizan una metáfora musical para ensayar una definición de políticas estatales, considerándolas los “acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión”. Asimismo, señalan que se trata de “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que

concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1981: 13,15).

Por último, Roberto Martínez Nogueira considera que “son muchas las definiciones que pueden darse de las políticas públicas ya que esta es una noción relativamente difusa por tratarse de términos polisémicos. Por política pública puede entenderse un campo de acción del estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos” (1995: 3). Desagregaremos cada uno de los conceptos. Un campo de acción en tanto la actividad estatal incide, a través del desarrollo de las políticas en un ámbito determinado, en nuestro caso, el campo de las políticas educativas y universitarias. Una declaratoria de intención, que se expresa materialmente en la enunciación de la política. Un proceso de conversión, en la medida que el impulso de una política pública supone la movilización de recursos de diversa índole para el logro de objetivos políticos. Un ciclo de acción, pues –como hemos señalado– las políticas públicas comprenden, por un lado, sucesivas etapas que involucran actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación y, por el otro, participan en cada una de ellas diversos actores. Por último, un conjunto de impactos, entendidos como productos o resultados “consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción” (1995: 3).

En este sentido, y tratando de brindar una definición global, el mismo autor señala que “las políticas son básicamente comprensiones sociales relativamente compartidas construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica a través de un proceso que algunos autores denominan de retroalimentación y otros de reflexibilidad”. Y que, “las políticas son un ciclo abierto, complejo, dinámico” (Martínez Nogueira, 1995: 3, 4).

Esta afirmación nos permite introducir a continuación el desarrollo de los conceptos que componen el ciclo de las políticas públicas. Según la visión de Aguilar Villanueva, que resulta extendida en la bibliografía especializada, este ciclo comprende distintas etapas, que son a su vez componentes lógicos interdependientes que se integran en forma de proceso. La separación de la política pública en distintas fases importa la adopción de un dispositivo analítico asociado a la noción de *policy process*, y no implica que estas etapas sean necesariamente sucesivas en términos temporales (1993: 15). De esta manera, los distintos momentos que componen el ciclo de las políticas públicas comprenden: a) la iniciación, que involucra la formación de la agenda de gobierno, a partir de la definición de las cuestiones o problemas que la integran; b) la formulación de la política, que da cuenta de las actividades de análisis de las opciones, selección de una alternativa y legitimación del curso de acción elegido (sanción de la política); c) la implementación, que traduce la decisión de la política en acciones concretas, y que consiste, precisamente, en la puesta en marcha de la política, en su ejecución; d) la evaluación, que se traduce en el análisis de los logros, productos, resultados e impactos de las políticas posibilitando la reorientación de las acciones; y e) la terminación, que puede involucrar la re formulación de las políticas.

Sin perjuicio de la caracterización que practicamos en el párrafo anterior, y aportando otra perspectiva, Charles Lindblom caracteriza a la formulación de políticas públicas como un proceso “no claro”, en el sentido que no se trata de un proceso ordenado y racional, fundamentalmente porque la adopción de una determinada política pública para un sector puede resultar en el emergente de un problema en un segundo sector, que motiva la formulación de una nueva política pública, y así sucesivamente, en forma cada vez más desagregada y compleja. En este sentido, procura estudiar la elaboración de políticas públicas en tanto efecto producto de la acción de una red de

fuerzas y como un “procedimiento muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos” (1991: 13).

Por su parte, Tamayo Sáez coincide en que las políticas públicas pueden concebirse como un proceso que se inicia “cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” y enumera cinco fases: a) identificación y definición del problema, b) formulación de las alternativas de solución, c) adopción de una alternativa, d) implantación de la alternativa seleccionada, y e) evaluación de los resultados obtenidos (1997: 2).

Aun cuando las explicaciones brindadas por la bibliografía especializada acerca del ciclo de las políticas consideran diversos matices en la caracterización de sus fases y componentes, es dominante la postura según la cual las políticas públicas adoptan la forma de proceso, integrado por distintas etapas, interdependientes entre sí, que a menudo se superponen y repiten y que por dicho motivo, no deben considerarse, en absoluto, como compartimentos estancos.

En esta línea, la iniciación del ciclo de las políticas públicas se produce con el proceso de formación de la agenda de gobierno, que permitirá la posterior formulación de la política e incidirá en su legitimación. Por agenda de gobierno se entiende entonces, “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1993: 29).

En el mismo sentido, para Martínez Nogueira, la puesta en marcha del proceso de políticas se inicia con la incorporación de un problema en la agenda. La agenda

refiere “a aquellas cuestiones que demandan la atención de la ciudadanía y que se debaten en la esfera pública, contrastando intereses, aspiraciones, percepciones y evaluaciones y generando demandas sobre la acción estatal” (1995: 23). Por su parte, los problemas son construcciones sociales enunciados por actores sociales, es decir, “son significados atribuidos a hechos, circunstancias o situaciones, llenos de valoraciones y de percepciones selectivas” (1995: 23).

Según el planteo de Oszlak y O'Donnell, los problemas son cuestiones, entendidas como necesidades o demandas socialmente problematizadas. A su vez, la cuestión atraviesa su propio ciclo, “desde su problematización social hasta su resolución” (1981: 13). En este marco, cobra especial relevancia el contexto histórico en que surge una cuestión y qué actores, y mediante que recursos, alianzas y oposición logran la problematización social del asunto de modo de convertirlo en “cuestión” propiamente dicha. Como señalan los autores “esas cuestiones tienen una historia, que comienza con un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución” (1981: 21). Dicho de otro modo, es importante estudiar el período de iniciación de la cuestión, es decir, el momento previo a su surgimiento, y determinar quién la reconoció como problemática, como se difundió esa visión, quién y con qué recursos y estrategias la convirtió en cuestión problematizada, pues “el examen de este período de iniciación puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política” (1981: 14).

Con posterioridad a la incorporación de la cuestión en la agenda de gobierno, se inicia el momento de la formulación de la política, es decir, ocurre la “toma de

posición” por parte del Estado, pues, “cuando un problema ingresa a la agenda pública genera la necesidad de la adopción de una política” (Martínez Nogueira, 1995: 28).

De esta manera, “una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar– alguna forma de resolución de la cuestión” (Oszlak y O’Donell, 1981: 15). De acuerdo con los autores, que utilizan en forma alternativa los términos política estatal y política pública para referirse al mismo concepto, esta constituye “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición –agregaríamos, predominante– del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (1981: 16). Aquí, el término “predominante” se emplea para introducir el hecho que la toma de posición por parte del Estado que se transforma en una determinada política pública supone la sumatoria de iniciativas y respuestas a la cuestión socialmente problematizada. Consecuentemente, ello implica que se presenten tensiones y conflictos entre las diversas instancias intervinientes en la definición del modo en que el Estado tomará posición.

Ahora bien, la toma de posición por parte del Estado no es exclusiva, pues, como ya se ha dicho, las cuestiones involucran a otros actores sociales y estos toman posición “adoptando políticas cuyas consecuencias pueden incluir considerablemente – incluso más que las propias políticas estatales– el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas” (Oszlak y O’Donell, 1981: 17,18).

Esta consideración resulta útil en nuestro trabajo en virtud de las características de la política pública que analizamos, pues en su desarrollo participa principalmente el Estado, a través de la actuación del Poder Legislativo, de la cabeza del Poder Ejecutivo y de los órganos de la Administración Pública, en permanente interacción con otros

actores, entre ellos los órganos de coordinación y control del sistema universitario, y la sociedad civil en su conjunto. En este contexto, como señalan Oszlak y O'Donnell, las tomas de posición por parte del Estado, son “nudos del proceso social” con particular relevancia en la secuencia de interacciones que supone el desarrollo de una política pública. La noción de “nudos” supone que “el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, ni parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones en cada tramo del proceso” (1981: 19).

En definitiva, la formulación de la política pública es “el resultado de estimaciones y previsiones sobre el curso de los eventos ante distintas alternativas de acción o no acción [que] concluye con la elaboración de recomendaciones”. Por su parte, la sanción de la política es “el momento de decisión que da lugar a la distribución de responsabilidades, capacidades y recursos para la implementación” (Martínez Nogueira, 1995: 4). En el mismo sentido, para Meny y Thoenig, “la formulación designa el trabajo mediante el cual una apuesta se inscribe en la agenda gubernamental o un problema se transforma en alternativas para la acción, en soluciones” (1992: 136) y se compone de las fases de análisis del problema y planteo de las alternativas de resolución y de selección de una de esas alternativas. En este contexto, la formulación integra el acto de decisión, que se completa con la fase de la legitimación, en la cual el decisor decide, sobre el proceso de análisis y selección ya realizado conformando “la solución a las normas que comparten los subordinados, los líderes políticos o el público. En lo sucesivo, si alguien puede discutir la opción, deberá exponerse a transgredir las normas compartidas colectivamente [...] discutiendo la constitucionalidad del sistema político, la legalidad de los procedimientos” (1992: 138).

Las consideraciones señaladas son especialmente aplicables al análisis de la política pública que constituye nuestro objeto de estudio, pues la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense como decisión (formulación y sanción de la política) se materializa, en parte, por medio de leyes del Congreso de la Nación dotadas de fuerza normativa y legitimidad democrática, y que, en efecto, asignan los roles a los diferentes actores que intervienen en su implementación: el Poder Ejecutivo, que designa a los rectores interventores, la Administración Pública Central a través del Ministerio de Educación que orienta las políticas para la educación superior y provee el sostenimiento de las nuevas instituciones, y posteriormente, las propias universidades que se crean, y que forman parte del sector público nacional. Asimismo, las citadas leyes de creación y algunas leyes que se dictan con posterioridad (la Ley Nacional de Presupuesto, por ejemplo), determinan los recursos que se destinarán a la implementación de la política.

Estas dos secciones nodales del ciclo de políticas públicas –la definición de la cuestión o problema y la decisión o toma de posición, a través de la formulación y sanción o legitimación de la política– se completan, en tercer lugar, con la etapa de la implementación.

La implementación de políticas públicas es un procedimiento complejo de conversión que traduce objetivos políticos en cursos de acción. Según Martínez Nogueira, este proceso es una cadena de sucesos no lineal cuyo inicio generalmente es concreto y ocurre con el momento de la sanción de la política, y cuyo fin está dado por el abandono o terminación de la política. Sin embargo, el fin a menudo puede ser difuso, producto de la transformación de la política, a través de su reformulación y revisión, circunstancia que se produce mediando una cuarta etapa, relacionada con las consecuencias de la política, y que incluye la evaluación de la misma (1995: 37).

En relación con la implementación de las políticas públicas, es importante poner de resalto, especialmente a los fines de este trabajo, que, como señalan Meny y Thoenig, la ejecución de las políticas “se caracteriza por un conjunto de actividades individuales y organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente”. Esta definición analítica permite identificar las dos facetas de la implementación de la política, en primer lugar aquella relacionada con la “orientación normativa que incluye el cambio social” y, en segundo lugar, la que se vincula con el “sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores” (1992: 168).

Dicho esto, estructuraremos los siguientes párrafos alrededor de una caracterización del rol del actor principal que interviene en la implementación de la política pública: el Estado. Consideraremos en particular, y en relación con las facetas señaladas por Meny y Thoenig, las nociones de Gestión Pública –que conlleva la noción de direccionalidad política y alude a la actividad del conjunto de órganos que conforman en Estado– y de burocracia y Administración Pública –que se vinculan más directamente con la actividad del Poder Ejecutivo–.

En este sentido, Oszlak considera que formular e implementar políticas constituye esencialmente la actividad del Estado y que la burocracia es el brazo ejecutor de las políticas públicas. En ese contexto, el Estado es un espacio de articulación y dominación de la sociedad, que refleja sus conflictos a través de las distintas tomas de posición que supone la implementación de las políticas públicas y que se practican en la dimensión institucional. Esta dimensión institucional es entonces, una “arena de conflicto político” en la que se dirimen las cuestiones socialmente problematizadas. Por dicho motivo la fisonomía y comportamiento de la burocracia y la naturaleza del

aparato administrativo del Estado será moldeada por el proyecto político que orienta la direccionalidad de las políticas (1980: 8-9).

La burocracia emplea recursos para el cumplimiento de sus fines. Estos recursos pueden ser materiales, financieros, tecnológicos, humanos, etc. Y su volumen, capacidad, adaptabilidad, pertinencia y posibilidades de articulación depende de los objetivos propuestos (Oszlak, 2006: 6). La burocracia también depende de un marco normativo institucional que garantiza que esta se encuentre en consonancia con los principios políticos que ordenan su acción y rigen sus actividades. Las normas son mecanismos útiles pero a su vez muy poco dinámicos y frecuentemente poseen inercias. Su finalidad es asegurar que el producto de la burocracia se condiga con los fines de las instituciones cuyas reglas definen sus objetivos y principios. Por último, el proyecto político modifica cada uno de estos aspectos, y por ende influye en el comportamiento de la burocracia. Al respecto, y producto de las fuertes inercias que presenta, la burocracia se presenta incoherente y rígida si no comprende los valores, principios y objetivos del nuevo régimen (Oszlak, 2006).

A su vez, la implementación de políticas públicas forma parte de la esfera de la actividad propia de la administración pública (Oszlak, 1980: 2). De tal modo, si consideramos que la implementación no es tan sólo un momento, sino que constituye “un proceso de interacción entre los objetivos y los resultados” que excede ampliamente la simple puesta en marcha de las políticas (Tamayo Saéz, 1997: 14), el rol de la Administración Pública resulta decisivo en el proceso de ensamblaje de los distintos elementos que se emplearán en ese proceso. Como señala Lindblom, la implementación de políticas públicas es la función más importante de la Administración o de la burocracia y, a su vez, la implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado, porque ningún decisor puede formular completamente la política. En

nuestro caso, la formulación de la política pública de creación de instituciones educativas universitarias se materializa en la sanción de una ley del Congreso de la Nación, pero es en la etapa de la implementación en la que la Administración Pública desarrolla numerosos aspectos de la política no abordados exhaustivamente por el decisor, aunque en la dirección que declaró el Poder Legislativo. Asimismo, los miembros de la administración asumen el rol de informantes claves que brindan información para los decisores de políticas (Lindblom, 1991: 84, 90).

En resumen, la Administración Pública puede ser caracterizada como una estructura organizativa burocrática organizada sobre la base de un sistema de normas que la regula. Mientras que la gestión pública alude a un concepto más general que da cuenta de la direccionalidad política que el proyecto político que gobierna las instituciones le imprime a la formulación e implementación de las políticas públicas. La gestión pública excede los límites de la división de poderes que tradicionalmente fundó la clásica dicotomía entre política y administración (Oszlak, 1980: 2) y por dicho motivo administración pública y gestión pública son términos que aluden a conceptos distintos. Para aportar más claridad conceptual con relación a la complementariedad de las ideas de Administración Pública y de gestión pública explicitaremos a continuación las nociones de “governancia” o gobernanza (*governance*) y gobernabilidad.

De acuerdo con la definición brindada por Luiz Carlos Bresser Pereira, el término “governancia”, traducción imperfecta del término inglés *governance*, tiene un carácter económico y administrativo y alude a la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas. Por su parte, la gobernabilidad tiene un carácter eminentemente político y se relaciona con la legitimidad política y con la capacidad de gobernar. Así, la gobernabilidad implica “la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses”,

mientras que la “governancia” puede ser analizada desde tres aspectos, el financiero, el estratégico y el administrativo (1998: 517)². En este sentido, las nociones de “governancia” y gobernabilidad brindan contenido conceptual a la idea de gestión pública.

Para Luis F. Aguilar Villanueva, la gobernanza o gobernación alude al proceso de gobierno, y a “la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica o debería implicar y que incluye a la Administración Pública como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además del componente político-institucional” (2007: 2). Desde esta perspectiva teórica, el acento no se ubica ya en el gobierno sino en el gobernar. A su vez, considera que el concepto de gobernanza es complementario e integra el enfoque de la gobernabilidad “como una de sus condiciones de dirección”. Así, el término gobernabilidad “denota la posibilidad y probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (2007: 4).

Para recapitular: sostenemos que la creación de universidades en el conurbano bonaerense durante el período analizado constituyó una política pública planificada por el Estado, con la direccionalidad política que le imprimió la gestión pública asociada al proyecto político institucional que identifica al partido del gobierno a partir de 2003, formulada por los órganos legislativos e implementada por el Poder Ejecutivo y la Administración Pública. A su vez, consideramos que en la etapa iniciadora del ciclo de políticas, en la que se produce la incorporación de la cuestión a la agenda de gobierno, intervinieron múltiples actores gubernamentales de distintos niveles y no gubernamentales con pesos específicos y relativos diversos. En este sentido, Aguilar Villanueva apunta que, “el factor con mayor peso causal en la configuración de la

² En la versión original en portugués del texto citado, Bresser Pereira utiliza en su lengua la palabra *governança*, cuya traducción literal es “ejercicio del poder”. No obstante, el término *governance*, explica el traductor, tiene un sentido más específico: por ello, a lo largo del trabajo, se utiliza el neologismo “governancia” como sustitución del inglés *governance* (Bresser Pereira, 1997: 517, N. de la R.).

agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (1993: 44).

Esta pluralidad de intervenciones también se observa en la instancia de toma de posición, a partir de la existencia de políticas privadas que se entrelazan con las estatales en un proceso social complejo (1981: 18). Pues, como señala Burton Clark, en el marco de las políticas públicas universitarias, las políticas estatales cumplen un rol central, como planificadoras y rectoras del sistema, sin perjuicio del rol que cumplen los demás actores, que son múltiples y variados (Clark, 1987). En esta línea, Oszlak y O'Donnell plantean que existe “un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión” que funciona como “contexto”, definido como: “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto específico de la investigación (políticas estatales) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (1981: 23).

En resumen, la política pública que estudiamos, en el período analizado, transitó los distintos momentos del ciclo de las políticas públicas que describimos. Por consiguiente, nuestro trabajo procura, en primer lugar, analizar el surgimiento de la cuestión, la definición del problema y el contexto que determinó la incorporación de la cuestión o problema en la agenda de gobierno y la consecuente toma de posición por parte de los diversos actores. En segundo lugar, se estudiará la planificación de la política pública, en los aspectos referidos a su formulación por parte de los órganos deliberativos y a partir del análisis de la implementación por parte de los distintos organismos de la Administración Pública involucrados, desde la perspectiva de un conjunto de dimensiones analíticas. El análisis de la formulación e implementación de la política pública consistirá, en efecto, en una evaluación de la política pública de tipo

ex post, pues se analizarán los impactos, entendidos como consecuencias sociales y efectos de largo plazo producidos directa o indirectamente, que resulten observables en relación con el proceso de democratización de la universidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OECD, 2010: 22). Una evaluación de este tipo se practica con posterioridad a la puesta en marcha de la intervención y tiene como objetivo, según el glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados publicado por la OECD, “identificar los factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los resultados y las repercusiones, y extraer conclusiones que pueden ser útiles para otras intervenciones” (2010: 21).

Por lo tanto, resta introducir algunas consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas, pues parte de nuestro trabajo consistirá en analizar los impactos que la implementación de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 pudo haber tenido sobre el proceso de democratización universitaria. La evaluación en términos de construcción de juicios de valor acerca de los impactos que la política pudo haber tenido que practicaremos en este trabajo no debe confundirse con la etapa de la evaluación que forma parte del ciclo de las políticas públicas tal como surge de la reseña de la bibliografía especializada que practicamos anteriormente, y que le corresponde a la propia Administración Pública.

Respecto de etapa, que se da en el propio contexto del ciclo de las políticas, Ernesto Cohen y Rolando Franco señalan que la evaluación de las políticas públicas no es una actividad aislada y autosuficiente, sino que integra el proceso de planificación de la política, y permite verificar la racionalidad de las acciones emprendidas para el logro de diversas metas, a través de la medición del cumplimiento de los objetivos previamente establecidos y de la capacidad para alcanzarlos (1992: 73). Y que la evaluación es “una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los

programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos” (1992: 77).

Por su parte, Tamayo Saéz considera que el análisis de políticas públicas es “un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas [...] que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos”, que involucra el análisis de todo el proceso de la política pública y tiene como objetivo ayudar al decisor público a responder los interrogantes que se plantean en las distintas fases del ciclo de políticas. En este sentido, el rol del analista es producir información técnica para uso de los *policy makers* responsables de las distintas fases del proceso (1997: 3).

Desde otra perspectiva, nuestro trabajo procurará, tal como consideran Meny y Thoenig, practicar una evaluación de la política pública en la medida que esta implica “apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y los efectos reales, previstos o no, buscados o no de las políticas públicas” (1992: 195). En este sentido, los autores pretenden introducir mayor rigor en la comprensión de los efectos de las acción pública y para ello brindan distintos enfoques para practicar la evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de las ciencias sociales, a saber: a) la utilización de valores de referencia, que hayan sido manifestados como indicadores de objetivos por la política pública o bien se trate de criterios seleccionados por el analista; b) el análisis de los impactos o efectos observables sobre el terreno, entendidos como transformaciones ligadas a la acción gubernamental, que pueden ser comprensibles concreta y materialmente o de forma simbólica y abstracta; y, por último, c) la observación del cumplimiento de las

obligaciones de duración o plazos concretos que se propuso una política determinada en una secuencia de tiempo. (1992: 197). Como se explicará a continuación, haremos uso en nuestro trabajo del segundo modelo de evaluación que proponen los autores.

Esta estrategia coincide con la definición que brinda la OECD, que por evaluación entiende la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados” cuyo objetivo es “determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”. Así, “la evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa” (2010: 21).

Por último, Martínez Nogueira señala que la evaluación procura abrir juicios respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas (1995: 44). En este sentido, identificar y caracterizar los impactos no es tarea sencilla y menos aún lo es establecer relaciones causales que permitan atribuir una serie de impactos a un conjunto de políticas. Como señalan Oszlak y O'Donnell para el primer caso, identificar y delimitar empíricamente es difícil, y, además a ello se suma la imposibilidad de categorizar analíticamente a causa de falta de tipologías adecuadas. Asimismo, aparecen los problemas asociados a la medición de los impactos, debido a que, entre otras razones, la investigación sobre políticas públicas trabaja con un nivel muy desagregado de datos con diversos grados de fiabilidad. Para el segundo caso, la mayor dificultad radica en establecer una relación causal entre una política y una serie de impactos. Podría exploratoriamente asociarse causalmente un conjunto de políticas a una diversidad de variables, pero sin duda reviste serie complejidad asociar cada una de estas políticas a una variable en particular (1981: 26, 27).

Siguiendo con la argumentación, los autores manifiestan, no obstante, la escasa utilidad de concentrar los esfuerzos en la medición cuantitativa y concreta de los impactos de las políticas, sin por ello desistir de la indagación acerca de las consecuencias sociales de las políticas estatales. Por ello, se inclinan por adoptar una estrategia de investigación inductiva con menores niveles de agregación. Pues los impactos de las políticas estatales “son en realidad contribuciones –imputables al Estado– a complejos patrones de cambio de la sociedad global. Por esto mismo no pueden ser ignorados, pero también por esto mismo, no pueden ser estudiados ni evaluados con criterios mecanicistas que cercenan tanto esa complejidad como el carácter intrínsecamente histórico de aquellos procesos” (1981: 29). Para concluir, Oszlak y O’Donnell señalan que:

los entrelazamientos a lo largo del tiempo de políticas estatales y privadas, junto con las modificaciones de los parámetros contextuales, son etapas o procesos de cambio social (en sentido amplio) en los que el Estado [...] aparece en acción y desagregado en sucesivas tomas de posición. Además –corresponde subrayar– si bien los impactos de las políticas no pueden ser rigurosamente cuantificables en cada momento, pueden en cambio contribuir a entender y ponderar los aspectos que más interesan para una teorización sobre ese Estado y, en definitiva, sobre sus políticas e impactos (1981: 29).

Las elaboraciones teóricas acerca del ciclo de políticas públicas, cuyos conceptos describimos brevemente en estas páginas y que se encuentran en los textos reseñados, y en profusa bibliografía sobre la materia, constituyen formalmente el enfoque general que utilizaremos para analizar la política pública de creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense entre los años 2003 y 2011, y su relación con el proceso de democratización de la educación universitaria siguiendo la propuesta que, en particular, hacen Meny y Thoenig sobre la evaluación de las políticas públicas a partir del análisis de los impactos y los efectos observables sobre el terreno y Oszlak y O’Donnell sobre el estudio de los impactos de las políticas estatales.

3. Las políticas públicas universitarias

El siguiente punto contribuye también a delinear el marco teórico que utilizamos en nuestra investigación, pero con un nivel más de desagregación. Hasta aquí revisamos los conceptos que componen el enfoque de políticas públicas escogido, y, a lo largo de este apartado, intentaremos reseñar un conjunto de estudios sobre las políticas educativas y universitarias en particular.

En forma preliminar, corresponde señalar que la investigación en educación superior, considerada como de vaga definición dentro de la investigación educativa, durante muchos años no derivó en un proceso acumulativo de saberes sino que se expresó de manera “esporádica y puntual” (Krotsch, 2003: 38). En sus primeros esbozos, Pedro Krotsch reconoce fundamentalmente la influencia de Burton Clark, que en un trabajo clásico, aunque relativamente reciente, *El sistema de educación superior* (1983), problematizó la importancia de desarrollar la investigación en educación superior y modelizó las formas que adoptó la organización académica con el fin de efectuar un estudio comparativo. El enfoque de Clark, al decir de Krotsch es “internista” y se identifica con los estudios de tipo organizacional.

Una segunda influencia, también reconocida por Krotsch, es la de Pierre Bourdieu y su *Homo Academicus* (1987). Con anterioridad a su aparición, su trabajo con Jean-Claude Passeron: *La reproducción, elementos para una teoría de la enseñanza* (1970) y *La escuela capitalista en Francia* (1971) de Christian Baudelot y Roger Establet ya habían funcionado como “parteaguas”, como señala el autor, pues generaron la ruptura con el funcionalismo que hasta el momento hegemonizaba la producción teórica que tenía lugar desde la sociología de la educación (2001: 64). En esta obra Bourdieu convierte a la universidad en un objeto de estudio desde el punto de vista sociológico y

la caracteriza como un agente más de reproducción social. Asimismo, Bordieu analiza las formas en que la universidad produce y reproduce capital cultural. Su preocupación es la legitimidad de la verdad universitaria, que surge de procesos que se dan dentro en la propia universidad y fuera de ella, y las implicancias en términos de poder, jerarquías, y beneficios, que esta auto-legitimidad produce (Bordieu, 2008). Así pues, el objeto de estas breves reseñas es dejar planteado que el estudio de lo relativo a la “cuestión universitaria” se ubica en el campo de las cuestiones sociales y que, en esta línea, la tradición investigativa más reciente en nuestro país, propicia la articulación entre “los debates político-educativos precedentes con la producción reciente de la sociología política y la ciencia política” (Suasnábar, 2012: 35).

No obstante, sobre este último punto, nos interesa incluir una observación adicional. Tal como sugiere Eduardo Rinesi, no resulta tan claro que la “cuestión universitaria” sea efectivamente una “cuestión” en sentido propio, sino que se trata más bien, de una cuestión en la medida que plantea un problema –al Estado y a la política– y obliga a formular preguntas acerca de su función y sentido (2012: 88). En un trabajo publicado en 2012, Rinesi afirma que puede hablarse en nuestro país hoy de la emergencia de una “cuestión universitaria” con los alcances atribuibles a los términos antes señalados “en el sentido que hay una *pregunta* y un *problema* en relación con la Universidad” cuyo perfil y contenido –es decir, la forma que adopta la cuestión universitaria propia de estos tiempos– se asocia, irremediamente, con las características del ciclo político que se inició nuestro país en el año 2003 (2012: 90). Así, para el autor, la cuestión universitaria, es, concretamente, el debate acerca de la democratización de la universidad, en sí mismo y como capítulo del problema más general de la democratización del conocimiento y de la sociedad (2012: 100).

A continuación, revisaremos un conjunto de trabajos que conjugan el enfoque de políticas públicas que escogimos para abordar nuestro objeto de estudio con la investigación sobre la educación superior y universitaria, a fin de complementar nuestro marco teórico con las elaboraciones conceptuales que contribuyen a caracterizar las políticas universitarias y las políticas educativas que funcionan como contexto, como políticas públicas.

En relación con ello, Krotsch y Claudio Suasnábar postularon la existencia de un “campo de los estudios sobre la educación superior en la Argentina” que, no sin tensiones pretendía autonomizarse del campo de lo político (2002: 51). Asimismo, Krotsch definió el proceso de la investigación en educación superior como “tardío pero presuroso”. En su opinión, a partir de mediados de los ochenta se reconocen los primeros aportes al estudio de la educación superior desde una perspectiva académica vinculada a la investigación social y recién a partir de la década de los noventa, concretamente con el inicio del proceso de la reforma de la educación superior que se cristalizó con la sanción de la LES en 1995 se vislumbra un mayor interés en la temática por parte de los actores universitarios y extra universitarios (2003: 48, 49).

Por su parte, Suasnábar reconoce la existencia de un “campo de producción de las políticas de educación superior” que se encuentra condicionado por el “peso creciente de los intelectuales-expertos (tanto fuera como dentro del aparato estatal) y de los saberes especializados en los procesos de toma de decisión y definición de políticas”. El accionar de estos actores, señala, adopta una relevancia especial en el campo de producción de las políticas públicas de educación superior. Pues las instituciones universitarias y los actores que las integran “presentan grados más amplios de autonomía respecto del poder político-estatal, haciendo aun más porosa la frontera que media entre la academia y el Estado” (2005: 3). Como corolario de su trabajo, que

será retomado en el próximo capítulo, Suasnábar considera que resulta clave el consenso y la cooperación entre las instituciones educativas universitarias y el Estado para el diseño de las políticas universitarias, y que sobre la base de la confianza social entre el Estado y las universidades debe suscribirse un “contrato que a la vez defina una nueva orientación de las políticas y sienta las bases de una dinámica diferente en el campo de producción de políticas del sector” (2005: 13).

En coincidencia con Suasnábar, Mónica Marquina, Carlos Mazzola y Germán Soprano consideran que “las temáticas de educación superior y, en particular, las reflexiones sobre la universidad, constituyen un campo de los estudios sociales de reciente configuración en la Argentina”. A continuación, practican una clasificación de las esferas de producción de conocimiento en el campo, identificando la investigación académica, el estudio de las cuestiones ligadas a la gestión universitaria, y, por último, y relacionado con el objeto de nuestro trabajo, el análisis de la política estatal (2009: 10).

A propósito de ello, Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta apuntan que “el análisis de la política universitaria nos sitúa a nivel de las *políticas (policies)*, aludiendo con ello a las diferentes opciones o estrategias que conducen a la toma de decisiones y a la consiguiente acción en el área con el objeto de atender las demandas y encauzar los problemas de la sociedad. Mientras la *política (politics)* alude de manera indeterminada a los juegos de poder en una sociedad, las *políticas públicas* traducen –en un plano más operativo– *formas de atender los problemas públicos* (2009: 23).

Para Martín Unzué y Sergio Emiliozzi, el sistema universitario de gestión pública es parte fundamental no solo del sistema educativo sino también del científico y tecnológico, y, por dicho motivo, destinatario de una multiplicidad de políticas públicas relacionadas con el desarrollo de la sociedad y la producción de conocimiento. En ese contexto, “las universidades, en su diversidad como actores (tanto entre ellas como

dentro de cada una), portando sus tradiciones y sus usos de la autonomía, se convierten en sujetos activos que reciben de diversos modos, negociando, rechazando o alterando los intentos de producción de políticas para el sector” (2013: 2). En la misma línea, la aludida autonomía constituye una característica clave del sistema universitario argentino que conlleva la “limitada capacidad del Estado para inmiscuirse en la vida universitaria” (2013: 30). Resulta fundamental considerar esta peculiaridad – a su vez característica– del sistema universitario argentino, para dimensionar la complejidad que supone el diseño e implementación de políticas públicas para el sector, pues, como señalan Chiroleu, Suasnábar y Laura Rovelli, la autonomía universitaria “recorta los márgenes de los hacedores de políticas sometiéndolas a una negociación compleja con un conjunto de actores universitarios reticentes a los cambios, cuya fragmentación ha ido en aumento en el transcurso de las últimas décadas” (2012: 120).

En relación con ello, nos interesa resumir brevemente un puñado de posturas que profundizan en torno al concepto de autonomía universitaria. Un mayor nivel de debate excede ampliamente los alcances de este trabajo³. Por ello seleccionamos cuatro textos cuya reseña nos permitirá conformar una idea acerca de las tensiones que existen en cuanto al significado y contenido del concepto, en sus usos más próximos a la problemática que aborda nuestro estudio; y en relación también a las distintas configuraciones que supone la dualidad planificación estatal *versus* autonomía universitaria. Dualidad, que, por su parte, también se encuentra ampliamente debatida.

En el primer texto escogido, Rinesi y Soprano postulan la posible injerencia de otros actores –distintos al Estado– sobre la actividad universitaria y en definitiva, la afectación de distintos factores y actores externos (entre las que señalan corporaciones, empresas, lógicas sociales, laborales, profesionales) pueden producir sobre la autonomía

³ Para un debate más amplio acerca de la cuestión de la autonomía universitaria véase los siguientes trabajos: E. Rinesi y G. Soprano (comps.) (2007), “Facultades Alteradas” y M. Marquina (comp.) (2014), “La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo”.

universitaria. En ese contexto, puntualizan, “*una intervención activa de ese mismo Estado*, producida en cierta dirección y con ciertos propósitos, puede, lejos de atentar contra la autonomía y la independencia de la Universidad, servir para *controlar o limitar* esas influencia, y en esa misma medida constituir un reaseguro o una garantía [...] de esa autonomía y esa independencia” (2007a: 16). Por dicho motivo, combaten la idea que “*a priori* [...] toda intervención del Estado en la Universidad *es necesariamente* heteronomizante” y añaden que es preciso estudiar de qué tipo de intervención y que tipo de Estado se trata.

En segundo lugar, Suasnábar señala la aparición del concepto de “autonomía relativa” –con el retorno de la democracia– que “resume la tensión existente entre el momento más autónomo o más subjetivista [...] y el momento más estructural [...] que fija los límites y posibilidades que marcan precisamente la especificidad de las dinámicas del sistema educativo, sus instituciones y actores” (2012: 35). Y luego caracteriza, a partir de un análisis histórico reciente, la evolución de la normativa universitaria desde la transición democrática hasta la década de los noventa, cuyo movimiento permite hablar –según su postura– del “pasaje de un tipo de autonomía absoluta (sin reservas) a otra modalidad [...] de autonomía regulada” (2012: 36). En sentido similar, en otro trabajo, Mónica Mestman y Suasnábar concluyen que “las políticas universitarias en la mayor parte de los años en democracia han oscilado entre la autolimitación y el intervencionismo estatal, las cuales revelan más profundamente la dificultad para avanzar en la construcción de consensos entre el Estado y las universidades” (2006: 13).

En otra postura, Adolfo Stubrin señala el jerarquizado rol que la Constitución Nacional le reconoce al Poder Ejecutivo en el ámbito de la política pública universitaria, no obstante reconocerse constitucionalmente la autonomía y autarquía universitaria, y

con los límites que impone la actuación del Poder Legislativo, al que cabe la atribución de dictar las leyes de organización y de base. En este sentido, Stubrin sostiene que “la autonomía y autarquía no las convierte en entidades privadas, cuyos integrantes estén al margen de las políticas públicas o puedan desatenderse de las responsabilidades consiguientes” (2014: 54).

Por último, Antonio Camou trabaja con el concepto de regulación en tanto “conjunto articulado de políticas públicas que establecen las condiciones de producción de un bien y/o la provisión de un servicio” y afirma que pueden distinguirse tres dimensiones básicas de la regulación universitaria: a) la responsabilización (accountability), b) la evaluación-acreditación, y c) la gestión-supervisión-control. La primera hace referencia a la responsabilidad del Estado de dar cuenta, frente a la sociedad, de la actividad universitaria. La segunda, se relaciona con las políticas de evaluación y la tercera, alude al “vínculo entre las universidades y el Estado en su dimensión de autoridad ejecutiva o gubernamental de turno [...] a fin de guiar al sistema hacia el logro de determinados objetivos de política universitaria”. Esta última dimensión se cristaliza en la LES, cuando dispone que corresponde a la cartera educativa la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias. Adicionalmente, el autor señala que la LES “intenta establecer un delicado equilibrio –o una tensión– entre el respeto a la autonomía universitaria y la máxima potestad de ejercicio del poder público estatal” y que la regulación pública tiene una justificación social que “descansa en el hecho de que solo cierto tipo de reglas inducen a los actores a tener comportamientos orientados a producir resultados beneficiosos para el conjunto” (2014: 78).

Retomando el tema principal de este apartado, en un análisis sobre la política universitaria en el caso argentino Chiroleu señala que las mismas se articulan alrededor de cinco ejes. En primer lugar, considera que la política universitaria oscila entre la no política, las políticas de Estado y las políticas de gobierno. Mientras que sobre la primera no es necesario brindar más precisiones conceptuales, sobre las dos restantes diremos que, las políticas de Estado tienden a desarrollarse con continuidad en el tiempo mientras que las políticas de gobierno se caracterizan por sufrir discontinuidades producto de alternancias institucionales en el plano histórico (Chiroleu, 2012a: 27). En segundo lugar, señala que la política universitaria en la Argentina es permeable a la adopción de “modelos exógenos de desarrollo del sector” (2012a: 28). En tercer término, considera que existe una “primacía de la lógica político-partidaria en la formulación de algunas políticas universitarias” y asocia la expansión histórica del sistema universitario en nuestro país a esta característica. En penúltimo lugar, advierte sobre la implementación de cambios abruptos en lugar de incrementales. Por último, y como ya hemos señalado, considera crucial la negociación entre el Estado y los actores universitarios en el proceso de diseño de las políticas públicas, así, “el gobierno debe operar en los estrechos márgenes que establece la autonomía de las instituciones, históricamente amplia en la Argentina. Esto fuerza a apelar a condiciones e instrumentos especiales: por una parte se opera para la construcción de consenso con las universidades y sus actores en torno a la política que se desplegará y, por la otra, el gobierno suele generar incentivos para que los universitarios la adopten” (2012a: 31).

A modo de resumen, puede observarse en las distintas reflexiones comentadas que todas ellas encuentran un punto en común: la forma que adopta la articulación entre la sociedad, el Estado y la universidad es un hecho ineludible a la hora de practicar un análisis sobre las políticas universitarias que comprenda una mirada abarcadora de las

políticas públicas y del sistema universitario. Dicho de otro modo, es necesario considerar, en el análisis de las políticas públicas de educación superior, las distintas configuraciones que presenta la relación entre la sociedad, el Estado y las instituciones educativas universitarias. Pues, en primer lugar, esta relación no es siempre uniforme dentro del sistema universitario. En segundo lugar, intervienen en ella un conjunto de actores: el Estado Nacional a través del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y distintos órganos de la Administración Pública (SPU, CONEAU), otros actores institucionales no gubernamentales (CU, CIN, CRUP), no institucionales (corporaciones, grupos, organizaciones, y el propio mercado) y la sociedad en su conjunto. Y, por último, se encuentra atravesada por la tensión entre la planificación y la regulación estatal y la autonomía universitaria.

4. La noción de democratización

Recordemos una vez más que nuestra investigación procura analizar la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense, que produjo una expansión geográfica del sistema universitario de gestión estatal en esa región entre 2003 y 2011, y su relación con el proceso de democratización universitaria. En los dos apartados previos nos ocupamos de explicitar el marco teórico y conceptual aplicable al estudio de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense, desde el enfoque de políticas públicas que escogimos para orientar este trabajo. Así, en primer lugar, practicamos una exploración sobre el estado del arte en la materia con el objeto de definir las distintas fases que componen el ciclo de las políticas públicas y sus alcances. A su vez, desglosamos algunos conceptos centrales acerca de los presupuestos

que debe asumir una adecuada estrategia de investigación en políticas públicas. En segundo lugar, examinamos los aportes que, desde el enfoque de políticas públicas, fueron hechos al estudio de las políticas universitarias. El estudio practicado acerca de las diversas tesis sobre la cuestión universitaria desde la óptica de las políticas públicas constituye tal solo un nivel de desagregación sobre nuestro marco teórico y conceptual general y no pretende ser puesto a consideración en forma aislada, pues consideramos que el estudio de las políticas de educación superior universitaria no debe ser escindido del estudio de las políticas públicas educativas que son, en definitiva, políticas sociales.

Dicho esto, resulta necesario explorar qué entendemos por “democratización universitaria”. En primer lugar, conviene señalar que los autores utilizan principalmente los conceptos de democratización e inclusión para describir dos procesos singulares y no necesariamente unívocos ni coincidentes. Por ello nos resulta interesante resumir en las próximas páginas sus planteos, de modo de definir el sentido que, a los fines de este trabajo, adoptan dichos términos.

En primer lugar, y en relación con la caracterización de las políticas universitarias como parte de las políticas públicas educativas y, en definitiva, de las políticas sociales, para Carlos Tünnermann Bernheim el sistema educativo funciona como un todo y las exclusiones por causas de origen social y económico de los niveles anteriores al superior no pueden remediarse únicamente con políticas sectoriales para ese nivel. De este modo, “el concepto de democratización de la educación superior es un concepto complejo, pues de ninguna manera se agota en la simple igualdad de oportunidades de acceso a este nivel [...] La equidad educativa depende de políticas sociales más amplias; no bastan las medidas que se adopten en el interior del propio sistema educativo” (1979: 83). En su trabajo, que analiza las posibilidades de la democratización de la educación superior en América Latina, fechado en 1979, se

explicita que la democratización de la educación superior guarda relación, en primer lugar, con la democratización de las instituciones educativas universitarias y en segundo lugar, con la apertura de las oportunidades a cualquier persona en cualquier lugar en que se encuentre. Así “sólo así será posible poner tales oportunidades a disposición de sectores sociales que, por distintas razones, no han tenido hasta ahora acceso a la educación superior tradicional” (ibid.: 84). Por último, y teorizando sobre las posibilidades de la democratización de la educación superior en América Latina, Tünnermann Bernheim entiende que esta depende enteramente de las trabas que presentan las estructuras económicas prevalecientes en la región. Señala que “la democratización educativa será entonces, en definitiva, una consecuencia de las medidas que se propongan suprimir esas barreras y no el resultado de disposiciones adoptadas únicamente dentro del propio sistema educativo” (1979: 84).

Desde otra óptica, Passeron considera que el término “democratización” tiene su origen en el lenguaje político –no en el sociológico– y que uno de sus sentidos –el de la democratización externa– alude a la acción que produce “la escuela” (que incluye globalmente a todas las instituciones educativas de un país) en relación con el sistema de desigualdades entre individuos y grupos que compone el conjunto de la estructura social. Inmediatamente introduce algunos conceptos que, como se observará, resultan clásicos en la literatura ligada a la educación y a las ciencias sociales y que, al menos someramente corresponde en esta oportunidad incluir en este trabajo. En primer lugar, Passeron señala que la sociología de la educación se vio obligada a entrelazarse en el análisis de estos fenómenos como la “herencia social” pues “se comprobó que existía una desigualdad entre las posibilidades –condicionadas socialmente– de acceder a la educación y obtener resultados satisfactorios”. Sin embargo, considera –tomando el ejemplo de Francia– que la expansión de las tasas de escolarización correspondientes a

la educación superior “no implica *ipso facto* la reducción de la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación entre los estudiantes en función de sus características sociales” sino que se trata más bien, de “una traslación hacia el nivel superior de la estructura de las desigualdades de oportunidades según el origen social sin deformación decisiva de esta estructura” (1979: 51). Por último, en el clásico trabajo *Los herederos*, Passeron sostiene, junto con Bourdieu:

la enseñanza realmente democrática es aquella que se propone como fin incondicional permitir *al mayor número posible de individuos el adquirir en el menor tiempo posible, lo más completa y perfectamente posible, el mayor número posible de las aptitudes que conforman la cultura educacional en un momento dado...* Pero no alcanza con plantearse como fin la democratización real de la enseñanza [...] una pedagogía realmente racional, es decir fundada en una sociología de las desigualdades culturales, contribuiría sin duda a reducir las desigualdades ante la educación y la cultura, pero sólo podría llevarse realmente a la práctica si se encuentran dadas las condiciones de una democratización real en el reclutamiento de maestros y alumnos (2009: 114).

En nuestro país, Chiroleu concibe a la democratización de la universidad como la representación plural de todos los sectores sociales en la universidad (2012b: 88). Ello se asocia con la democratización externa y excluye la democratización interna, que se relaciona con la participación de los diversos claustros en el gobierno de la universidad. En este sentido, para Chiroleu, la democratización alude a una participación efectiva de todos los sectores sociales en la universidad y en la totalidad de las instancias de trayectoria universitaria: ingreso, permanencia y egreso. Por otra parte, distingue democratización de expansión de oportunidades. Así pues, considera que si bien nuevos grupos sociales acceden a la educación superior, ello no se traduce en una reducción de las desigualdades sociales (2013: 56). Al mismo tiempo, Chiroleu asocia la idea de democratización con un proceso de reducción de desigualdades sociales, y afirma que la ampliación de oportunidades mejora las posibilidades de ingreso pero no garantiza la democratización del nivel universitario. Reconoce la

existencia de una “exigencia democrática de segunda generación” que supera el estadio de universalidad e igualdad de la oferta universitaria –igualdad de acceso– y exige igualdad de resultados –igualdad en la permanencia y el egreso– (2014: 4), y, adicionalmente, introduce la idea de inclusión en el reconocimiento de una sociedad heterogénea cuyas diferencias deben ser revalorizadas. En términos de educación superior, la noción implica contener en el nivel la diversidad cultural, racial, de género, etc., semejante a la que existe en el seno de la sociedad, remediando discriminaciones históricas (2013: 56).

Chiroleu concluye que ambos conceptos procuran operar sobre la desigualdad social, ampliando las bases sociales de las instituciones universitarias en relación con la composición de clase como así también de grupos sociales (2012b: 89). Asimismo, identifica tres factores limitativos de los alcances y efectos democratizadores de la ampliación de las oportunidades en el nivel superior: a) las exclusiones en tramos anteriores del sistema educativo que reduce en número de aspirantes a la educación superior, b) la renta *per cápita* que condiciona el ingreso y el egreso del nivel, y c) el rol del Estado en la ampliación de las oportunidades (2013: 56). Finalmente, arriba a tres conclusiones: a) las exclusiones en los sistemas anteriores es crucial, b) las instituciones y la política universitaria pusieron el énfasis en el ingreso y no en la generación de posibilidades similares de permanencia y egreso, lo cual redundó en una menor representación entre los graduados de los estudiantes pertenecientes a los quintiles de menores ingresos, y c) la ampliación de cobertura del sistema de educación superior no implica estrictamente una democratización pues no opera en la reducción de desigualdades sociales. En este sentido, asevera que la diversificación (creación de UU.NN.) provoca segmentación y diferenciación institucional (especialización social de las instituciones) tendiendo a la reproducción de las desigualdades sociales, cuando se

debería observar la calidad académica de las instituciones, como llave maestra para garantizar que las políticas democratizadoras produzcan los efectos deseados en términos de reducción de las desigualdades sociales (2013: 73).

Por otro lado, Unzué reconoce tres sentidos de la idea de democratización, asociados ya no exclusivamente a un proceso de expansión de oportunidades que efectivamente redundaría en la disminución de desigualdades sociales, sino desde una perspectiva histórica que se remonta a los orígenes reformistas del término (Unzué, 2016). Así, la democratización se asocia, en ese primer núcleo de sentidos, al gobierno universitario y a los sistemas de representación de los claustros en este. En segundo lugar, el sentido de democratización como “densificación de las relaciones con la sociedad” (2016: 65) se encuentra relacionado con la apertura de la universidad a la sociedad y particularmente a los trabajadores. Este último sentido, deriva en la apertura de la universidad a sectores tradicionalmente excluidos, a través de las políticas de expansión del sistema y de diversas acciones tendientes a facilitar y promover el acceso y la permanencia de nuevos estudiantes en las Universidades. Unzué reconoce la creación de universidades en el conurbano bonaerense –en la década de los noventa y en la última década– como una política parte del “proceso de democratización que supone abrir las aulas a los estudiantes de sectores que tradicionalmente no acceden a la universidad [...] En estos casos nos encontramos ante la reemergencia del sentido de la democratización universitaria entendida como apertura y particularmente de las aulas frente al modelo de universidad elitista” (2016: 63). Finalmente, identifica un tercer aspecto: la idea de democratización entendida como la vinculación de las tareas de investigación de las universidades con las necesidades sociales y de los sectores productivos (2016: 63).

En referencia al término “inclusión”, Ana María Ezcurra considera que opera en el sistema una “inclusión excluyente” entendida como inclusión condicionada socialmente entre clases sociales, principalmente debido a la diferencias en la preparación académica al momento de ingreso al nivel superior, que genera, a su vez la “lógica de reproducción de aquella desigualdad cultural socialmente condicionada” (2011a: 67). No obstante, relaciona los efectos excluyentes con la concepción según la cual el ciclo superior es un bien privado. Así, “la visión de la educación superior como bien privado reduce la participación de esos segmentos sociales y, por ende, comporta un factor adicional y muy potente, ahora de orden económico, que condiciona una reproducción ampliada de las desigualdades” (2011a: 69). En la misma línea argumentativa, introduce el debate sobre bien público versus bien privado y puntualiza que la noción de bien público global que utiliza la retórica mercantil cristalizada en las estrategias para la educación que encabeza Banco Mundial encubre la noción de bien privado. En contraposición, plantea que en nuestra región se considera a la educación superior como “*bien público social, un derecho humano universal, y por ende un deber del Estado*” (2011b: 90).

Volveremos sobre este último punto más adelante, pues, como se observará, compartimos el supuesto que la educación superior en nuestro país es considerada normativamente como un bien público y, en las últimas décadas, también en el capítulo latinoamericano, es caracterizada conceptualmente como un derecho humano universal. Esta novedosa circunstancia, si bien no anula completamente los efectos históricamente reproductores de la desigualdad a los que se refiere Ezcurra, permite al menos pensar en nuevos horizontes de igualdad.

Finalmente, nos interesa particularmente resaltar el planteo de Rinesi, para quién la democratización supera la idea de democracia como punto de llegada –como utopía

futura— y la concibe como un proceso de expansión de un conjunto de derechos. Esta superación genera un doble pasaje, o un desplazamiento, de la libertad a los derechos y de la idea de democracia a la democratización. En ese marco, si se pudiera hacer un recorte, aunque arbitrario, de la idea de democratización y ubicar el énfasis en qué significa, en el ámbito de la educación superior, la mentada democratización, la respuesta del autor es contundente: concebir a la Universidad como un derecho humano universal, entre aquellos que en el proceso de democratización se expandieron y que se encuentra asociado a una serie de condiciones que permiten representarlo en una existencia más que declarativa. Las condiciones explicitadas por Rinesi son tres: en primer lugar, la obligatoriedad de la escuela secundaria instituida en la Ley de Educación Nacional. En segundo lugar, la expansión del sistema universitario evidenciado doblemente, en el crecimiento significativo del número de instituciones que lo integran, y en la notable ampliación de su cobertura geográfica que generó una mayor cantidad de oportunidades de asistir a la universidad. Y por último, la existencia de un conjunto de políticas públicas activas de protección social o de corte social y educativo, que tienden a ubicar al Estado en su rol de garante del ejercicio de este y otros derechos, entre las que menciona las políticas de transferencia de ingreso (Asignación Universal por Hijo) y programas de diverso alcance, focalizados o universales, como el Programa Conectar Igualdad, los distintos Programas de Becas del Ministerio de Educación de la Nación y el plan PROG.R.ES.AR (2015: 57-63).

Por otra parte, y volviendo a un tema que fue introducido unos párrafos más arriba, la conceptualización de la educación superior como un derecho humano universal que postula Rinesi viene acompañada de una caracterización que, en el mismo sentido, se produjo en la región en el 2008 con la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC (Instituto Internacional de la UNESCO

para la Educación Superior en América Latina y el Caribe). El mencionado documento, elaborado en la ciudad de Cartagena de Indias con el objeto de reunir la opinión de la comunidad académica regional con miras a la Conferencia Mundial de Educación Superior en París de 2009, definió a la educación superior como “un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado”. Puntualizando en el deber fundamental de los Estados de garantizar este derecho.

A modo de recapitulación, nos interesa plantear que concebir a la educación superior como un derecho humano y universal resulta inherente a la idea de democratización. Dicho de otro modo, un concepto es presupuesto del otro. La democratización universitaria supone la existencia de un derecho a la universidad. Ahora bien, ¿qué contornos adopta ese derecho? Rinesi considera que se trata de un derecho humano universal, *individual* y a la vez *colectivo*, en dos sentidos. Derecho colectivo del pueblo a contar con profesionales formados en las universidades que permitan garantizar otros derechos reconocidos, y a poder percibir los beneficios del conocimiento que se construye en el interior de las universidades, a través de la atención de las necesidades de las organizaciones que componen complejo entramado social (2016: 4). Retomando la idea anterior, para Rinesi la democratización da cuenta de un proceso “de ampliación, profundización, universalización, de *derechos*. Es decir: de *realización* de derechos” que pudo vislumbrarse en las sociedades latinoamericanas durante los primeros quince años de este siglo, acompañado “por la entonación democratizante de muchas de las políticas públicas impulsadas desde la cima de los aparatos de nuestros Estados” que hicieron posible “la tesis de que la Universidad podía ser pensada, también, como un derecho humano universal” (2016: 8).

Con relación a esto último, en otro trabajo Rinesi recupera a Jacques Rancière y fundamentalmente a sus críticas a la filosofía idealista y a la sociología de la

reproducción de Bordieu en su obra *El filósofo y sus pobres*. Al compartir la “impugnación” de Rancière al método de la sociología reproductivista que no difiere, en lo esencial, de los resultados a los que arriba la filosofía de Platón, Rinesi plantea que, en efecto, la discusión es qué sitio se le otorga a la “verdad” según la cual los estudiantes provenientes de orígenes sociales diferentes tendrán necesariamente rendimientos académicos distintos, aun en un contexto de formulación de políticas públicas de expansión de oportunidades en el nivel superior como el que nos interesa estudiar. Dicho en otras palabras, lo que problematiza Rinesi es la afirmación que postula que los jóvenes provenientes de los hogares de menores ingresos –incluso en un contexto de democratización de la educación universitaria– tendrán inexorablemente menos oportunidades de finalizar sus estudios que aquellos estudiantes provenientes de hogares que se ubican en los quintiles superiores de ingreso *per cápita*. Para ello, Rinesi rescata la demostración de Baudelot y Establet en *El elitismo republicano*, donde los dos sociólogos franceses sostienen que la medida en que el origen social determina el éxito escolar es tres veces mayor en los países que no implementan políticas públicas de corte educativo tendientes a garantizar de manera igualitaria el derecho a la educación que en los países que sí lo hacen. Y concluye:

si las leyes de la reproducción funcionan implacablemente en todas partes, favoreciendo a los favorecidos y legitimando a través de las acreditaciones educativas las diferencias sociales que se encuentran en el punto de partida, la acción decidida de los Estados y de las propias instituciones educativas puede reducir sensiblemente la medida de la determinación del éxito de los jóvenes en sus estudios en la escuela o en la Universidad por la fortuna y/o por la suma de los capitales, materiales y simbólicos, de sus padres. Entonces, que no hay excusas para no hacer política a favor de una efectiva democratización de la educación en nuestros países y en nuestras Universidades (2016: 15).

Hasta aquí hemos reseñado diversos aportes que contribuyen a describir el contenido del concepto de “democratización universitaria”. Pues bien, a continuación

incluiremos otras dos nociones claves para el desarrollo de la investigación, que son las ideas de igualdad y de derecho, aunque sobre esta última algo ya hemos adelantado.

Una lectura de Rancière nos permite introducir, en primer lugar, el concepto de la igualdad radical: de la igualdad como punto de partida, en el sentido que todos los hombres son iguales porque las inteligencias son iguales. Esta igualdad, de tipo fundamental, funciona como una declaración. Desde luego, se trata de una igualdad filosófica, que se asienta en la igualdad de las inteligencias –idea que Rancière retoma de Jacotot– y que permite, a su vez, introducir la idea de derechos. La igualdad radical de las inteligencias que postula Rancière permite relacionar las ideas de igualdad y desigualdad. Señala el autor que la desigualdad no funciona sola: “la desigualdad no puede funcionar más que por la igualdad, pero eso no quiere decir que la igualdad funde la desigualdad en general” (Rancière, 2012). Así, la igualdad de derechos se funda en una igualdad de hecho: todos somos igual de inteligentes. Dicho de otro modo, todos somos iguales porque tenemos inteligencia, que es común a los seres que hablan. El hombre es una voluntad servida de una inteligencia; luego, el orden explicativo introdujo el régimen de la desigualdad en el seno de la igualdad primera de las inteligencias (Rancière, 2012).

Para François Dubet, la igualdad fundamental (todos somos iguales por derecho) no permite por sí sola la realización de la igualdad real (igualdad social). Pues para ello resulta necesario un imaginario de la fraternidad: “para que el principio de igualdad llegue a constituir una voluntad de igualdad social, debe asociarse a un sentimiento de solidaridad y fraternidad. Cuando esos sentimientos se debilitan, las desigualdades se ahondan” (2015: 108). Este imaginario, que sirve a los ideales de igualdad y democracia, “es un trabajo social y político continuo [...] La vida democrática debe ser más activa y capaz de producir una representación de la vida social. Es importante que

los mecanismos de redistribución sean más legibles, para echar luz sobre los lazos de interdependencia que nos ligan los unos a los otros” (2015: 109).

El siguiente punto propuesto por Dubet en su análisis sobre la igualdad de posiciones y de oportunidades sostiene que la igualdad de posiciones es la mejor manera de realizar la igualdad de oportunidades –por eso la elige sobre la igualdad de posiciones–. Señala que si bien ambas concepciones de igualdad persiguen operar sobre la tensión entre la igualdad declamada y las inequidades sociales que la distorsionan, ambas difieren profundamente. La igualdad de posiciones busca “hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas a las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea una prioridad” (2014: 12). Por su parte, la igualdad de oportunidades, que es la visión de la justicia más extendida en la actualidad, “consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático” (2014: 12). Ello sin poner en debate la brecha que existe entre las distintas posiciones y su impacto en las mentadas posibilidades de los individuos que integren las posiciones más desfavorecidas. Dubet considera que resulta imprescindible, en materia de políticas sociales, dar preferencia a una de las dos teorías de la justicia, y por ello practica un exhaustivo estudio de ambas en el marco de tres ámbitos determinados (la educación, el lugar de las mujeres y el de las minorías) y formula las críticas a cada una de ellas. Nos interesa resaltar, entonces, algunas de sus consideraciones.

Primero, Dubet considera que el principio de la igualdad de posiciones “es el más favorable para los más débiles [...] Desde el momento en que el funcionamiento natural de la economía parece amenazar las bases de la sociedad, es urgente acordar la prioridad a la igualdad de posiciones, más allá de renovar profundamente su puesta en acción” (2014: 95). En segundo lugar, rechaza el otro principio de igualdad, pues

incluso las desigualdades inaceptables son consideradas justas en el modelo de la igualdad de oportunidades, lo cual degrada paulatinamente a la sociedad en su conjunto (2014: 97). Finalmente, observa que “el mejor argumento a favor de la igualdad de posiciones es que, cuanto más se reducen las desigualdades entre las posiciones, más se eleva la igualdad de oportunidades: en efecto, la movilidad social se vuelve mucho más fácil [...] la movilidad social, que es uno de los indicadores objetivos de la igualdad de oportunidades, es más fuerte en las sociedades más igualitarias [...] la movilidad social es un efecto positivo e indirecto de la igualdad de posiciones” (2014: 99). Dubet prioriza la igualdad de posiciones por encima de la igualdad de oportunidades, pues la primera constituye la mejor manera de realizar la segunda: “Si las oportunidades son definidas como la posibilidad de elevarse en la estructura social en función del mérito y del valor, parece evidente que esta fluidez sea tanto mayor cuanto menos distanciadas entre sí se encuentren las posiciones” (2014: 116).

Recogiendo los aspectos más importantes de los argumentos de Dubet, compartimos que la idea de privilegiar el modelo de la igualdad de posiciones por sobre el principio de igualdad de oportunidades posibilitará asistir, en mayor medida, a un escenario de garantía del ejercicio de los derechos de los que venimos hablando. Por consiguiente, y en el contexto que nos toca analizar, resulta decisivo el rol de las políticas públicas sociales que se agrupan tradicionalmente dentro del modelo de la igualdad de posiciones. Como ya hemos señalado, el despliegue de un conjunto de políticas públicas destinadas a formular medidas integrales de protección social (AUH, Programa Conectar Igualdad, Programa PROG.R.ES.AR, entre otras) probablemente posibilitarán un mayor éxito de las políticas públicas que se caracterizan como orientadas a promover la igualdad de oportunidades, concretamente, la creación de universidades en el conurbano bonaerense.

5. Decisiones metodológicas

Recapitulando lo dicho en los apartados anteriores, nuestro trabajo se propone analizar la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 y evaluar sus impactos en relación con el proceso de democratización universitaria. En ese contexto, pretendemos estudiar esta relación a partir del análisis de la formulación e implementación de la política pública desde la perspectiva de cuatro dimensiones analíticas, a saber: a) el marco normativo que fundó las políticas públicas sociales y educativas de corte inclusivo que se implementaron durante los años que cursaron sus estudios los estudiantes de las nuevas universidades y que funcionan como contexto social y económico de sostenimiento de las políticas públicas para la educación superior; b) las motivaciones que declaró la formulación de la política de creación de universidades y que posibilitó la expansión del sistema universitario en el conurbano bonaerense entre los años 2003 y 2011; c) el comportamiento de la matrícula universitaria en el período propuesto, y concretamente la evolución de la población estudiantil en las universidades del conurbano bonaerense; y d) el gasto en educación superior universitaria, en tanto indicador de la ejecución de políticas públicas de sostenimiento de la universidad y, en particular, la valoración del gasto de las nuevas universidades del conurbano bonaerense, desde un enfoque global que integra las diversas fuentes de financiamiento.

En virtud del marco teórico conceptual explicitado en los apartados anteriores, en la presente sección plantearemos brevemente el abordaje metodológico que utilizaremos para nuestro trabajo. En primer lugar, cabe señalar que adoptaremos un diseño mixto que conjugará herramientas de tipo cualitativo y fuentes estadísticas. Dicha elección se fundamenta en lo que resulta más adecuado para las necesidades de

nuestra investigación en la medida en que la combinación de ambos métodos no resulta incompatible (Reichardt & Cook, 1986).

Para analizar la formulación e implementación de las políticas sociales y educativas que contextualizan las políticas universitarias trabajamos con el marco normativo que resultó fundante de esas políticas. En este sentido, examinamos una serie de fuentes primarias documentales, entre ellas la LES, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional. Asimismo, se analizaron los instrumentos normativos que dieron origen a la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa Conectar Igualdad (PCI), el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) y a los Programas Nacionales de Becas Universitarias (PNBU) y Becas Bicentenario (PNBB).

Para estudiar la implementación de la política pública de expansión del sistema universitario argentino en el conurbano bonaerense durante los dos primeros gobiernos del kirchnerismo (2003-2011) se practicó una sistematización de la bibliografía especializada que, en parte, ya fue reseñada a lo largo de este capítulo. Y se consideraron las leyes de creación, los proyectos institucionales y los estatutos de las instituciones universitarias creadas durante el período señalado de modo de completar el panorama referido al rumbo institucional que proponen las nuevas universidades.

También en el plano de la evaluación de la implementación de la política pública, y en lo relativo a la observación de la evolución de la matrícula universitaria, se examinaron fuentes estadísticas sociodemográficas: los CENSOS 2001 y 2010 y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), y fuentes secundarias educativas: los Anuarios de Estadísticas Universitarias que elabora la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la SPU. Desde esta perspectiva, y a partir del análisis de la información reunida, se busca evaluar los impactos de la política pública de creación de

universidades en el conurbano bonaerense en relación con el comportamiento de la matrícula. Asimismo, se pretende analizar si la política produjo un efecto positivo en la ampliación de derechos a sectores tradicionalmente excluidos del acceso al nivel superior. Adicionalmente, examinamos un informe que, con datos de la EPH estima la variación porcentual de personas que asisten a universidades públicas y residen en los partidos del conurbano bonaerense entre 2008 y 2015 por quintiles de ingreso y que muestra un sensible incremento en la cantidad de estudiantes universitarios provenientes de hogares de sectores populares (Observatorio Educativo UNIPE, 2016). Por último, revisamos un estudio que a través de un análisis comparativo de los Censos 2001 y 2010 estimó la variación intercensal del porcentaje de personas de 20 años o más que cursan o cursaron estudios universitarios y cuyos principales hallazgos muestran un sensible incremento en el porcentaje de la población de los partidos del conurbano bonaerense que asiste a la universidad y un incremento aun mayor para el caso de los municipios en los que se situaron universidades creadas en las últimas décadas y que además, se encuentran entre los más desfavorecidos económicamente (CEPECS, 2016).

En relación con el análisis de la implementación de las políticas públicas universitarias desde la óptica del financiamiento, se trabajó sobre la evaluación del gasto público en educación universitaria. Para ello se consideraron diversas fuentes primarias y secundarias. En primer lugar, consideramos la inversión que realiza el Estado Nacional en el sistema universitario principalmente por medio de la asignación de recursos del Tesoro Nacional, cuyos créditos distribuye anualmente la Ley Nacional de Presupuesto. En ese contexto, analizamos las partidas presupuestarias asignadas a cada universidad en la distribución que practica el Congreso de la Nación mediante la correspondiente planilla anexa a la ley. Asimismo, y a fin de considerar el conjunto de las fuentes de financiamiento que nutren el presupuesto universitario, trabajamos con el

gasto total en educación universitaria que surge de la Cuenta Nacional de Inversión del sector público nacional no financiero. En segundo lugar, contemplamos las erogaciones en concepto de recursos adicionales que se giran a las universidades por medio de los distintos programas especiales que financia la SPU. También analizamos la evolución del gasto público en becas universitarias. Para ello estudiamos el financiamiento del Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), y la evolución de la cantidad de becas otorgadas, en términos globales y en el contexto de las universidades del conurbano bonaerense. Por último, trabajamos sobre un estudio que compara el sesgo distributivo del gasto en educación superior por quintiles de ingreso a comienzos de la década del noventa, en 2010 y en 2015, y que muestra un progresivo incremento de la participación del gasto en educación superior de los quintiles de menores ingresos (López Acotto, Martínez y Mangas, 2016a).

Para finalizar, nuestro trabajo aborda el estudio de las políticas universitarias desde un enfoque de políticas públicas, anclado en una perspectiva de las ciencias sociales, y su relación con el proceso de democratización universitaria y la ampliación del derecho a la universidad, conceptualizaciones que provienen del campo de la teoría política.

Capítulo II: La creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 como política pública democratizadora

Este capítulo se encuentra estructurado en cuatro secciones. En primer lugar pretendemos dar cuenta de la evolución del crecimiento del sistema universitario argentino, y, en particular, de las distintas olas expansivas en las que este crecimiento se produjo, porque es en este marco que podemos estudiar la creación de distintas universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011, período que abarca nuestro recorte. En segundo lugar, abordaremos la problemática de creación de universidades nacionales en la agenda de las políticas universitarias en las últimas décadas, a fin de analizar, comparativamente, la direccionalidad de las políticas universitarias durante la década de los noventa y desde el 2003 en adelante. En tercer lugar, describiremos brevemente las condiciones políticas y económicas durante el período que analizamos y aportaremos algunas herramientas conceptuales para caracterizar al kirchnerismo y su época. Finalmente, en la cuarta sección de este capítulo desarrollaremos el análisis de la formulación e implementación de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 desde la perspectiva de cuatro dimensiones, a fin de evaluar los impactos de la política en relación con el proceso de democratización universitaria. Las dimensiones analíticas son las siguientes: a) el marco normativo que funda las políticas públicas sociales y educativas en el período, b) las motivaciones que declara la formulación de la política pública de creación de universidades, c) el comportamiento de la matrícula universitaria en términos generales y concretamente en las cinco instituciones educativas universitarias que analizamos, y d) la evolución del gasto público en educación superior universitaria y en las universidades del conurbano en particular.

1. La expansión histórica del sistema universitario argentino

El objetivo de las dos siguientes secciones es describir el proceso de expansión del sistema universitario argentino desde la Reforma Universitaria de principios del siglo pasado hasta la actualidad, con énfasis en el análisis de las oleadas expansivas que se produjeron en las décadas de los setenta y noventa y finalmente entre 2003 y 2015, con el propósito de contextualizar el abordaje de la política pública de creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense durante los dos primeros períodos de gobierno del kirchnerismo (2003-2011), desarrollo que tendrá lugar en el cuarto punto de este capítulo.

Preliminarmente, cabe hacer una breve aclaración metodológica que ya adelantamos en la introducción a este trabajo. Si bien partimos del supuesto que la tercera oleada expansiva del sistema universitario se produjo entre 2003 y 2015 con la creación de veintitrés instituciones educativas universitarias, nuestro análisis se circunscribirá exclusivamente al período comprendido entre 2003 y 2011, durante la presidencia de Néstor C. Kirchner y la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Durante ese período se crearon trece nuevas instituciones educativas universitarias –once universidades y dos Institutos Universitarios Nacionales–. De las referidas once universidades, cinco fueron emplazadas en el conurbano bonaerense y constituyen nuestro objeto de estudio, mientras que las seis restantes se ubican en la Provincia de La Rioja (Universidad Nacional de Chilecito), en el Partido de Junín, Provincia de Buenos Aires (Universidad Nacional del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires) y en las Provincias de Río Negro (Universidad Nacional de Río Negro), Chaco (Universidad Nacional del Chaco Austral), San Luis (Universidad Nacional de Villa Mercedes) y Tierra del Fuego (Universidad Nacional de Tierra del Fuego,

Antártida e Islas del Atlántico Sur). Ahora bien, luego de un lapso de cuatro años sin producirse la apertura de nuevas instituciones educativas universitarias, en 2014 se nacionalizó el ex Instituto Universitario Nacional de las Artes y se crearon la Universidad Nacional de los Comechingones, la Universidad Nacional de Hurlingham, la Universidad Nacional de Rafaela y la Universidad Nacional de Alto Uruguay. En el mismo año se creó el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos Madres de Plaza de Mayo y la Universidad Nacional de la Defensa Nacional. Finalmente, en 2015 se crearon la Universidad Nacional de Guillermo Brown, la Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz, la Universidad Nacional de San Antonio de Areco y la Universidad Pedagógica Nacional (por la nacionalización de la ex Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires). El estudio de este último conjunto de nuevas instituciones educativas universitarias, cuya creación se produjo en parte en 2014 y principalmente en 2015 no será abordado en el presente trabajo, pues practicar un análisis sobre estas instituciones sería muy prematuro, atento, principalmente, el escaso tiempo transcurrido desde su creación.

En relación con la expansión histórica del sistema universitario, en un trabajo que se inscribe dentro de la tradición reciente de la investigación universitaria, Krotsch identificó tres momentos de reformas del sistema universitario argentino. Según su postura, además, dos de estos momentos no sólo implicaron una reforma, sino que también conllevaron una intensa expansión del sistema, siendo este último punto quizá el rasgo más distintivo de los períodos analizados. La primera reforma se encuentra naturalmente asociada a los sucesos de 1918 iniciados en Córdoba y que tuvieron un rápido reflejo en Buenos Aires y las restantes universidades que por ese tiempo tenía nuestro país, y en los países de la región, con excepción de Brasil (Krotsch, 2003: 129-132). La segunda reforma a la que se refiere el autor transcurre entre la década de los

cincuenta y hasta entrados los años ochenta, y se asocia con la progresiva planificación y modernización del sistema universitario y sus instituciones. Se verifica en este período una diversificación del sistema universitario originada fundamentalmente por un marcado incremento de la matrícula. La última reforma que reconoce Krotsch es la de la década de los noventa, capítulo local de la reforma de la educación superior en Europa post crisis del Estado de Bienestar, fuertemente asociada a las recetas que el neoliberalismo propuso para las reformas de estados en general, y que desde, ya, tuvieron su aplicación en el ámbito de la educación superior: orientación hacia el mercado, incentivo a la obtención de recursos propios, instalación de la evaluación vinculada al financiamiento, diversificación del sistema a través del desarrollo de universidades privadas, etc. (Krotsch, 2003). Estas dos últimas reformas conllevaron asimismo un proceso expansivo del sistema de educación superior, que se evidenció en un aumento en cantidad de instituciones por vía de la creación de nuevas universidades, como así también en el incremento de la matrícula.

En la misma línea, Rovelli reconoce un primer momento expansivo entre los años cincuenta y sesenta que caracteriza como inusitado y que se encuentra asociado, no sólo a la expansión institucional, sino también a un “incremento del número de estudiantes en ese nivel como resultado de la expansión previa del sistema educativo básico y de las crecientes expectativas de ascenso social de los sectores medios” (2012: 51). La autora señala que hasta mitad del siglo pasado nuestro país contaba con seis universidades nacionales (Córdoba, Buenos Aires, La Plata, del Litoral, Tucumán, Cuyo, Tecnológica Nacional y Rosario), mientras que durante los cincuenta se crearon cuatro más, aunque con distintas motivaciones. La Universidad Nacional del Sur, en Bahía Blanca, y la Universidad Nacional del Nordeste, en Corrientes y Resistencia, surgieron en 1956 como producto de una política de descentralización de la educación

superior, en un marco político asociado con una dictadura institucional que alcanzó el gobierno luego de la autodenominada Revolución Libertadora (2012: 53). Por su parte, la fundación de la Universidad Tecnológica Nacional data formalmente de 1959, fecha en la cual en realidad el gobierno del ex Presidente Arturo Frondizi modificó la denominación a la antigua Universidad Obrera Nacional creada durante el segundo gobierno de Juan Domingo Perón en 1952. En este contexto, el primer período expansivo de los setenta tuvo su fundamento en el plan de creación de universidades del régimen autoritario conocido como Plan de Nuevas Universidades o “Plan Taquini” (2012: 54) y se extendió entre 1971 y 1973. Durante esos años se crearon trece universidades (Río Cuarto, Lomas de Zamora, Luján, Santiago del Estero, Catamarca, Salta, San Juan, San Luis, Entre Ríos, Misiones, Comahue, La Pampa y Jujuy), mientras que hasta 1980 se nacionalizaron dos universidades más (la del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la de Mar del Plata, en 1974 y 1975 respectivamente) y se creó una tercera (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, en 1980). Este período se define como de desconcentración de grandes núcleos estudiantiles que conformaban las diez universidades existentes hasta 1970, y generó, en los hechos, la creación de universidades en numerosas provincias. Pablo Buchbinder señala que la creación de nuevas instituciones educativas universitarias fue uno de los modos que el gobierno de facto utilizó para atomizar y combatir la movilización estudiantil. Por otro lado, afirma que el proyecto de diversificación en su formulación original era menos ambicioso y pretendía la fundación de cuatro o cinco casas de estudios, pero, alentado por las demandas generadas desde los actores políticos institucionales de cada uno de los gobiernos provinciales, acabó moldeando un sistema universitario que, al término de la última dictadura cívico militar, presentaba una dimensión absolutamente distinta (2010: 201).

En este punto, antes de adentrarnos en el segundo período expansivo del sistema universitario, y aunque estrictamente no se trate de una oleada expansiva en términos institucionales con los alcances que define la bibliografía especializada, cabe hacer mención brevemente al proceso de masificación de la enseñanza universitaria que se produjo durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón. Concretamente, señalaremos un hecho preciso que acompañó la explosión de la matrícula universitaria que se verificó entre 1947 y 1955, atribuible, según Buchbinder, al incremento de las posibilidades de acceso a la educación que se produjo durante el peronismo, y que fue correlato de una tendencia mundial (2010: 159). Se trata de la supresión de los aranceles universitarios en 1949, que, en los hechos, significó el reconocimiento de la gratuidad universitaria y redundó en la ampliación del acceso a la universidad a sectores populares hasta entonces excluidos del nivel superior. Adicionalmente, distintos autores señalan la eliminación del examen de ingreso a las universidades y la creación de un plan de becas como factores coadyuvantes a la masificación de la matrícula producida entre fines de la década del cuarenta y mediados de la década del cincuenta (Buchbinder 2010, Hernández y Garbarini, 2010).

Ahora bien, con relación al segundo período de expansión del sistema universitario, en la década de los noventa, Rovelli señala que éste se halla emparentado con el inicio de un ciclo de políticas públicas para la educación superior orientado por los lineamientos económicos de los organismos multilaterales de crédito y los organismos financieros internacionales para la región, y que tuvieron su capítulo para las políticas educativas en nuestro país (2012: 58). Chiroleu y Iazzetta señalan que los principales ejes de la reforma de la educación superior en nuestro país, en consonancia con la reforma del Estado, fueron la descentralización, la desregulación y la privatización (con el incremento de la autorización para el funcionamiento de la oferta

educativa superior del sector privado). Y, como ejes específicos de la reforma de la educación superior, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la diferenciación de las instituciones de educación superior, la diversificación de la oferta académica y una redefinición del rol del gobierno en relación con la educación superior marcada por la adopción de “formas de disciplinamiento y control inéditas, que facilitarían la adaptación de la institución a las orientaciones establecidas por los organismos multilaterales de crédito (2005: 19-34).

En este contexto, entre 1989 y 1995 se crearon nueve universidades, seis de ellas ubicadas en el conurbano bonaerense (Quilmes, San Martín, Lanús, Tres de Febrero, La Matanza y General Sarmiento). Al respecto, Rovelli señala que el carácter regional de la primera expansión del sistema se distingue del sentido de emplazamiento de estas últimas instituciones, en la zona metropolitana de Buenos Aires, aunque ambos procesos expansivos pretendieron descentralizar la oferta educativa universitaria (2012: 59).

En coincidencia, Chiroleu sostiene que “a partir de los fines de los años ochenta y especialmente en los años noventa, se inicia un proceso más intenso de generación de políticas activas por parte de los gobiernos, tendientes, en este caso, a ejercer su poder de regulación a través de la evaluación y acreditación de la calidad. Esta se presenta como una “recomendación” de los organismos multilaterales de crédito que elaboran recetarios indicativos del buen funcionamiento esperado como correlato de los préstamos otorgados” (2012a: 27). Y en conjunto con Iazzetta, afirman que “en Argentina durante los años 90 se montó una serie de dispositivos institucionales y se crearon capacidades estatales hasta entonces ausentes, orientadas a encarar la ambiciosa agenda de reformas en el ámbito universitario”. Entre los que señalan la creación de la SPU en 1993 y la CONEAU en 1995 (2012: 34).

En relación con la tercera ola expansiva del sistema universitario que se produjo a partir de 2003, si bien la bibliografía especializada aún se encuentra en ciernes, podemos hallar algunos aportes que contribuyen a caracterizar estas últimas décadas como un nuevo momento expansivo de la educación universitaria.

Al respecto, Rovelli señala que “en los últimos ocho años sobresale la creación de nuevas universidades fundamentalmente públicas. En efecto, desde 2007 y durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se fundaron trece universidades, lo que representa un crecimiento del 12,9% del sistema. Nueve instituciones son estatales y de ellas, cinco se encuentran localizadas en el Área metropolitana de Buenos Aires” (2012: 62, 63). En forma coincidente, Chiroleu y Iazzetta reconocen la política de expansión de las universidades públicas como uno de los ejes para analizar las políticas universitarias entre 2003 y 2011 (2012: 29). Por su parte, Carlos Pérez Rasetti señala que durante los dos primeros gobiernos kirchneristas se produjo el tratamiento de diversos proyectos de creación de universidades nacionales que se concretaron a fines de 2009 posibilitando la expansión del sistema, y que, paralelamente, se adoptó una línea política de expansión explícita, cristalizada en el Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior creado por medio de la resolución N° 299/99 del Ministerio de Educación de la Nación (2012: 141-145). Finalmente, y en síntesis, Rinesi sostiene que a lo largo del último medio siglo se pudieron observar “tres olas u ondas expansivas del sistema de universidades públicas en el país” y que, en relación con ello, “si la primera de esas tres olas expansivas había tendido sobre todo a la ampliación de la cobertura geográfica del sistema de universidades públicas hacia el interior del país, y si la segunda impactó especialmente en el crecimiento de la red de universidades nacionales en el conurbano, la tercera combina en partes semejantes ambos impulsos, no dejando

ya casi ningún rincón de la mayor región metropolitana del país y ninguna de sus veintitrés provincias sin una universidad pública en su territorio” (2013: 2).

A modo de resumen, resulta concluyente que entre los años 2003 y 2015 asistimos a un nuevo momento expansivo del sistema universitario con la creación de veintitrés instituciones educativas universitarias a lo largo y ancho del país. Con la creación de estas instituciones, al día de hoy, el sistema universitario argentino de gestión estatal se encuentra integrado por sesenta y cuatro instituciones universitarias: cincuenta y siete universidades nacionales y siete institutos universitarios nacionales (no estamos contabilizando las instituciones educativas universitarias provinciales, internacionales ni extranjeras), de las cuales tan sólo diez existían hace cincuenta años atrás.

En el próximo acápite resumiremos algunas posturas en relación con la creación de instituciones educativas universitarias en el conurbano bonaerense y su incorporación en la agenda de gobierno de las políticas públicas en las últimas décadas. Nuestro objetivo es relacionar dichos estudios con el último punto de este capítulo, que desarrolla el análisis de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 desde las cuatro dimensiones analíticas escogidas.

2. La creación de universidades en el conurbano bonaerense en la agenda de las políticas públicas en las últimas décadas

Consideramos que la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011, que constituye nuestro objeto de estudio, puede ser analizada conjuntamente con las políticas universitarias desplegadas durante el segundo

período de expansión del sistema ocurrido durante los años noventa, en particular con la creación de nueve universidades entre 1989 y 1995, seis de ellas ubicadas en el conurbano bonaerense, con el propósito de reconocer rupturas y continuidades en las políticas públicas para la educación superior en ambos períodos.

Un trabajo de Ana María García de Fanelli publicado en 1997 indaga sobre la misión de las nuevas universidades de conurbano bonaerense a partir del estudio de sus documentos fundacionales. Por otra parte, practica un análisis su oferta académica, y para ello revisa las carreras y títulos ofrecidos por las universidades nacionales de La Matanza, Quilmes, San Martín y General Sarmiento. Asimismo, investiga, con base en fuentes primarias, el perfil de los estudiantes de estas universidades, y los compara con los de la Universidad de Buenos Aires. Las conclusiones de su investigación pueden agruparse en dos líneas: a) aquellas vinculadas con el proceso de creación de las universidades y la manera en que la demanda externa de actores extra universitarios se cristalizó efectivamente en la creación de dichas universidades, aun cuando no habían sido cumplidos los requisitos legales y reglamentarios en la materia (estudios de factibilidad) o incluso mediando la oposición del CIN, y b) aquellas relacionadas con el perfil de los alumnos de las nuevas universidades.

Sobre la primera línea, la autora señala que los argumentos que prevalecieron y permitieron inclinar la balanza a favor de la creación de las universidades en los distritos señalados se vincularon con la altísima densidad poblacional que presenta el Gran Buenos Aires y con el hecho de que casi el cincuenta por ciento de los estudiantes que concurren a la Universidad de Buenos Aires son de los distritos aledaños a la Ciudad de Buenos Aires. Otro de los argumentos fue el de “poder servir mejor a los intereses de la comunidad local” (García de Fanelli, 1997: 92).

En relación con la segunda, García de Fanelli muestra que los estudiantes que asisten a alguna de las cuatro universidades que estudia residen en el mismo partido en el que está asentada la universidad, o en partidos aledaños, y que la elección de la universidad se encuentra vinculada tanto con la cercanía como con la oferta académica, de la que se valoran especialmente las carreras de corta duración, con títulos intermedios y técnicos. Por otra parte, señala que, comparativamente con los estudiantes de la UBA, los alumnos que asisten a las nuevas universidades provienen de hogares de estratos socioeconómicos más bajos (1997: 66).

Por su parte, Marquina, poniendo énfasis en los sistemas de ingreso a las universidades del conurbano bonaerense, reconoce en primer lugar la expansión y diversificación del sistema operada luego de las reformas de los noventa, y señala que las instituciones universitarias creadas en esa década contribuyeron a moldear un sistema heterogéneo, pues estas universidades concibieron modelos administrativos más flexibles, albergaron en términos comparativos con las universidades tradicionales, una matrícula de escala mucho menor y contaron, en general, con conducciones afines al gobierno (2011: 68).

En su estudio de caso sobre la Universidad Nacional de Lanús, Daniel Toribio indaga sobre “la novedad” de las nuevas universidades del conurbano bonaerense. Señala principalmente que esta radica en su modo de organización horizontal, a través de una estructura académica departamental, en el hecho que sus propuestas institucionales se han elaborado con especial atención en la pertinencia del conocimiento científico, en la gestión responsable de los recursos y en la oferta educativa articulada con la existente en la región y orientada a necesidades locales. Adicionalmente, menciona que en las universidades del conurbano creadas en la década de los noventa existe la preocupación por la equidad y la incorporación al sistema

educativo superior universitario de los sectores más desfavorecidos, cuyo ingreso y permanencia se propicia a través de mecanismos de transferencia de ingresos mediante becas a los estudiantes que presentan dificultades económicas. Por último, Toribio, introduce la preocupación que expresa la falsa antinomia entre “masividad y excelencia”, planteando que la pertinencia no va en desmedro de la calidad, y que las instituciones universitarias a las cuales se refiere observan celosamente esta última cualidad (2000; 4-6).

Otro estudio de caso, esta vez sobre las universidades nacionales de Quilmes, San Martín y Lanús, concluye que “la creación de nuevas universidades [...] parece ser una expresión de las políticas oficiales por generar nuevas alternativas entre las instituciones de educación superior que acompañen el proceso de reforma” (Storni, 2005: 1). Respecto de la estructura académica, Alejandro Storni resalta la adopción de un modelo distinto al tradicional de facultades y cátedras, que se expresa en una organización departamental, o por escuelas o institutos. Finalmente, en relación con la oferta académica, menciona que, a poco de la creación de las instituciones, esta revelaba tener una fuerte vinculación, en las tres universidades, con las ciencias básicas y tecnológicas, así como también con carreras vinculadas con el área de la salud, pero que hacia la actualidad se incorporaron títulos en humanidades y ciencias sociales (Storni, 2005). Con relación a esto último, Rovelli observó que respecto a las novísimas instituciones creadas entre 2009 y 2011 en el conurbano bonaerense, la oferta académica tiene un predominio de carreras del núcleo de las ciencias aplicadas, con resalto de las ingenierías, las ciencias económicas y sociales y las ciencias de la salud (2012: 64).

En su estudio sobre la cuestión local en la etapa fundacional de las nuevas universidades, concretamente en el marco de un trabajo sobre las universidades

nacionales de Quilmes y General Sarmiento, Rovelli conceptualiza un “mito de origen” respecto del nacimiento de las nuevas universidades del conurbano y resume una serie de interrogantes en relación con ello. En este sentido, se pregunta: a) si fueron creadas para desconcentrar la matrícula de las grandes universidades de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, como la UBA y La Plata, b) si fueron producto de demandas políticas locales, o c) si fueron concebidas para servir a las necesidades de las comunidades del sitio en el que se emplazaron (2006: 6). Esta conceptualización es útil a los fines de indagar comparativamente que lectura hacen los autores en el contexto de la última oleada expansiva.

Al respecto, el artículo de Chiroleu e Iazzetta analiza la creación de universidades durante 2009 y 2010 y relaciona la expansión de la oferta universitaria con las demandas políticas territoriales en cada uno de los distritos donde esas nuevas instituciones fueron radicadas, aunque reconocen un escenario de expansión de la demanda “relacionada con el carácter obligatorio que tiene hoy la escuela secundaria” (2012: 43). Asimismo, señalan que desde el discurso oficial la creación de universidades “se inscribe en una política de extensión de derechos que brinda oportunidades de estudio a jóvenes de escasos recursos que de otra manera no hubieran podido transitar las aulas universitarias” (2012: 44).

Por su parte, indaga sobre las propuestas que distinguen a las nuevas instituciones de sus predecesoras, producto de la ola expansiva de la década de los noventa. En este sentido señala que “ciertas ideas fuerza universitarias propias de la reforma educativa de los años noventa, como las de universidad emprendedora y/o innovadora, se desvanecieron en los nuevos diseños institucionales” (2012: 64). Y que los proyectos institucionales de las cinco universidades señaladas abordan la cuestión de la inclusión, la igualdad y la equidad como criterios inspiradores y rectores de su praxis

futura e incorporan la cuestión del desarrollo local, regional y nacional, según la autora “en consonancia con los discursos sociales y político partidarios emergentes luego de la crisis del 2001 y críticos de las políticas de corte neoliberal” (Rovelli, 2012: 64). Sin embargo, Rovelli considera que “aun así ciertas ideas-fuerza, propias de reformas universitarias precedentes, vinculadas con la organización, la oferta y la organización institucional pervivieron en los escenarios universitarios de última creación. No obstante, y a diferencia del pasado, los idearios institucionales actuales parecerían ser más robustos académicamente, aunque en ciertas configuraciones institucionales específicas continuaron predominando los criterios político-partidarios como orientadores de la misión institucional” (2012: 65).

Por último, un trabajo de Pérez Rasetti sobre las lógicas de la expansión universitaria establece un análisis comparativo entre ambos períodos y concluye que la expansión del sistema en el contexto de la primera y segunda oleada tuvo sentidos distintos, producto, principalmente de la recuperación –a partir del 2003– del rol principal del Estado como promotor y regulador. En este contexto, Pérez Rasetti señala que “la aceptación del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de las nuevas universidades impulsadas por distintos sectores de la política nacional sin la existencia de un plan o de prioridades debatidas, no parece un gesto irresponsable, sino la aceptación de ciertas lógicas locales que son asumidas con el compromiso presupuestario y el acompañamiento político correspondiente” (2012: 142, 143).

Hasta aquí hemos reseñado un conjunto de trabajos que pueden agruparse en dos sentidos. Por un lado, por medio de una serie de estudios de caso, algunos de ellos procuran describir y analizar ciertos rasgos comunes que identifican a las universidades creadas entre 1989 y 1995 en el conurbano bonaerense. Por su parte, un segundo grupo de trabajos gira en torno a la expansión del sistema universitario en las últimas décadas,

y su incorporación en estas páginas pretende resumir las distintas posturas acerca del modo en que la creación de universidades en el conurbano bonaerense ingresa en la agenda de gobierno.

Nuestra hipótesis, como ya adelantamos, es que la creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 constituye una política pública democratizadora. En ese sentido, la *toma de posición* por parte del Estado es consecuente con la aparición de una *cuestión* –como demanda socialmente problematizada– que ingresa en la *agenda de gobierno* y que se vincula con el proceso de ampliación de un conjunto de derechos. La *cuestión* se asocia al reconocimiento del *derecho a la universidad* como derecho universal, tanto individual como colectivo; cuyo efectivo ejercicio es demandado por la sociedad y da lugar, sostenemos, a la implementación de un conjunto de políticas públicas sociales y educativas de corte inclusivo, entre ellas la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense, cuyo propósito es el de garantizar progresivamente el ejercicio de ese derecho.

A continuación, caracterizaremos brevemente las condiciones políticas y económicas que sirvieron de contexto a la formulación e implementación de la política que constituye nuestro objeto de estudio; en particular, pretendemos dar cuenta de diversas posturas que contribuyen al entendimiento del andamiaje ideológico del partido del gobierno y del kirchnerismo como emergente político.

3. La política pública situada: breve contexto político y económico

Durante la década del setenta, cuando en gran parte de los países de América Latina se produjeron golpes de Estado y se iniciaron procesos políticos dictatoriales, el modelo de Estado vigente durante los años cincuenta sufrió un viraje de ciento ochenta grados. La crisis económica de la época fue asociada irremediabilmente a la puesta en práctica del *Estado de Bienestar* en distintos países de la región y en nuestro país, con niveles de intervención estatal altos y una centralidad del Estado fuerte. De esta forma, una vez concluidos los regímenes de facto, las teorías políticas asociadas al neoliberalismo económico que impulsaron los gobiernos de los países latinoamericanos durante la década del noventa fueron terreno fértil para la aplicación de las recetas políticas, económicas y sociales producto del Consenso de Washington en 1989. En nuestro país se impulsaron políticas que incluyeron la privatización de los servicios públicos, la descentralización de las funciones estatales a los gobiernos sub estatales, la desregulación de la economía y la tercerización de los servicios. En términos generales este tipo de medidas no configuran una reforma sustancial sobre las funciones del Estado, sino más bien un recorte de las mismas (Oszlak, 1999a).

Es en esta coyuntura que se produjo en la Argentina una “Reforma del Estado” (así se anunció) que distintos autores categorizan como una reforma del Estado de primera generación. En ese marco, se produjo en una primera etapa, que Oszlak denomina “etapa quirúrgica” por la velocidad en la que se implementó y por la magnitud de los cambios que provocó, un achicamiento del Estado.

De las reformas de primera generación en los países latinoamericanos, según Oszlak, la reforma del Estado en la Argentina fue la más profunda y la que implicó mayores cambios radicales. En nuestro país se redujo drásticamente la planta de personal estatal, se transfirieron los servicios de salud y educación completamente a las provincias y municipios y, en términos generales, se eliminó al Estado en su rol de

regulador de los mercados, proponiendo que el mercado era el mejor orientador de la política pública.

Sin embargo, hacia mediados de la década del noventa, el entonces presidente Carlos S. Menem dio inicio a lo que se llamó la “segunda reforma” del Estado, con el objetivo de lograr el fortalecimiento institucional. Usualmente, los autores definen a la segunda generación de reformas como la de las reformas hacia adentro del Estado. Estas conllevan una dificultad mucho mayor puesto que ya no se trata de eliminar funciones del Estado, sino que su objetivo es mejorar las funciones que este retiene y de dotar al Estado de mayores niveles de eficiencia. También se trata de reconstruir un Estado que había sido devastado años antes. En nombre de la reforma del Estado se habían reducido las funciones del Estado a las más básicas, mientras que aquellas funciones ligadas con la actividad económica o con mayores niveles de institucionalidad habían sido desguazadas, con inevitables consecuencias sociales.

En el plano económico, las postrimerías de la etapa signada por la vigencia del patrón de acumulación identificado con la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones –interrumpido por la dictadura militar– coinciden con los inicios del período marcado por el triunfo del patrón de acumulación de capital basado en la valorización financiera de comienzos de la década de los ochenta (Basualdo, 2007).

La profunda reestructuración del Estado operada durante el gobierno de Carlos S. Menem tendía a resolver la disputa entre dos facciones de los sectores dominantes o *establishment* económico: el capital concentrado interno (grupos económicos locales y conglomerados extranjeros) y los acreedores externos, por la definición del patrón de acumulación y el replanteo de las relaciones entre capital y trabajo (Basualdo, 2006: 54-55). Sin embargo, durante los años siguientes, ya instaurada la paridad cambiaria, esta

dualidad desapareció y los sectores dominantes mostraron una sorprendente, pero no casual, sinergia: el proceso de privatizaciones encontró a los actores económicos locales, los conglomerados extranjeros y la banca transnacional reunidos en una “comunidad de negocios” para controlar las empresas públicas que quedaban sujetas a privatización. Durante los años siguientes, la dinámica entre el poder político y los sectores dominantes mutaría y se transformaría de autónoma en dependiente. Tal como expresa Eduardo Basualdo: “a partir de esta etapa, la autonomía relativa del sistema político desaparece, quedando férreamente subordinado a los intereses de los sectores dominantes” (2006: 62). Este proceso, que el autor define como “transformismo argentino” le asigna una nueva impronta al sistema político, que actúa en connivencia con los sectores dominantes.

En este contexto, la crisis del Estado en 2001 (Sidicaro, 2003) funciona como punto de inflexión entre el paradigma descrito en los párrafos anteriores –Estado neoliberal y patrón de acumulación vinculado a la valorización financiera– y un nuevo modelo de Estado que comienza a vislumbrarse a partir de 2003 abandonando el modelo de acumulación asociado a la convertibilidad y perfilando uno nuevo que, aun con los debates propios de una caracterización en ciernes, la bibliografía especializada señala como de tipo neo desarrollista (Varesi, 2010, Basualdo, 2011).

A continuación, resumiremos algunas posturas que desde una perspectiva política y económica contribuyen a caracterizar los ciclos de gobiernos kirchneristas y la direccionalidad de las políticas públicas a partir de los años dos mil en la Argentina, en el entendimiento de que las experiencias progresistas que gobernaron en nuestro país y en la región durante ese período impulsaron un nuevo modelo de Estado y de intervención estatal que produjo cambios significativos en la orientación de las políticas.

En primer lugar, Basualdo señala que durante el período posterior a la debacle del modelo de valorización financiera no sobrevino la instauración de un nuevo patrón de acumulación sino “una acentuada lucha política y social encaminada a definir un nuevo patrón de acumulación de capital, con un acentuado crecimiento económico que permitió superar el impacto de una profunda crisis internacional, y la irrupción de políticas que operaron como una divisoria de aguas entre las organizaciones populares, e incluso dentro de ellas, al alinearse a favor o en contra de las mismas” (2011: 125). Asimismo, considera al ciclo de gobiernos kirchneristas en una línea de gobiernos nacionales y populares que tuvo expresiones en la década de los cuarenta y cincuenta en América Latina y que, en el contexto actual, forma parte de una tercera generación de gobiernos populares en la región (2011: 188).

Por su parte, Arturo Laguado y Horacio Cao caracterizan a la propuesta alternativa al modelo neoliberal como tributaria de dos fuentes: el nuevo desarrollismo y la vertiente nacional y popular. Señalan que el nuevo desarrollismo alude a la “recobrada centralidad que le cabría al estado en el siglo XXI” y combina “una intervención estatal fuerte –aunque limitada– con reformas institucionales modernizadoras, donde la figura del Estado poderoso pero austero se combina con el manejo cuidadoso de las cuentas fiscales como herramienta clave para garantizar la soberanía económica”. Por su parte, la tradición nacional y popular se nutre del significado de la igualdad y la justicia social, y desde una perspectiva histórica y geográfica “hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción – América Latina– cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena autonomía y de superar los desequilibrios de su estructura social”. En este marco, el objetivo de la política estatal está orientado a superar los desequilibrios que reproduce el

subdesarrollo, que solo pueden remediarse a través de la intervención del Estado (Laguado y Cao, 2015: 61, 63).

Para Gastón Varesi, “se gestó en la Argentina un nuevo modelo de acumulación a partir de 2002, que expresa cambios en la correlación de fuerzas centrándose sobre la fracción productivo-exportadora del capital” y que, frente al surgimiento de la crisis mundial “el gobierno desplegó un activo plan anticrisis que confirma el carácter neo desarrollista que busca imprimirse al modelo, procurando mantener tanto los pilares de estabilización del modelo post convertibilidad (superávit fiscal y comercial) como el empleo y la producción”. Asimismo, Varesi señala que “El proyecto neo desarrollista ha mostrado como alcance la posibilidad de impulsar un modelo de perfil productivo, con activas política de Estado que recupera la inversión pública y busca generar transferencias de recursos para estabilizar la nueva correlación de fuerzas emergida post 2001” (2011: 53, 57).

También dentro de las perspectivas ancladas en la macroeconomía, el CENDA considera que luego de la devaluación de 2002 surgió un nuevo patrón de crecimiento posibilitado por dos factores. El primero, un contexto internacional extremadamente favorable para la economía argentina, y el segundo, un paquete de políticas públicas económicas implementadas por los dos primeros gobiernos kirchneristas que contrastan claramente con la direccionalidad de las políticas durante la convertibilidad. El trabajo del CENDA enumera entre ellas a la propia devaluación, el mantenimiento de un tipo de cambio alto, la cesación de pagos y la reestructuración de la deuda externa, las políticas de ingresos, el control de precios, los impuestos a las exportaciones, las políticas proteccionistas y las re estatizaciones. Así, “el factor común de todas estas medidas es su claro corte ‘intervencionista’ o ‘estatista’, visiblemente contrapuesto al espíritu de época que reinaba durante la convertibilidad y –más en general– durante el cuarto de

siglo que siguió al golpe de Estado en 1976” (CENDA, 2010: 37). Luego, caracteriza el patrón de crecimiento asociado a tres factores la política cambiaria, los efectos de la crisis de 2001-2002 y los impuestos al comercio exterior. Y considera que “el patrón de crecimiento se erigió sobre una inmensa transferencia de ingresos de los trabajadores a la clase capitalista en su conjunto, que en combinación con la protección cambiaria posibilitó una formidable recomposición de la rentabilidad de los sectores industriales”. En ese contexto, el superávit comercial producto del excedente de la renta agraria sostuvo el patrón de reindustrialización, pero, a su vez, posibilitó la apreciación cambiaria. Por último, puntualiza en que un patrón de crecimiento asociado a un modelo productivo “obliga necesariamente al Estado a asumir un papel protagónico. No se trata abstractamente de un mayor o menor grado de intervención estatal. Tal participación en la economía tiene un papel específico que consiste [...] en canalizar los recursos excedentes (renta agraria) hacia la producción manufacturera” (2010: 80).

Desde una perspectiva política, Francisco Cantamutto caracteriza al kirchnerismo como “una construcción hegemónica bajo un formato populista comandada por una fracción de la gran burguesía. Las características mismas del formato populista de articulación hegemónica, que incluyen la consideración de ciertas demandas populares, y el conflicto interno al bloque en el poder ligado al comando de una fracción de la gran burguesía, hacen que esta construcción contenga en sus propias posibilidades de éxito las condiciones mismas de su inestabilidad” (2013: 48).

Por último, desde una perspectiva filosófica y política, Rinesi considera que la novedad del momento político iniciado en nuestro país en 2003 se conforma a partir de una serie de “recuperaciones”: la recuperación de la política, de los derechos que permiten el ejercicio de la ciudadanía y del rol del Estado –de un Estado fuerte y activo– como garante de los derechos y de la ciudadanía. (2011: 147). A su vez,

caracteriza el kirchnerismo y su pensamiento político a partir de la combinación de una serie de influencias. En primer lugar, considera que “la primera tradición teórico-política que inspira la experiencia kirchnerista [...] es la gran tradición democrática popular que se encarna en los grandes movimientos de masas de la política nacional del siglo XX, y entre ellos, en primer lugar, en el peronismo”. En segundo lugar, reconoce la influencia de la tradición republicana, en “la comprensión del Estado como el garante y guardián del bien de la república, como la realización de la comunidad, como el punto culminante de su desarrollo y el encargado de velar por su interés” (2011: 156). Por último, reconoce la influencia del pensamiento liberal y del jacobinismo, sin perjuicio del aporte de otras ascendencias políticas. En esta línea, plantea que, con la hipótesis del conflicto en el centro de su discurso político, el kirchnerismo introduce un modo distinto de abordar la tensión política. Rinesi postula que, en contraposición con el modo de acción instituyente de los sujetos colectivos de la protesta social frente al Estado imperante luego de la crisis del 2001, el kirchnerismo instauro, en el contexto de una politización de las luchas, una lógica instituyente “desde arriba”, desde los poderes establecidos del Estado. Y explica: “Durante los años kirchneristas, el Estado se ha convertido en el actor principal del movimiento de promoción y afirmación de la igualdad en el que –como diría Rancière– consiste la política, mientras que han surgido en el seno de la sociedad [...] los movimientos más vivos de rechazo a la ampliación de esta lógica igualitarista, democrática de expansión de derechos y universalización de la ciudadanía” (2011: 163).

Recapitulando, de la lectura y análisis de los autores reseñados podemos extraer como conclusión que en nuestro país, con posterioridad a 2001, se produjo una crisis de la forma de Estado neoliberal que importó también la debacle del modelo de acumulación ligado a la valorización financiera y sobrevino una etapa de incesantes

luchas políticas y sociales por la fijación de un nuevo patrón. En ese contexto, se observó la reconfiguración de una nueva forma de Estado, tributaria políticamente de las tradiciones nacionales y populares que, a través del despliegue de políticas estatales activas, orientadas en una perspectiva neo desarrollista, puede caracterizarse como un proceso populista de democratización, con influencias democráticas y republicanas, inserto en la línea de experiencias del mismo tipo en la región.

4. La política pública de creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense durante los primeros dos gobiernos kirchneristas (2003-2011) y sus dimensiones de análisis

Como adelantamos en la introducción a este capítulo, a continuación desarrollaremos el análisis de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 desde la perspectiva de cuatro dimensiones analíticas.

El análisis de políticas públicas, dice Martínez Nogueira, es una “actividad científicamente sustentada”, que aplica el conocimiento derivado de diversas disciplinas y cuyo propósito es “la comprensión de las políticas públicas por medio de la indagación de acciones y decisiones estatales, así como de los procesos en torno a ellas desencadenados y por ellas producidos” (Martínez Nogueira, 1995: 2, 4).

Por su parte, para Pérez Tamayo, el concepto de política pública es inherente a la noción de análisis de políticas: “la política pública no existe en la realidad, solo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamiento de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en

el proceso” la riqueza del análisis radica en su capacidad para integrar y ordenar lógicamente esas decisiones y comportamientos” (1997: 21).

Desde otra perspectiva, Majone, afirma que “en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis [de políticas públicas] tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación. La tarea de los analistas consiste en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público. Su aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de políticas de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para la solución de problemas [...] por otra” (1997: 41, 42).

Ahora bien, las contribuciones del análisis de las políticas públicas pueden estructurarse en tres planos de la realidad: a) como aportes al proceso democrático, brindando transparencia a los procesos de toma de decisión pública; b) como aportes al proceso social, generando conocimiento acerca de las problemáticas que integran la agenda pública, y c) como aportes a los procesos organizacionales, produciendo información tendiente a la mejora de la gestión (Martínez Nogueira, 1995). Por otra parte, la multiplicidad de enfoques que permiten abordar el análisis de políticas públicas, como categoría genérica, exige delimitar el paradigma que orienta nuestro trabajo. En este marco, desde el paradigma científico de la investigación académica “se aspira a avanzar en el conocimiento y, eventualmente, a formular teorías sobre procesos sociales, políticos y administrativos en torno a que hace el gobierno porqué lo hace y que consecuencias tiene”. Este modelo de abordaje del análisis de las políticas públicas “procura la descripción y la explicación de las causas y los impactos de la acción gubernamental [...] Su foco de atención son las políticas como procesos de interacción” (Martínez Nogueira, 1995: 6).

Lo dicho hasta aquí pretende describir el paradigma que orienta el desarrollo del argumento central de este capítulo, cuyo propósito es analizar la formulación e implementación de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 desde la perspectiva de las dimensiones analíticas escogidas, y evaluar los impactos de la política en relación con el proceso de democratización universitaria.

4.1. La cristalización normativa de las políticas públicas sociales y educativas

La batería de políticas públicas implementadas a partir de 2003 y durante los tres períodos de gobierno siguientes, cuyo objetivo fue mejorar los niveles de inclusión social, entre las que se destaca la Asignación Universal por Hijo, junto con políticas públicas de tipo educativas como las que impulsaron la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, en un contexto económico que permitió gradualmente la recuperación del empleo y la recomposición de los niveles de pobreza, redundaron progresivamente en una ampliación de derechos para los sectores sociales más postergados. En este sentido, el propósito de esta sección es analizar cada uno de los instrumentos normativos que cristalizaron el conjunto de políticas públicas de corte social y educativo que identificamos sirven de contexto a la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense que constituye nuestro objeto de estudio. Este análisis contribuirá a nuestra evaluación sobre el impacto de las políticas públicas durante el período considerado, en particular en lo relativo al proceso de democratización universitaria.

En forma preliminar, cabe destacar que desde la segunda mitad del siglo XIX la Argentina reconoce, en la cima de su ordenamiento jurídico, el derecho a la educación. Este reconocimiento constitucional rige el sentido de la obligación que pesa sobre el Poder Legislativo, en tanto le corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y asimismo, que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal.

En esta línea, la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) marca un punto de inflexión en la direccionalidad de las políticas educativas, pues si durante la década del noventa, como ya se señaló, las políticas educativas oscilaron entre la desresponsabilidad del Estado Nacional y el desfinanciamiento, la sanción de esta ley introdujo una lógica diametralmente opuesta, fijando la responsabilidad del Estado sobre el planeamiento y financiamiento de la educación. En la mencionada ley, el Estado Nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asumieron un conjunto de compromisos que, de acuerdo a los postulados legales, se encuentran orientados a garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica.

La ley dispuso también un progresivo incremento de la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología, hasta alcanzar el seis por ciento del Producto Interno Bruto en el 2010. Asimismo, se propuso el cumplimiento de una serie de metas educativas asociadas con la ampliación del acceso al nivel inicial, la promoción de estrategias compensatorias que aseguren la inclusión y permanencia escolar de niños y jóvenes de hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza, la universalización del nivel medio, la erradicación del analfabetismo, la mejora de la

calidad del sistema educativo nacional, la expansión del uso de las TICS, el fortalecimiento de la educación técnica y la formación profesional, la mejora de las condiciones laborales y salariales de los docentes y la jerarquización de la investigación científico tecnológica.

Con relación al cumplimiento de las metas presupuestarias, en un informe crítico, CIPPEC reconoce el cumplimiento del objetivo y concluye que la inversión en educación, ciencia y tecnología se incrementó en un 31%. En el estudio se señala que “esta evolución, junto con la de otros indicadores de inversión complementarios, manifiesta un crecimiento del financiamiento educativo muy destacado que concluyó con el mayor nivel de inversión por alumno en términos reales del que se tenga registro histórico [...] la inversión frente al PBI que tuvo lugar en este período ubica a la Argentina como el séptimo país que más avanzó entre 108 países relevados por la UNESCO” (CIPPEC, 2014: 1).

Por su parte, la Ley de Educación Nacional (26.206), sancionada en 2006, propuso la homogeneización de todo el sistema educativo nacional y estableció la obligatoriedad de la educación secundaria, elevando de diez a trece los años de escolaridad obligatoria (un año de educación inicial, siete de primaria y cinco de secundaria)⁴. La citada ley también estableció, en consonancia con la Ley de Financiamiento Educativo, que el presupuesto consolidado que el Estado Nacional, las provincias y la CABA destinen exclusivamente a educación no debe ser inferior al seis por ciento del PIB.

Pérez Rasetti y Javier Araujo, en un trabajo de 2010, consideraron que dicha política implicaba un desafío para la educación superior, pues “el impacto del crecimiento de la matrícula en la escuela secundaria repercutirá seguramente en la

⁴ Por medio de la ley 27.045 en 2014 se modificaron tres artículos de la Ley de Educación Nacional y se estableció la obligatoriedad de la educación inicial para los niños y niñas desde los cuatro años de edad, elevando a catorce los años de escolaridad obligatoria.

educación superior al menos en dos dimensiones: un incremento en el volumen de ingresantes y [...] en una presión por formar [...] docentes y cuadros técnicos y de gobierno para un nuevo paradigma del nivel que ahora deberá actuar, al igual que la educación básica a fines del siglo XIX con una cultura de inclusión con calidad” (2010: 13).

Por último, para no extendernos más sobre el tema, durante el primer y segundo gobierno del kirchnerismo, la legislación educativa fue profusa y marcó una direccionalidad clara en las políticas públicas. En este sentido, se sancionó también la Ley de Educación Técnica y Profesional (26.058) que recuperó la modalidad técnica para el nivel secundario, que había sido suprimida por la antigua Ley Federal de Educación.

Recapitulando, en lo que hace al marco normativo para el sistema educativo en general, los diversos autores que hemos consultado reconocen en la etapa anterior a la que estamos estudiando una fragmentación y desarticulación de las políticas educativas, producto de la mercantilización de la educación superior y de la transferencia de la educación básica a las provincias (Chiroleu y Iazzetta, 2009: 30). En ese contexto, las tres leyes señaladas evidencian un cambio de época y tal como señalan Chiroleu y Iazzetta “se trata de normas que recogen en buena medida, posturas muy sentidas y largamente sostenidas por la comunidad educativa y que parecen insertarse en una propuesta/modelo de país que se distancia claramente del propugnado en los años 90” (2012: 35). Asimismo, estas políticas se orientan en consonancia con el rumbo general del gobierno, que muestra preocupación por consolidar un modelo de país productivo y que reconoce el rol primordial de la educación en el fortalecimiento del desarrollo económico y social de la Nación.

En suma, a partir de 2003, el rol dominante del mercado como organizador de la agenda pública durante la etapa anterior, es desplazado (Ezcurra, 2012). En efecto, la Ley de Educación Nacional señala expresamente la prohibición de suscribir tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o la mercantilicen. En su lugar, se recupera la posición principal del Estado como planificador de las políticas educativas, desde una perspectiva que considera la educación un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado.

Ahora bien, partiendo de la base de la caracterización de los matices políticos y económicos de la época iniciada en 2003 que practicamos en el apartado anterior, y del análisis de la normativa educativa que realizamos hasta aquí, consideraremos a continuación una política social de amplio alcance y tres políticas vinculadas con el aspecto educativo que, en nuestra postura, integran el escenario de la democratización como “proceso de adquisición y de conquista de una cantidad creciente de derechos” (Rinesi, 2012). En este sentido, para Rinesi, la Asignación Universal por Hijo, el Programa “Conectar Igualdad”, los programas nacionales de becas y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) constituyen políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la educación que se enmarcan en un “clima general de expansión de derechos [...] y de recuperación, también, de la centralidad y las funciones del Estado como garante y condición de ejercicio de esos derechos”. Y que, junto con la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y la notable expansión del sistema universitario de gestión estatal producto de la creación de universidades en las últimas décadas, constituyen las tres condiciones que, en su postura, contribuyeron a la representación de la educación universitaria no ya como un “privilegio formativo de una pequeña elite” sino como un como derecho universal (2015b, 161).

A continuación nos referiremos, entonces, a estos instrumentos. En primer lugar, la Asignación Universal por Hijo (AUH) fue creada por medio del Decreto N° 1602/2009 (y completado su alcance con la creación de la Asignación Universal por Embarazo en abril de 2011). Se trata de una incorporación al régimen de asignaciones familiares que alcanza a desocupados, trabajadores en negro y empleadas domésticas, ampliando el alcance de los derechos derivados de las contribuciones sociales a los sectores más postergados. Así, la AUH y la AUE constituyen un subsistema no contributivo destinado respectivamente a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la Argentina, que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

La AUH es una política pública destinada a distribuir el ingreso, financiada con fondos públicos provenientes de la ANSES, al igual que el régimen contributivo de asignaciones familiares. Es decir que el subsistema no contributivo de la AUH y AUE se financia con las mismas fuentes de recursos que el régimen general de asignaciones familiares, y, adicionalmente, con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07. Estos recursos, son en parte contributivos (los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público, las contribuciones a cargo de los empleadores y los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos), y en parte no contributivos, es decir, son recursos provenientes de la renta general por el cobro de impuestos nacionales. Con ello concluimos que la AUH y AUE son financiadas por el conjunto de los argentinos, quienes contribuyen al sostenimiento del sistema y lo transforman en una herramienta redistributiva de ingreso.

Ahora bien, la percepción del beneficio se encuentra condicionada al cumplimiento de una serie de metas educativas y sanitarias. En particular en lo que nos

interesa y en relación con las metas educativas, según un informe elaborado por el Observatorio de la Educación Básica Argentina de la Fundación CEPP⁵, “el reingreso escolar por la AUH fue del 13% en el nivel primario y del 23% en el secundario”. El informe relevó 550 escuelas públicas y privadas de los niveles primario y secundario de todo el país. 571 directores fueron consultados acerca de la siguiente pregunta: ¿Entre los alumnos que reciben la AUH identifica algún caso de reingreso escolar por parte de estudiantes que habían abandonado? El 13% de los directivos encuestados del nivel primario respondió que sí, mientras que en el nivel secundario lo hizo el 23% de los directivos encuestados.

Asimismo, se encuentra disponible un informe comparativo, “Incremento de la matrícula 2009-2010”, elaborado por la DINIECE del Ministerio de Educación.⁶ En dicho informe se observa un incremento de la matrícula escolar en la educación común, especial, y de jóvenes y adultos hasta 18 años, entre 2009 y 2010 de 167.150 alumnos. El informe señala que “En los últimos años, algunos de los ejes más relevantes abordados por las políticas públicas fueron la ampliación de la cobertura del nivel inicial y la ampliación y retención de la matrícula del secundario. Entre las políticas públicas que incidieron en tales objetivos, podemos mencionar: Ley de Educación Nacional, Becas Estudiantiles, Plan Nacional para la Educación Secundaria Obligatoria, Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, Programa Conectar Igualdad, Asignación Universal por Hijo. Los efectos de esas metas pueden percibirse al analizar la variación 2009-2010 según nivel educativo”.

⁵ Informe de Resultados: Módulo del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), Observatorio de la Educación Básica Argentina, Marzo de 2012, disponible en <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/Presentacion-AUH.pdf>, accedido en marzo de 2017.

⁶ *Relevamiento Anual 2010*, Dirección Nacional de Información y Evaluación, Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación, disponible en <https://es.scribd.com/doc/103051171/DINIECE-Incremento-de-matricula-2009-2010>, accedido en marzo de 2017.

Finalmente, el estudio encargado por el Ministerio de Educación a seis universidades nacionales también fue concluyente en el mismo sentido que venimos señalando.⁷ Este consistió en entrevistas en profundidad realizadas desde enero a agosto de 2011 en siete provincias a directores, docentes, estudiantes, beneficiarios de la AUH y otros actores. Las conclusiones de las percepciones acerca de la AUH y la escolarización señalan que casi todos los actores entrevistados consideran que: a) la condicionalidad educativa constituye un acierto; b) ha contribuido a generar “conciencia” respecto de la importancia de la asistencia escolar de modo tal vez hasta más potente que las leyes educativas mismas; c) la política de la AUH ha logrado una centralidad mayúscula en el imaginario social, político y mediático que no puede obviarse y dejar de reconocerse, y d) las valoraciones positivas en torno a la AUH desde la perspectiva educativa refieren, principalmente, a la revaloración de la educación pública y la institucionalización de derechos sociales como plataforma desde la cual interpretar la inclusión social de los sectores históricamente postergados. Asimismo, los entrevistados coinciden mayoritariamente en que la AUH generó cambios importantes en la escolarización, como: a) el mayor nivel de presentismo; b) la evidente mejora de las condiciones de vida y la resolución de algunas necesidades en el ámbito del hogar y c) el acceso o la recuperación de la posibilidad de la recreación y los consumos culturales.

En la misma línea, en un estudio desarrollado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano concluyen que “en el campo educativo, la AUH acompaña y fortalece la política de inclusión escolar, motorizando el

⁷ *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*, Ministerio de Educación de la Nación, 2011, disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%20000174%20-%20An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20aspectos%20educativos%20de%20la%20AUH.pdf>, accedido en marzo de 2017.

desarrollo de estrategias activas desde el Estado para garantizar la asistencia escolar más allá de la letra de la ley, empezando por el incremento sustantivo del presupuesto educativo que alcanzó el 6,4% del PBI para el 2009” (2011: 36).

El análisis practicado sobre una de las políticas sociales de mayor alcance durante el período considerado nos permite representar la magnitud del impacto que la AUH tuvo sobre la matrícula en los distintos niveles de la educación obligatoria, cuyos niveles de cobertura, de cualquier forma, ya eran muy altos, y permite inferir, a su vez, consecuencias positivas con relación a la ampliación del acceso a la educación superior en general y universitaria en particular.

En segundo lugar, nos referiremos al Programa Conectar Igualdad (PCI). Creado por medio del Decreto 459/2010, el Programa tiene como objetivos: a) proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, b) capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, y c) elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Anclado originalmente en la órbita de la ANSES⁸, y de acuerdo a la declaración oficial de sus misiones, el PCI se propone reducir la brecha digital y mejorar la calidad de la educación pública en la escuela secundaria, al promover valores como la integración y la inclusión social. Asimismo, de acuerdo con los objetivos expresados por el Ministerio de Educación de la Nación, miembro del Comité Ejecutivo del PCI junto con otros cuatro organismos nacionales, y responsable de definir la estrategia educativa de implementación del programa, “la puesta en marcha de este Programa se inscribe en políticas vinculadas a las líneas pedagógicas definidas en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y en el Plan Nacional de Formación Docente,

⁸ Por medio del Decreto 1239/2016 el Programa se transfirió a la órbita del Ministerio de Educación y Deportes, asignando a Educ.Ar Sociedad del Estado las responsabilidades, obligaciones y facultades vinculadas a la ejecución del Programa que se encontraban a cargo del Comité Ejecutivo.

en tanto que en ellos se definen las metas de igualdad e inclusión, de calidad educativa y de fortalecimiento institucional respecto del sistema educativo en general y del sistema formador en particular”. En un estudio publicado en noviembre de 2011 por el Ministerio de Educación y realizado por once universidades nacionales que procuraba evaluar el primer año de implementación del PCI, se señala que hasta octubre de 2011 habían sido entregadas 1.826.617 computadoras portátiles en todo el país.⁹ Asimismo, las conclusiones del estudio señalan que “El PCI es visto como una herramienta que aporta al fortalecimiento del proceso de construcción de la escuela secundaria fundada en el mandato de la obligatoriedad. La implementación del Programa despierta la conciencia del derecho a la educación secundaria, al conocimiento y al uso de tecnologías, que viene a contrarrestar la idea de que la educación secundaria no es para todos. El 69,5% de los estudiantes consultados por las universidades sostiene que el modelo uno a uno aumenta el ingreso y la reinserción a la escuela” (2011: 43)¹⁰.

Una segunda etapa evaluativa que se desarrolló entre 2012 y 2013 y cuyo informe final fue publicado a fines de 2014 da cuenta de la entrega de 4.700.000 computadoras portátiles. Por último, en sus conclusiones, elaboradas a partir de los informes presentados por las quince universidades nacionales que participaron del relevamiento a nivel nacional, se sostiene la importancia del PCI “en tanto constituye una política pública para promover la inclusión social y digital, que permite favorecer

⁹ “Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad”, Ministerio de Educación de la Nación, noviembre de 2011, disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/item/96909/Investigacion%20PCI.pdf?sequence=1>, accedido en marzo de 2017.

¹⁰ El estudio consistió en el relevamiento y sistematización de datos recogidos a través de herramientas cualitativas (4.022 entrevistas y 5.263 encuestas en 205 escuelas en todo el país) y sus conclusiones se organizaron en torno a un conjunto de dimensiones. En relación con las percepciones generales sobre el programa señalan un alto nivel de aceptación del programa, considerado una política de Estado tendiente a inclusión y el reconocimiento de los derechos, de la mano de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Como aspectos positivos adicionales se plantean: la revalorización de la escuela pública, el acceso a la tecnología, la inclusión socioeducativa, la promoción de nuevos modos de construcción del conocimiento y el aumento de las posibilidades de inserción laboral a futuro. Respecto a las perspectivas sobre las potencialidades del programa, se observa el acceso a la tecnología como el cambio más contundente que se registra en las escuelas.

los procesos de aprendizaje, el acceso a nuevas fuentes de información y la posibilidad de integrarse plenamente a la sociedad contemporánea”.¹¹

En tercer lugar, nos referiremos al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR). Si bien se trata de una política cuya creación data de 2014, cabe incluirla entre las políticas públicas que venimos analizando, y que entendemos coadyuvantes en el escenario de democratización de la universidad propiciado por la creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011. En primer lugar, porque constituye una política de expansión de los derechos que forma parte del sistema de seguridad social no contributivo que integra también la AUH y su formulación se entiende complementaria de esta. En segundo lugar, y principalmente, pues su implementación alcanza al universo poblacional de estudiantes que asiste a las instituciones educativas que fueron creadas en 2009 y puestas en funcionamiento entre 2011 y 2012. En este sentido, y en el contexto de este apartado, en el que se analizan las políticas públicas de tipo social en general, y relacionadas con la educación en particular, la incorporación del PROG.R.ES.AR, en tanto política pública de amplio alcance orientada a jóvenes, resulta adecuada y no excede conceptualmente el recorte temporal de nuestro trabajo, que trata, más bien, de delimitar el conjunto de instituciones universitarias que conforman nuestro objeto de estudio –las universidades creadas entre 2003 y 2011–, sin perjuicio de posibilitar también el análisis de las políticas públicas que tuvieron lugar durante el último período presidencial del kirchnerismo, en la medida que alcanzan a los estudiantes que asisten a las nuevas universidades que estudiamos.

¹¹ “Cambios y continuidades en la escuela secundaria: la universidad pública conectando miradas. Estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad. Segunda Etapa”. Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en <https://www.educ.ar/recursos/126462/cambios-y-continuidades-en-la-escuela-secundaria-la-universidad-publica-conectando-miradasnbsp>, accedido en marzo de 2017.

El objetivo del programa, de acuerdo a su decreto de creación (Decreto N° 84/2014) es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. El programa estipula la asignación de una suma de dinero no contributiva, cuya percepción queda sujeta en un 80% a la acreditación de la inscripción a una institución educativa y el 20% restante, a la efectiva asistencia a la entidad educativa. Los destinatarios del beneficio son todos aquellos jóvenes cuyos ingresos o los de su grupo familiar sean inferiores a tres Salarios Mínimos Vitales y Móviles. Por último, el PROG.R.ES.AR se articula con los programas nacionales de becas del Ministerio de Educación que trataremos a continuación.

Un estudio realizado por tres investigadores del CEIL-CONICET publicado en 2014 indica que el PROG.R.ES.AR contribuyó a ampliar la cobertura del sistema de seguridad social en sus pilares no contributivos, reforzando su sentido solidario y ampliando el alcance de los derechos reconocidos por la AUH y la AUE en el rango etario posterior al de la niñez y adolescencia. Según el estudio, el programa procura “asistir financieramente a uno de los sub-conjuntos poblacionales más vulnerables de la sociedad, dando un nuevo paso en pos de la equidad distributiva; generar un nuevo mecanismo de incentivos para relanzar la política nacional de apoyo a la terminalidad educativa de los jóvenes (y así garantizar una menor brecha de clases en materia de igualdad de oportunidades) e impulsar la demanda agregada” (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014). Con datos de la EPH para el segundo trimestre de 2013, el estudio expone los resultados de la primera simulación de impacto distributivo del

PROG.R.ES.AR. Las conclusiones del estudio muestran que los efectos de “primera vuelta” de implementación de la política, condicionados por el nivel de adhesión final al programa, comprenden: 1) un total de 1 millón y medio de potenciales beneficiarios, que comprenden el 51,1% de las personas en el rango etario de la población urbana examinada, 2) un adecuado nivel de focalización sobre los sectores más vulnerables, ya que: a) el 40% más pobre de la población concentra cerca del 70% de quienes califican para el programa y b) las regiones con mayor representación relativa en el universo de titulares de derecho son también las de menores ingresos medios per cápita, 3) la inyección de \$10.600 millones anuales para impulsar la demanda agregada, 4) la reducción de la desigualdad en un 6,9% en términos promedios para el conjunto de la población (total país), 5) la disminución de la inequidad distributiva entre los jóvenes en el orden del 19,75% promedio (entre los distintos indicadores de desigualdad examinados) y 6) un impacto más intenso sobre la distribución del ingreso en las regiones más pobres del país, especialmente entre los jóvenes del NEA y del NOA argentino respectivamente (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014).

Por último, y con el objeto de contextualizar los alcances de las políticas de transferencias de ingresos como el PROG.R.ES.AR, en un trabajo que analiza la implementación de políticas de transferencias condicionadas a jóvenes en América Latina se señala que “los Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes buscan revertir los mecanismos de acumulación intergeneracional de desventajas sociales a través del desarrollo de capacidades y el acceso a un mínimo de bienestar”. En ese contexto, políticas como el PROG.R.ES.AR. se orientan a “restituir los derechos de quienes por diversos motivos han quedado al margen de las políticas de inclusión educativa y laboral” y por ello “interpelan la capacidad de los Estados para

posicionarse como auténticos garantes y promotores de los derechos de los jóvenes” (D’Alessandre y Duer, 2015: 21).

Ahora bien, cabe recordar que en relación con la educación universitaria, la Ley de Educación Nacional también se propuso “fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional”.

Acerca de ello, Chiroleu y Iazzetta señalan que “calidad, pertinencia, inclusión e internacionalización” fueron los ejes que atravesaron la agenda universitaria de los primeros dos gobiernos kirchneristas (2012: 36). Los autores puntualizan que la calidad, a diferencia de lo que ocurría en la concepción predominante en la década de los noventa, se asocia con la idea de mejoramiento. Por su parte, la pertinencia, que da cuenta de la vinculación entre la universidad y su entorno, se encuentra presente en los discursos de los distintos programas de la SPU. En particular, en el Programa de Voluntariado Universitario que, según surge de sus documentos de trabajo, busca profundizar la función social de la universidad, integrando el conocimiento producido en las aulas universitarias con las problemáticas sociales, de modo de contribuir a solucionar problemas que afectan a las comunidades y atender las demandas de las mayorías. En tercer lugar, Chiroleu y Iazzetta afirman que la noción de inclusión se observa presente en los programas de bienestar universitario y becas estudiantiles al que nos referiremos a continuación. Por último, la internacionalización es el eje también de sendos programas de la SPU (2012: 37, 38).

Por último, y en relación con el eje de la inclusión, el Estado implementó dos programas nacionales de becas destinados a estudiantes de bajos recursos. Así, el esquema de becas nacionales para estudiantes de la educación superior universitaria está

integrado por el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB).

El PNBU fue creado en el año 1996 y está dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior. El objetivo de este sistema de becas es facilitar el acceso y la permanencia de alumnos de bajos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en las universidades nacionales o institutos universitarios. El PNBU está orientado a los estudiantes que opten por carreras relacionadas con las Ciencias de la Salud, Ciencias Humanas y Ciencias Sociales.

Por su parte, el PNBB fue creado en el año 2009 y tiene como misión otorgar becas de estudio a alumnos de bajos recursos que ingresen al sistema de Educación Superior en la rama de las carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas, sean ellas carreras de grado, tecnicaturas universitarias y no universitarias y profesorado terciarios, en universidades nacionales e institutos universitarios nacionales, así como también en establecimientos dependientes del Instituto Nacional de Formación Tecnológica (INET) o del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD).

El objetivo de este programa de becas para carreras científicas y técnicas es incrementar el ingreso de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos a carreras universitarias, profesorado o tecnicaturas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo de nuestro país, así como también, incentivar su permanencia en las carreras y alentar su egreso en áreas claves para el desarrollo económico. Para el cumplimiento de este objetivo general, el PNBB determinó cuatro objetivos específicos:

- a) incrementar el número de ingresantes de hogares vulnerables a las carreras científico y técnicas,
- b) mejorar la retención de los estudiantes y garantizar su permanencia,
- c)

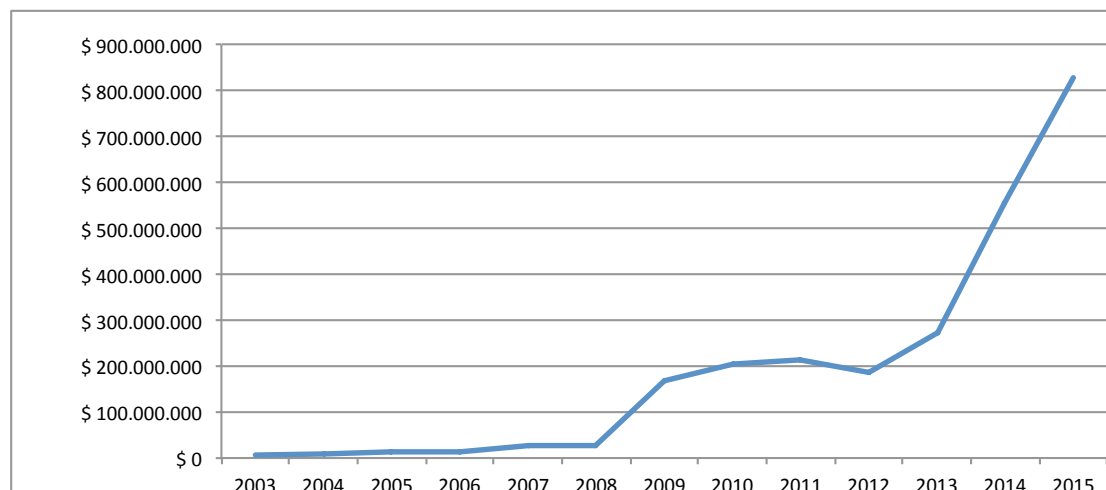
lograr una mejora en el rendimiento académico de los estudiantes y d) incrementar las tasas de graduación en las carreras prioritarias.

Ambos programas poseen una serie de requisitos de inscripción vinculados fundamentalmente con un límite máximo de ingresos percibidos por los aspirantes y su grupo familiar. Por su parte, es un requisito de ambos programas ser argentino nativo o por opción. Asimismo, en ambos programas se exigen el cumplimiento de determinadas pautas de desempeño académico (aprobar determinada cantidad de materias año a año) y fijan un límite máximo de edad al momento de la inscripción (27 años para el PNBB y 35 para el PNBU). Finalmente, las Becas Bicentenario exigen haber finalizado los estudios secundarios en establecimientos estatales o con un setenta y cinco por ciento de subvención estatal. En ambos programas se exige no adeudar materias del secundario.

Hasta aquí describimos brevemente cuáles son las características de los programas de becas nacionales implementados por el Ministerio de Educación de la Nación. El objetivo de ambos programas, como ha sido puesto de manifiesto por los máximos responsables políticos del Gobierno, es fortalecer la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior y universitaria, a través de incentivos económicos que permitan a jóvenes de bajos recursos hacer frente a los gastos que demanda el estudio de una carrera en el sistema de educación superior. Asimismo, complementariamente, el objetivo de la línea especial de becas vinculada con las carreras científicas y técnicas es incentivar el estudio de carreras prioritarias para el desarrollo productivo y económico del país, para lo cual también, se busca fortalecer el ingreso de jóvenes de hogares vulnerables al estudio de determinadas carreras universitarias y terciarias, consideradas particularmente estratégicas y para lo cual el Ministerio de Educación de la Nación las enumeró en un listado de carreras prioritarias.

El PNBU y PNBB son una política pública que financia la demanda de educación superior y puede caracterizarse como de tipo “compensatorio”, pues tiene como objetivo compensar una serie de inequidades, originadas en distintas razones de índole económica y social, que genera desiguales posibilidades de acceso a la educación universitaria de los jóvenes provenientes de hogares con bajos recursos, en relación con los estudiantes de clases medias, o medias altas, para quienes el acceso a la educación superior, no sólo no presenta un obstáculo económico, sino que se encuentra plasmado fuertemente como parte del plan de vida de dichos jóvenes. Como señala un informe de CIPPEC, “a diferencia de otras, las políticas compensatorias no apuntan a la resolución de los problemas estructurales o de fondo que determinan la existencia de dichas desigualdades, sino que trabajan para paliar los efectos de las mismas. A pesar de las limitaciones propias de esta política, que está destinada a la atenuación de las desigualdades sin cuestionar las causas de índole política y económica que la generan, no es posible dejar de destacar su valor. Los programas de becas y demás programas compensatorios contribuyen al acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, permitiendo de este modo el ejercicio del derecho ciudadano a la educación por parte de este sector de la población que –de otra manera– no sería viable” (Gessaghi y Llinás, 2005).

La inversión del Estado Nacional en el PNBU y en el PNBB durante el período 2003-2011 fue de 683.243.913 millones de pesos, correspondiendo una inversión de 231.189.000 millones de pesos al PNBU y de 452.054.913 millones de pesos al PNBB.

Gráfico 1. Inversión presupuestaria en becas universitarias. PNB y PNBB. Período 2003-2015

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado - SPU

Para ir finalizando, cabe incorporar algunas consideraciones generales sobre la direccionalidad de las políticas universitarias en el período que analizamos. En un trabajo publicado en 2005, Suasnábar considera que las acciones de gobierno en relación con la política universitarias representan “una sumatoria de medidas parciales y poco integradas, algunas centradas en los ejes de la agenda anterior y otras que todavía no parecen indicar una nueva agenda de política” (2005: 11). Y caracteriza la época iniciada en 2003 como de “impasse”, reconociendo “la presencia de condiciones favorables para avanzar en un nuevo contrato entre el Estado, la sociedad y la universidad, cualitativamente diferente del que autoritariamente impulsaron las políticas reformistas de los 90. Esta percepción no solo se apoya en los ‘gestos positivos’ impulsados por la actual gestión sino también en aquellas líneas de acción que, sin llegar a conformar una nueva agenda, buscan diferenciarse de las políticas anteriores” (2005: 13).

Por su parte, Chiroleu afirma –en un trabajo publicado en 2007– que durante la presidencia de Néstor C. Kirchner no se implementaron políticas activas en materia universitaria que permitieran torcer el rumbo de las políticas implementadas durante los noventa en consonancia con las recomendaciones de los organismos multilaterales de

crédito (2007: 49). Si bien reconoce la instrumentación de políticas educativas a través de las leyes que ya reseñamos, considera que en el ámbito universitario no se produjeron cambios sustanciales, y concluye que resulta llamativa la ausencia de políticas para el sector.

Por último, Buchbinder y Marquina, aun cuando sostienen la inexistencia de una política sistemática hacia el sector universitario, reconocen la explícita voluntad del gobierno de desandar la reforma educativa de los noventa a partir del reemplazo de gran parte de la legislación educativa de la etapa anterior, el aumento sostenido de los salarios docentes, el aumento de la inversión en ciencia y tecnología, de la cual las universidades también se beneficiaron, y “la existencia de acciones orientadas a resolver el crítico problema de la deserción universitaria, el mejoramiento de la calidad y la instalación de nuevos mecanismos de financiamiento a través de contratos programas con las instituciones”. Finalmente, concluyen que “las políticas universitarias implementadas desde el año 2002, cuando los efectos de la crisis mostraron sus primeros signos de desaceleración, no profundizaron las medidas de reforma características de la década del 90, pero tampoco desmontaron decididamente sus instituciones y mecanismos más representativos” (2008: 80).

En este contexto, en primer lugar, podemos efectivamente apreciar que la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense en el período que consideramos en este trabajo, se produjo recién entre los años 2009 –año en que se sancionaron las leyes de creación de las cinco nuevas instituciones educativas universitarias en la región– y 2011 –cuando fueron puestas en marcha, se incorporaron al presupuesto nacional y recibieron la primera cohorte de estudiantes–. Sin perjuicio de ello, consideramos que el conjunto de políticas que desarrollamos en este apartado y que se implementaron a partir del 2003, constituyen políticas públicas que dan cuenta

de una direccionalidad opuesta en materia de enseñanza superior a la que signó las políticas en la etapa anterior, pues parte de considerar a la educación universitaria como un bien público y un derecho humano y universal, cuyo aporte resulta fundamental en un contexto de recuperación del sistema productivo.

En consecuencia, compartimos las apreciaciones de los autores que citamos en tanto reconocen un quiebre, a partir de 2003, con las políticas públicas de la etapa anterior y creemos, con algunos matices de diferencia con lo que sostienen en este aspecto, que sí puede afirmarse la aparición de una nueva direccionalidad en las políticas para la educación universitaria a partir de la conformación de una agenda distinta y original, marcada principalmente por: a) fuertes cambios en la legislación positiva (Ley de Financiamiento Educativo y Ley de Educación Nacional), b) la implementación de políticas sociales y educativas de alcance general y corte inclusivo (AUH y PROG.R.ES.AR) en conjunción con otras políticas de tipo focalizado (PCI, PNBU y PNBB) y c) la creación de nuevas instituciones universitarias en todo el país.

Por último, también coincidimos con las posturas reseñadas en la medida que cuestionan la continuidad de ciertos lineamientos que marcaron las políticas durante los noventa. Con relación a ello, Suasnábar señala que “es innegable las huellas que las políticas de reforma han dejado en la configuración actual de la educación superior y que a nuestro modo de ver se expresan en cierta ‘cristalización’ de los dispositivos de gobierno implantados por la LES, los cuales no sólo ya han sido asumidos por las autoridades [...] sino también reapropiados por distintos actores del sistema [...] con finalidades e intereses no necesariamente coincidentes” (2005: 12). Por su parte, Chiroleu y Iazzetta identifican una causa posible de la continuidad de ciertas políticas por la existencia de “burocracias muy consolidadas que continúan operando independientemente de los vaivenes y discontinuidades de la conducción política”

(2009: 44) . Dicho de otro modo, la pervivencia de algunas líneas de acción impulsadas durante la década de los noventa por los organismos multilaterales de crédito es favorecida “en la medida que en aquellos años se conformó una burocracia estable constituida por expertos identificados con dichas orientaciones, que continúan circulando por los diferentes ámbitos de decisión, y cuya labor supera ampliamente el ámbito de la SPU o los organismos de amortiguación para extenderse a las propias instituciones universitarias” (Chiroleu, 2007: 51).

Los autores se refieren concretamente, entre otras políticas, al Programa de Incentivos.¹² Si bien la caracterización de dicha política excede ampliamente los alcances de este trabajo, nos interesa señalar la postura de Rinesi, quien sostiene que la orientación de las políticas públicas del Estado nacional, durante el período que estamos estudiando, cambió más radicalmente que las estrategias que se desarrollaron en el interior de las universidades, dentro de las cuales la herencia de los noventa está presente aún en las representaciones de los actores acerca del *quehacer* universitario. En ese contexto, propone la formulación de “nuevos incentivos” más acordes con las nuevas necesidades ligadas a la docencia que el sistema universitario plantea, asociadas a “la comprensión de la Universidad como un bien público y social, a la caracterización de la educación superior como un derecho ciudadano [...] y a un clima de ideas ‘neodesarrollista’ en torno a las posibilidades del desarrollo nacional y a los aportes que la universidad y sus profesionales [...] puedan hacer a ese desarrollo (2015: 82, 90).

A modo de conclusión parcial, hasta aquí practicamos la revisión de a) las leyes que marcaron la direccionalidad de las políticas públicas educativas durante los dos

¹² El Programa Nacional de Incentivos fue creado en 1993 y significó, según Marquina y Buchbinder “una mejora en los ingresos de los docentes que voluntariamente se adhirieran al programa, reunieran ciertos requisitos y cumplieran con pautas de rendimiento preestablecidas”. Los autores señalan también que “además de beneficios tales como el aumento de la producción científica, la tendencia a consolidar grupos de investigación y el mejoramiento salarial, se han generado efectos no deseados, como el desarrollo de una apariencia de investigación de bajo impacto real, exceso de competitividad entre colegas y falta de estabilidad en los incrementos salariales obtenidos” (2008: 63).

primeros gobiernos del kirchnerismo y, específicamente para la educación superior hacia el fin del tercer gobierno y b) los instrumentos que delinearon políticas sociales de amplio alcance que posibilitaron la extensión del sistema de seguridad social en su pilar no contributivo (AUH y PROG.R.ES.AR) y aquellas políticas específicas para el ámbito educativo (PCI, PNBU y PNBB). El análisis crítico del conjunto de los documentos que dan cuenta de la planificación de las políticas y de los diversos estudios que evalúan el impacto de las mismas, nos permiten concluir que se trató de políticas públicas tendientes a fortalecer y garantizar el ejercicio de diversos derechos que, a su vez, contribuyen a posibilitar el ejercicio del *derecho a la universidad*, lo cual resulta, en nuestra tesis, antesala de la posibilidad de pensar la democratización de la educación universitaria.

4.2. Las razones declaradas de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense

De acuerdo a lo planteado en las secciones anteriores, el fenómeno expansivo de la educación superior universitaria en nuestro país se comprobó particularmente en tres momentos determinados. La primera ola expansiva data de la década de los setenta, con la creación de más de una decena de instituciones universitarias que, siguiendo la lógica de descentralización y desconcentración, se radicaron en casi la totalidad de las provincias argentinas que aún no contaban con una universidad, y en algunas de alta densidad demográfica y gran extensión (Córdoba y Buenos Aires). La segunda sobrevino durante los años noventa, con la creación de nueve universidades, seis de ellas ubicadas en distintos distritos del Gran Buenos Aires. Por último, la tercera ola de

expansión del sistema se produjo entre 2003 y 2015 y consistió en la creación de universidades, en parte, asentadas en distritos altamente poblados del conurbano bonaerense, y, en su mayoría, alejados de la Ciudad de Buenos Aires. Para Pérez Rasetti y Araujo, “una de las características de las políticas públicas de educación superior que se desarrollan en este siglo es que están dirigidas a lograr una expansión de los sistemas que cumpla con objetivos precisos tanto de inclusión de nuevos sectores que por su condición social o por su ubicación geográfica habían estado marginados del acceso a la universidad, como de sostenimiento de los estándares de calidad en la expansión” (2010: 11).

En este sentido, se analizarán a continuación las razones que declara la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense, a partir de la revisión de las leyes de creación de las instituciones educativas, de sus proyectos institucionales, de los dictámenes de la CONEAU previos a la puesta en funcionamiento de las nuevas instituciones universitarias y de los estatutos de las propias universidades, con el objetivo de dar cuenta de las motivaciones que orientaron la formulación de la política. En relación a ello corresponde volver a señalar, como lo hicimos en el capítulo anterior, que en el proceso de formulación de la política pública que posibilitó la expansión geográfica del sistema universitario, participaron diversos actores y ello naturalmente implica que las razones declaradas por la política sean múltiples. La creación de universidades constituye un acto complejo en el cual intervienen, en primer lugar, sucesiva y complementariamente, dos poderes de gobierno (Ejecutivo y Legislativo). De modo tal que las razones que declara en primer lugar la política pública y que observamos en las leyes de creación expresan los consensos a los que pudieron arribar los impulsores de los distintos proyectos de ley en cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación, que, por su parte, fueron legisladores pertenecientes al partido

del Gobierno. A su vez, las razones que declara la política en segundo lugar, y que surgen de los instrumentos fundacionales de las nuevas universidades (proyectos institucionales, dictámenes de la CONEAU y estatutos), dan cuenta de la participación de nuevos y distintos actores: a) los rectores normalizadores que conducen el proceso de organización de las instituciones universitarias y que fueron designados por el Poder Ejecutivo y las autoridades universitarias que los acompañan en dicha tarea en cada una de las nuevas universidades, b) el Ministerio de Educación, que tiene a su cargo la facultad de autorizar el funcionamiento de las universidades creadas conforme a la viabilidad de los proyectos institucionales que estas formulen y la prerrogativa de aprobar sus estatutos provisorios y c) la CONEAU, un organismo que funciona en el marco de la cartera educativa de modo descentralizado y al que le corresponde emitir dictamen previo a la autorización que otorga el Ministerio de Educación.

Ahora bien, en forma preliminar, cabe señalar que la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), la Universidad Nacional del Oeste (UNO), la Universidad Nacional de Moreno (UNM), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ) fueron creadas por leyes del Congreso de la Nación, sancionadas, dos el 11 de noviembre y tres el 2 de diciembre de 2009, que llevan los números 26.543, 26.544, 26.575, 26.576 y 26.577, respectivamente. Con posterioridad a su creación legal, se designaron en cada una de ellas, a instancias del Ministerio de Educación, rectores organizadores para promover y conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y el estatuto provisorio. Los proyectos institucionales fueron puestos a consideración de la CONEAU que emitió sendos dictámenes favorables en respuesta a la solicitud de puesta en marcha de las mencionadas instituciones universitarias. Asimismo, a la fecha de escritura de estas páginas, los estatutos académicos de dos de las cinco instituciones (UNDAV y UNM)

contaban con la aprobación definitiva por parte del Ministerio de Educación de la Nación y habían sido publicados en el Boletín Oficial, mientras que las restantes universidades funcionaban con estatutos provisorios.

A continuación, trabajaremos en torno a una sistematización de los documentos señalados, de modo de resaltar sus matices comunes y sintetizar sus aportes más relevantes.

En primer lugar, las leyes de creación de las distintas universidades que estamos considerando utilizan similares estructuras y su articulado es más bien sintético. Las leyes de creación de la UNDAV y de la UNO contienen alusiones semejantes en relación con los objetivos de la institución que se crea, y resaltan que la oferta académica no se superpondrá con la de otras instituciones educativas de la región donde se emplazan. Asimismo, plantean la adecuación de los programas y las currículas de estudio a un perfil específico vinculado con las características socioeconómicas y culturales del distrito en particular y de la región en general. En el caso de la UNDAV, la ley incluye una enumeración no taxativa de las áreas en torno a las cuales se orientará la oferta académica, siendo estas las Artes, el Medio Ambiente, el Deporte, la Producción y el Trabajo. En el caso de la UNO, señala que se promoverán “carreras orientadas al desarrollo económico y social, con acento en aquellas vinculadas con la producción de bienes y servicios, como así también de las ciencias ambientales”. Por su parte, las leyes de creación de la UNAJ y la UNPAZ prescinden de la referencia a los objetivos generales de la creación de la universidad y no aluden a las características de su oferta académica. Por último, la ley de creación de la UNM plantea la necesidad de promover social, económica y culturalmente la zona de asiento y el área de influencia de la universidad, y dispone que “la institución surgida de la presente ley privilegiará la

implementación de carreras cortas con capacitación práctica y altas probabilidades de inserción en el mercado laboral”.

Este último señalamiento nos hace reflexionar acerca de los supuestos que se expresan con la incorporación de este tipo de consideraciones en la ley de creación de una institución educativa universitaria. En particular, porque este tipo de conjeturas fundan la creencia acerca de que la oferta académica de las nuevas instituciones situadas en el conurbano bonaerense se compone de carreras prácticas orientadas al mercado laboral, como si, además, pudiera ser factible distinguir *a priori* entre carreras orientadas al mercado laboral y carreras no orientadas a este, o entre “carreras prácticas” y “carreras teóricas”, o, incluso entre “carreras cortas” y “carreras largas”. En relación a ello, intuimos que el texto de la ley da cuenta de una creencia instalada entre los decisores públicos que participaron de la gesta fundacional de esta universidad –y que se expresó finalmente en el sintético articulado de la ley de creación– en relación con las expectativas de formación universitaria de la población del área de influencia de la universidad, en el sentido de que se valorarían especialmente las posibilidades de inserción laboral que brinden las carreras ofrecidas en la elección de la UNM por sobre otras ofertas educativas. No obstante, esta razón, o alusiones similares a ella, no se hallan presentes en ninguna de las otras cuatro leyes de creación, por lo que creemos que no resulta posible concluir que se trate de una motivación común de la política pública, sino que se relaciona más bien con el carácter múltiple de las razones que declara la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense, tal como ya hemos señalado, en virtud de la intervención de diversos actores en el proceso de formulación de la misma.

En segundo lugar, los proyectos institucionales constituyen documentos que abordan de manera integral la justificación institucional y académica de las nuevas

instituciones educativas para su evaluación por parte de la CONEAU y el Ministerio de Educación. Por otro lado, los estatutos –además de contener principalmente precisiones de carácter organizativo– cristalizan la visión, misión y valores en los que se funda la institución y describen sus fines y objetivos. En este sentido, nos interesa considerar los proyectos institucionales y los estatutos de las universidades en la medida en que estos arrojan información acerca de las motivaciones que rodearon la puesta en marcha de estas instituciones. Desde la perspectiva de políticas públicas que adoptamos, se procura analizar si el conjunto de los conceptos que conforman nuestro marco teórico se encuentran presentes en los idearios institucionales que las universidades plasmaron en sus respectivos proyectos institucionales y normas estatutarias. Y adicionalmente, considerar cuál es la valoración de la CONEAU en relación con dichos planteos, a través del análisis de los dictámenes correspondientes.

El estatuto académico de la UNDAV reconoce a la educación como un derecho humano universal, y “como un bien público social, como un deber y política prioritaria del Estado para construir una sociedad justa, y para fortalecer el desarrollo social y económico de la Nación”. Y asume los principios de equidad e igualdad de oportunidades de la educación pública. Asimismo, de su proyecto institucional se extrae que entre sus objetivos se encuentra el de propender a la formación conforme a criterios de equidad, excelencia, compromiso social y desarrollo ciudadano y el de propiciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la comunidad en la que se inserta. En este sentido, el dictamen de la CONEAU consideró que “el compromiso de articulación de la institución universitaria con su distrito, la región y el contexto productivo y socio cultural previsto en la Ley de creación se expresa de modo pertinente en los fines establecidos en el Estatuto así como en la creación del Consejo Social, como instancia integrada por representantes de diferentes áreas de la comunidad de Avellaneda”.

El estatuto provisorio de la UNO, por su parte, concibe a la educación superior como un derecho humano y un bien público de decisiva trascendencia social. En ese contexto, señala también como misión la de adecuarse a las necesidades locales y regionales. En este caso, no obstante pronunciarse en forma favorable a la solicitud de puesta en marcha de la UNO, el informe de la CONEAU realiza un conjunto de recomendaciones dirigidas al rector organizador orientadas a resolver las debilidades institucionales que plantea el proyecto, en el entendimiento de que “de acuerdo a las condiciones de la UNO, se corre el riesgo de desdibujar la acción universitaria en función de un nivel medio deficiente, de no contar con infraestructura adecuada, de la falta de dedicaciones exclusivas y de una individualidad funcional, que se percibe al no mencionar ni presentar formas de trabajo de articulación y cooperación con las universidades de la región, pese a la formulación de intenciones en este sentido”.

Por su parte, el proyecto institucional de la UNM considera que el crecimiento de la demanda de educación superior debe ser atendido por el Estado y que esta intervención persigue la democratización de las oportunidades de acceso y permanencia a estudios de nivel superior. Concretamente, considera que en el conurbano bonaerense existen dificultades de acceso a la educación superior y que, por esta razón, la oferta de estudios universitarios de gestión estatal debe concentrarse en la región, con miras a obtener un impacto positivo sobre las desigualdades en el ingreso. Asimismo, hace referencia a las características económicas del segundo cordón del conurbano bonaerense donde se inserta, en particular a las limitaciones del progreso de las fuerzas productivas, y afirma que “modificar la distribución de los saberes en la sociedad y elevar el nivel educativo del conjunto de la población hace posible que un proceso de crecimiento económico sea endógeno y sostenido, es decir, hecho posible a partir de capacidades locales”. Adicionalmente, expresa que la creación de una universidad de

gestión estatal forma parte de una política de localización del gasto público “que propenda a sentar las bases para un desarrollo social y productivo regionalmente armónico”. En relación con esto último, la evaluación de la CONEAU es coincidente, pues considera que “la presencia de la Universidad Nacional de Moreno posibilitará, en gran medida, el inicio de un proceso que lleve a revertir en parte los indicadores relacionados con la educación superior de la población de su área de influencia, atendiendo además la problemática relacionada con el fortalecimiento de la sociedad local en el aspecto educativo y cultural”. Por último, en su estatuto académico reconoce que la educación, en todos sus niveles, constituye un derecho humano universal y promueve la igualdad de oportunidades.

A su turno, el proyecto institucional de la UNAJ ubica el acento en la cuestión del territorio y la valorización de la cuestión local y practica también una caracterización de la región comprendida por el segundo cordón del conurbano. En este contexto, afirma que, respecto de su área de influencia, “la Universidad puede y debe ejercer de motor dinamizador. Como agente de desarrollo de políticas, como instrumento de creación de capital y como centro de formación permanente”. Asimismo, señala que la creación de universidades en el conurbano bonaerense “contribuye con el logro de los compromisos de la Nación respecto del desarrollo humano en un área de profunda vulnerabilidad social” y, en ese sentido, “se propone asumir el desafío de elevar las condiciones de calidad de vida y de desarrollo de una de las regiones más rezagadas del Conurbano Bonaerense”. Por su parte, el estatuto provisorio da cuenta de la vocación por contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la región, mejorar la calidad de vida y fortalecer los valores democráticos de la sociedad, a través de la producción y distribución de conocimiento y de innovaciones científico-tecnológicas. Asimismo, hace hincapié en que su tarea hermenéutica y

axiológica debe estar orientada a atender las demandas sociales. Finalmente, también asegura la igualdad de oportunidades. Entre otras consideraciones, la evaluación de la CONEAU puntualizó, acerca del diseño institucional, “que enfatiza la necesidad de apropiarse de los conocimientos científicos y de los saberes técnicos desde los contextos culturales particulares y se compromete con el desarrollo de su territorio”.

Por último, el proyecto institucional de la UNPAZ identifica la creación de nuevas instituciones universitarias como parte de un proceso general de cambios en el sistema de educación superior y, en este contexto, reconoce la responsabilidad del Estado en la promoción de la universalización del acceso a la educación superior. Asimismo, señala a la propia institución como favorecedora de la democratización del sistema universitario a través de tres instancias: a) por la incorporación de los sectores sociales tradicionalmente más desfavorecidos en términos socioeconómicos, b) por medio del incremento de las capacidades de la economía por el valor agregado del uso intensivo de conocimiento científico tecnológico, y c) mediante la mejora de las condiciones sociales e institucionales para el pleno ejercicio de una ciudadanía fundada democráticamente. Por último, promueve “la educación superior como un derecho de todos los argentinos”. En cuanto al dictamen de la CONEAU, no obstante ser favorable en relación con la solicitud de puesta en marcha de la UNPAZ, presenta observaciones dirigidas a que el Ministerio de Educación instruya al rector organizador a cumplir una serie de compromisos. Entre ellos, el de “disponer de los recursos asignados para procurar los más altos niveles de calidad académica con el fin de dar satisfactoria respuesta a los requerimientos de educación universitaria de su zona de influencia”.

El estudio descriptivo de los documentos reseñados nos permite presentar los siguientes hallazgos. En primer lugar, los instrumentos reconocen el derecho a la educación superior como un *derecho humano universal* y un *bien público social*. Por

otra parte, reconocen la responsabilidad del Estado como garante del ejercicio del derecho a la universidad y consideran que el impulso de creación de universidades en el conurbano bonaerense constituye una política orientada a la democratización de las oportunidades de acceso y permanencia en el nivel superior. En tercer lugar, todos los documentos reconocen entre los objetivos de las instituciones educativas el de propiciar el desarrollo de la región donde se insertan y contribuir a la mejora de la calidad de vida de las comunidades que las circundan, orientando el desarrollo de estrategias vinculadas con el conocimiento científico y tecnológico a la resolución de las problemáticas locales. Por último, reconocen el principio de igualdad de oportunidades. A modo de conclusión parcial, resulta claro que la aspiración a la democratización de la universidad se encuentra presente en los idearios institucionales de las nuevas universidades. Asimismo, la intención democratizadora de la política pública de creación de instituciones educativas universitarias en el conurbano bonaerense y la concepción que reconoce a la educación superior como un derecho universal tienen reflejo en las normas estatutarias.

En cuanto a la formulación de líneas de acción programáticas para la expansión del sistema de educación superior, en 2009 la SPU creó el Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior (Res. SPU 299/2009) y posteriormente, su continuación: el Programa de Expansión de la Educación Superior (Res. SPU 1368/2012).

El primer programa tenía, entre otros objetivos, el de “atender la demanda de ampliar la cobertura geográfica de la educación superior ampliando los niveles de democratización y logrando la obtención de más y mejores graduados”, mientras que el segundo impulsaba la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES).

En relación con ello, Pérez Rasetti señala que hasta 2011 el programa de diagnóstico y evaluación para la expansión de la educación superior tuvo magros resultados y que “sus efectos pudieron verse más en los aspectos de ‘control’ de la expansión institucional que en la efectivización de una política de Estado para la creación planificada de nuevas instituciones”. Para el autor, la creación de nuevas universidades careció entonces de un marco de planificación general por parte de la SPU que no logró en ese aspecto, implementar el plan que ampliación de cobertura geográfica de la educación superior del cual daba cuenta el programa referido, pues, la creación –en 2009– de las cinco universidades en el conurbano bonaerense fue concomitante a la creación misma del programa. Asimismo, considera que la lógica de la expansión en el período puede ser caracterizada en función de ciertos rasgos, que son incluso comunes a la lógica de expansión en la etapa previa, entre los cuales a nosotros nos interesa resaltar: a) el impulso por parte de promotores locales con incidencia nacional; b) el peso específico de los patrocinadores de los proyectos dentro de su espacio político de pertenencia y c) la confluencia de intereses entre sectores políticos diferenciados (2012: 133).

Pese a ello, Pérez Rasetti considera que la expansión del sistema en los dos gobiernos kirchneristas adquirió un sentido distinto al de la etapa anterior, producto, fundamentalmente, del cambio de sentido de las grandes líneas de política. “La expresión antagónica que se esgrime en estos gobiernos respecto de los ‘años noventa’ en lo declarativo, pero especialmente en las acciones tendientes a la recuperación del rol principal del Estado, en su acción promotora y reguladora, impactan en la relación con el mundo universitario, especialmente en el estatal de una manera contundente. Más específicamente para el sector se explicita un compromiso del Estado con el sostenimiento y el desarrollo de la educación superior, reforzado por un compromiso

similar con el desarrollo científico y tecnológico que impacta en las universidades” (2012: 142).

También acerca de las razones que en forma articulada incidieron en la creación de estas nuevas instituciones, Rinesi reconoce el interés de los gobiernos locales de poder contar con una universidad nacional en sus partidos o municipios, y, en esta línea, señala el posible asidero de las críticas formuladas principalmente por actores universitarios, a la instalación de estas universidades. Sin perjuicio de ello, considera que más allá de los propósitos particulares que hayan podido motivar, en cada caso, la creación de un conjunto de universidades en el conurbano bonaerense, “el resultado efectivo, ‘objetivo’, de este conjunto de creaciones es, de nuevo, una ampliación significativa, un aumento enorme de las posibilidades de ejercer de manera concreta y cierta el derecho a la educación superior universitaria por parte de una gran cantidad de jóvenes para quienes ese derecho no pasaba de ser sólo formal hasta poco tiempo atrás. Es decir, una ampliación significativa del derecho a la educación superior universitaria para miles de jóvenes en muchos lugares del país.” (2012: 328). Adicionalmente, señala que esta ampliación de derechos se encuentra en consonancia con la ampliación de un gran conjunto de otros derechos que el Estado impulsó, también a través de la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, durante el período que acá estamos estudiando.

Para concluir, coincidimos en que la formulación de la política pública de creación de cinco universidades en el conurbano bonaerense en 2009 careció del previo análisis y consulta a los organismos de la administración pública involucrados (Ministerio de Educación y SPU) y que, como señala Rinesi, intervinieron en la decisión factores exógenos a la planificación de un sistema universitario integrado (2012: 330). No obstante, consideramos también que la planificación de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense estuvo orientada fuertemente por

la direccionalidad política que ya se observaba en las políticas públicas sociales de alcance general y sectoriales para el sistema educativo que se impulsaron desde el Poder Ejecutivo, tal como se ha analizado en el apartado anterior. En ese contexto, la formulación de la política pública de creación de universidades fue, en primer lugar, promovida políticamente por la cabeza del Poder Ejecutivo, con una fuerte referencia al aliento de la democratización universitaria, que se evidencia cuando se recorren las muy diversas piezas discursivas producidas sobre este asunto por la ex jefa de Estado Cristina Fernández de Kirchner¹³. En segundo lugar, intervino principalmente en su formulación el Poder Legislativo, a través del impulso parlamentario de los instrumentos correspondientes por parte de los representantes del partido del gobierno y concretamente mediante la sanción de las leyes de creación (con consensos alcanzados con otros sectores políticos o sin ellos). Por último, contó nuevamente con la intervención del Poder Ejecutivo, en primera instancia a través de la promulgación de las leyes respectivas y, a partir de allí, por medio de la acción de los distintos órganos de la Administración Pública encargados del sostenimiento de las instituciones universitarias.

4.3. La evolución de la matrícula universitaria

El objetivo del presente apartado es analizar la evolución de la matrícula universitaria en el período propuesto, a fin de evaluar en qué medida se percibe una ampliación del acceso a la educación universitaria en el conurbano bonaerense, y, en tal

¹³ Véanse los discursos de Cristina Fernández de Kirchner en ocasión de la inauguración de la Universidad Nacional del Oeste, del 16/09/2011; de la inauguración de la sede Piñeyro de la Universidad Nacional de Avellaneda del 13/03/2013 y de la inauguración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche del 17/11/2010.

caso, tratar de determinar si es posible asociarlo con la creación de universidades en la región. Este aspecto contribuye a nuestro análisis sobre el impacto de la implementación de la política de creación de instituciones universitarias en el conurbano bonaerense en la democratización de la educación universitaria.

En primer lugar, corresponde contextualizar el estado de situación respecto de los niveles de acceso y cobertura de la educación superior en nuestro país. Para ello utilizaremos dos indicadores que a nivel global permiten analizar la escolarización del sistema de educación superior en un determinado país. La tasa bruta de educación superior es el cociente entre la cantidad de estudiantes en el nivel –independientemente de su edad– y la población total entre 18 y 24 años. Por su parte, la tasa neta universitaria da cuenta de la relación entre la cantidad de estudiantes entre 18 y 24 años y la población total en esa franja etaria. La OECD contempla el rango de edad 20 a 24 años. A continuación puede observarse la evolución de ambos indicadores para los años 2001 y 2010.

Tabla 1. Tasa de Escolarización del sistema de educación superior argentino de la población de 20 a 24 años. Años 2001-2010

Rango utilizado por OCDE. Población 20-24	2001⁽¹⁾	2010⁽¹⁾
Tasa Neta Universitaria	17,0%	21,1%
Tasa Bruta Universitaria	35,0%	52,1%
Tasa Bruta de Educación Superior	51,0%	72,4%

(1) Datos del Censo de Población INDEC 2001 y 2010 respectivamente.

Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

Tabla 2. Tasa de Escolarización del sistema de Educación superior argentino de la población de 18 a 24 años. Años 2001-2010

Rango utilizado en Argentina Población 18-24	2001⁽¹⁾	2010⁽¹⁾
Tasa Neta Universitaria	16%	18,9%
Tasa Bruta Universitaria	25%	36,3%
Tasa Bruta de Educación Superior	36%	50,5%

(1) Datos del Censo de Población INDEC 2001 y 2010 respectivamente.

Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

Con base en datos del INDEC a nivel nacional, en 2010 el 7,32% de la población total de 20 años o más contaba con nivel superior universitario completo, incluidas las personas con nivel post-universitario completo o incompleto (1.929.813 personas). Las personas con nivel superior universitario como máximo nivel educativo alcanzado eran 1.679.798, lo que representaba el 6,37% del total de la población de 20 años o más.

Por su parte, los datos relevados para los 24 partidos del GBA por el Observatorio del Conurbano Bonaerense de la UNGS con base en datos del INDEC¹⁴ muestran que en 2010 había 354.600 personas de 20 años o más que habían completado el nivel universitario (incluidas aquellas que cursaban o habían completado el nivel post-universitario), lo que representa un 5,4% del total de la población residente en la región de su grupo de edad y el 21% del total de graduados universitarios del país. Comparativamente, se observa que en 2010 el porcentaje de personas de 20 años o más con título universitario es sensiblemente menor para el conurbano bonaerense que para el total del país, y se ubica quince puntos porcentuales por debajo del 20,6% que se verifica para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, los datos permiten identificar que en el conurbano bonaerense –estudiado por el INDEC como el conjunto de 24 partidos del GBA– se concentran más del 20% de los graduados universitarios del país.

Por otra parte, según datos proporcionados por la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la SPU, la población estudiantil total del sistema universitario de gestión estatal era de 1.273.832 estudiantes en 2003 y alcanzó la cifra de 1.468.072 estudiantes en 2014. Teniendo en cuenta la población estudiantil de las universidades del sector estatal situadas en el conurbano bonaerense, las cifras

¹⁴ <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>, accedido en marzo de 2017.

eran de 90.662 estudiantes en 2003 y 172.432 estudiantes en 2014,¹⁵ lo que refleja un incremento del 90,2% en la población estudiantil durante período contra el 15,2% de incremento para el total del sistema universitario de gestión estatal. Cabe señalar, asimismo, que, conforme a estos datos, en la región del conurbano se concentraban, en 2003, el 7% de los estudiantes universitarios del país, y que diez años después esta proporción alcanzó el 11,7%. Ambas relaciones dan cuenta del impacto positivo de la creación de nuevas universidades en la región en la ampliación de las oportunidades de acceso al nivel universitario de los habitantes de la zona urbana más poblada del país.

A continuación, presentaremos la evolución anual de la matrícula de estudiantes universitarios de pregrado y grado, nuevos inscriptos y egresados entre 2004 y 2014 y la tasa promedio de crecimiento anual del sector estatal para el período 2003-2013 y 2011-2014.

Tabla 3. Estudiantes del sector estatal de títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual. Período 2004-2014

Sector de Gestión	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tasa promedio crecimiento anual 2003-2013	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014. En %
Estatal	1.299.564	1.295.989	1.306.548	1.270.295	1.283.482	1.312.549	1.366.237	1.441.845	1.442.286	1.437.611	1.468.072	1,2	0,01	1%

Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

Tabla 4. Nuevos inscriptos del sector estatal a títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual. Período 2004-2014

Sector de Gestión	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tasa promedio crecimiento anual 2003-2013	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014. En %
Estatal	299.008	283.866	272.617	272.608	271.428	290.137	314.614	307.894	315.138	315.593	331.208	1,0	0,02	2,5%

Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

Tabla 5. Egresados del sector estatal de título de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual. Período 2004-2014

Sector de Gestión	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tasa promedio crecimiento anual 2003-2013	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014. En %
Estatal	63.499	64.215	62.636	62.388	65.581	69.452	70.857	73.442	73.483	80.343	81.552	2,5	0,04	3,6%

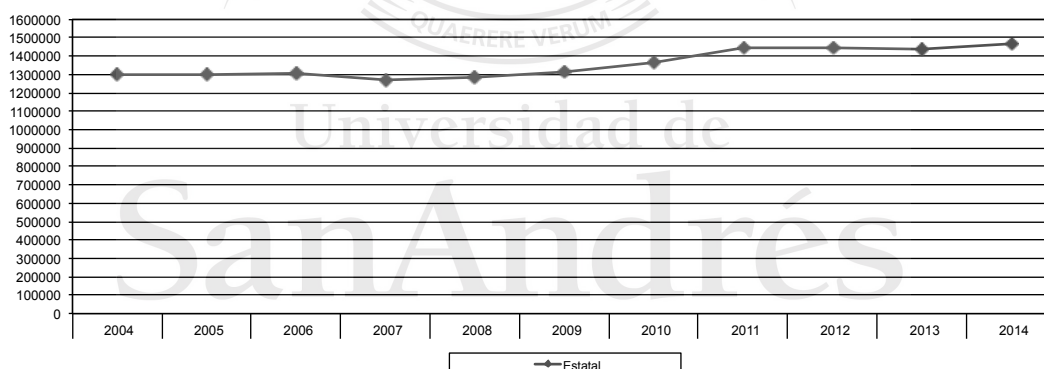
Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

¹⁵ Para presentar la información estadística la SPU utiliza la división en distintos CPRES, de esta forma, las universidades correspondientes al conurbano bonaerense se encuentran contempladas en el área metropolitana, que también incluye las universidades situadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por dicho motivo practicamos un nuevo cálculo que contabilizó exclusivamente la población estudiantil de las universidades situadas en el conurbano bonaerense, es decir un total de doce instituciones, a saber: Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional del Oeste, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional Arturo Jauretche y Universidad Nacional de José C. Paz.

Como puede observarse en los gráficos que se presentan a continuación, la tendencia del crecimiento de la población estudiantil es ascendente desde 2007. Asimismo, a partir de 2009 se expresan mayores niveles de incremento en la cantidad de estudiantes y nuevos inscriptos, lo que coincide con la fundación de las nuevas cinco universidades del conurbano.

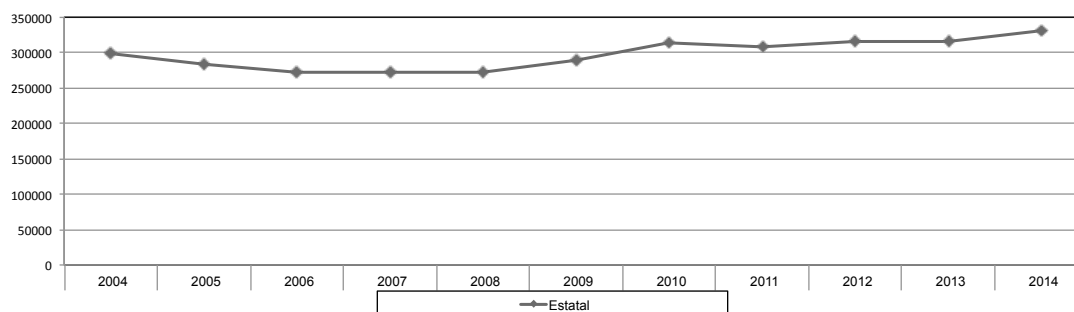
Al respecto, Alejandro López Acotto, Carlos Martínez y Martín Mangas señalan que, según datos de la SPU, “en 2011 había 1.441.885 estudiantes de grado y pregrado en el sistema público: un 19,23 por ciento más que en 2001 y más del doble que en 1986 [...] En 1991, cuando en el conurbano sólo funcionaba una universidad (Lomas de Zamora), ese porcentaje era del 3,34. En poco más de veinte años se triplicó el peso de los estudiantes que accedieron al sistema cuya zona de influencia o referencia es el conurbano” (2016b: 58).

Gráfico 2. Estudiantes de títulos de pregrado y grado sector estatal. Período 2004-2014



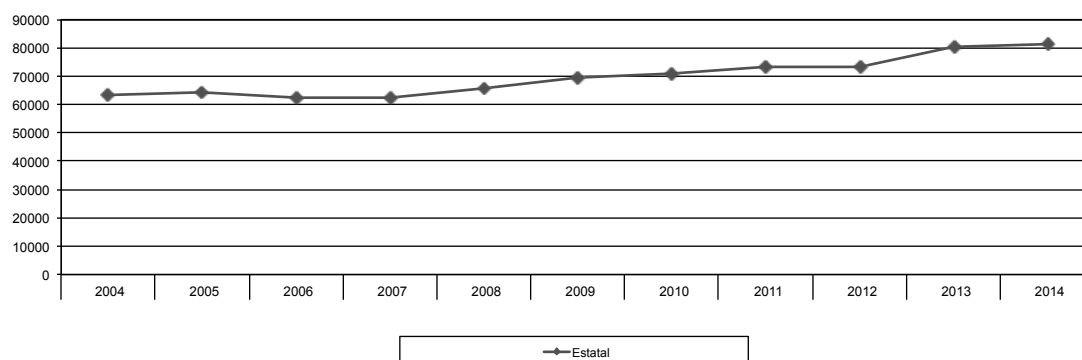
Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

Gráfico 3. Nuevos inscriptos de títulos de pregrado y grado sector estatal. Período 2004-2014



Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

Gráfico 4. Egresados de títulos de pregrado y grado sector estatal. Período 2004-2014



Fuente: Departamento de Información Universitaria - SPU

Seguidamente, presentaremos la evolución de la matrícula de estudiantes y nuevos inscriptos de las universidades analizadas, y la tasa promedio de crecimiento anual entre 2011 y 2014 de las universidades consideradas.

Tabla 6. Estudiantes de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual según institución. Período 2011-2014

Universidad	2011	2012	2013	2014	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014. En %
UNDAV	641	3.367	4.523	5.617	1,06	106,2%
UNO		1.433	1.657	1.687	0,09	8,5%
UNM	1.007	2.212	3.668	5.389	0,75	74,9%
UNAJ	3.049	5.392	7.824	10.825	0,53	52,6%
UNPAZ		3.090	3.090*	3.163	0,01	1,2%

*La universidad no informa datos. La SPU repite datos 2012

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Información Universitaria - SPU

Tabla 7. Nuevos inscriptos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual según institución. Período 2011-2014

Universidad	2011	2012	2013	2014	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014	Tasa promedio crecimiento anual 2011-2014. En
UNDAV	641	3.367	1.957	3.180	0,71	70,6%
UNO		1.078	738	580	-0,27	-26,6%
UNM	1.007	1.206	1.474	1.840	0,22	22,3%
UNAJ	3.049	3.882	3.982	5.190	0,19	19,4%
UNPAZ		3.090	3.090*	1.219	-0,37	-37,2%

*La universidad no informa datos. La SPU repite datos 2012

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Información Universitaria - SPU

La tasa promedio de crecimiento del conjunto de las universidades nuevas del conurbano bonaerense se sitúa en el 49%, muy por encima de la tasa promedio de crecimiento para el total de las universidades nacionales, que es del 1% para el período

2011-2014. Lo mismo sucede con los nuevos inscriptos: mientras que la tasa promedio de crecimiento de todas las universidades del sector estatal es del 2,5% para el período 2011-2014, para las universidades creadas en el año 2009 es del 9,7%. Desde luego que tasas de crecimiento semejantes son un resultado esperable, por tratarse de universidades que reciben en 2011 su primeros inscriptos, y cuyas primeras cohortes están completando –a la fecha de escritura de estas páginas– los primeros ciclos completos de sus carreras de grado. Sin perjuicio de ello, a los fines de analizar la evolución de la matrícula resultan datos objetivos que dan cuenta de la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación universitaria en la región.

Citaremos a continuación los hallazgos del Observatorio Educativo de la UNIPE (Universidad Pedagógica) que, en un informe publicado en agosto de 2016, evidenció el significativo incremento de la cantidad de estudiantes que asisten a universidades públicas que residen en los partidos del Gran Buenos Aires y que pertenecen a los dos quintiles de menores ingresos. Utilizando como fuente la Encuesta Permanente de Hogares, y tomando como caso el área conformada por los 24 partidos del Gran Buenos Aires, el estudio estimó que en 2015 asistían a una universidad pública un total de 315.826 personas, mientras que en 2008 lo hacían 226.551, lo que da cuenta de una variación porcentual, entre esos años, del 39% (89.275 estudiantes más). Al desagregar los datos por niveles de ingreso, se puede observar que la variación porcentual 2008-2015 para los quintiles 1 y 2 de menores ingresos es del orden del 47% y del 95% respectivamente. Con base en los datos expuestos, el informe arriba a tres conclusiones: a) considerando el período durante el que se pusieron en marcha las nuevas universidades en el conurbano bonaerense, la cantidad de personas que residen en el Gran Buenos Aires y asisten a universidades públicas se incrementó, en valores absolutos, en 89 mil, lo que se traduce en un 39% de incremento en la cantidad de

personas que asiste al nivel universitario en la región. En este sentido, los autores del informe señalan que, aun cuando es imposible determinar si esas personas asisten a una universidad situada en alguno de los partidos del Gran Buenos Aires, o de la Ciudad de Buenos Aires, La Plata o Luján, es razonable inferir que una gran mayoría asiste a instituciones educativas situadas en el conurbano bonaerense; b) dicho incremento fue más intenso en los dos quintiles de menores ingresos (quintiles 1 y 2), con un incremento, en valores absolutos, de 12.181 y 29.733 personas respectivamente, lo que refleja que hay “41 mil nuevos estudiantes universitarios en el conurbano bonaerense que provienen de hogares de sectores populares”, y c) esta variación positiva también impactó en los quintiles superiores, con un incremento del orden del 39% para el quintil 3, 28% para el quintil 4 y 21% para el quintil 5 de mayores ingresos, lo que, para el Observatorio Educativo de la UNIPE, “expresa cómo la nueva oferta académica del territorio se transformó, no solo en una puerta de ingreso para nuevos sectores a la universidad, sino también en una oportunidad transversal para los distintos grupos sociales que eligen asistir a las universidades públicas”.

Tabla 8. Personas que residen en los partidos del GBA y que asisten a universidades públicas, según quintiles de ingreso. Años 2008 a 2015 (primeros semestres)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
2008	25.659	31.287	41.995	58.855	68.755	226.551
2009	26.149	34.372	43.583	64.163	63.008	231.275
2010	32.827	41.381	54.467	67.214	62.730	258.619
2011	33.759	39.678	53.221	66.828	67.647	261.133
2012	32.031	41.223	56.174	67.433	63.850	260.711
2013	41.451	53.978	49.800	67.661	69.828	282.718
2014	39.744	62.596	49.917	65.236	77.702	295.195
2015	37.840	61.020	58.404	75.590	82.973	315.827
Variación absoluta 2008-2015	12.181	29.733	16.408	16.735	14.218	89.275
Variación porcentual 2008-2015	47%	95%	39%	28%	21%	39%

Fuente: El Observador, Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE, Año 3, N°6, Agosto de 2016, con base en microdatos de la EPH-INDEC

Ahora bien, con datos del INDEC (Censos 1991, 2001 y 2010), el Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales (CEPECS) estimó que el porcentaje de personas de 20 años o más con estudios universitarios en la Argentina (que asiste o asistió al sistema de educación superior universitario) era de 2,4% en 1991, 8,1% en 2001 y 14,7% en 2010, lo que arroja una variación intercensal del orden del 5,7% entre 1991 y 2001 y del 6,6%, entre 2001 y 2010. En este sentido, el informe sobre los datos definitivos del Censo 2010 publicado por el INDEC en 2012 destaca que los incrementos más importantes de asistencia a la educación superior se registran en la Provincia de Buenos Aires, Mendoza, CABA, Salta y Chaco y que, “al respecto, cabe destacar la importancia de la creación de nuevas universidades públicas, fundamentalmente en partidos del Gran Buenos Aires, lo que contribuye a incrementar las posibilidades de asistencia de muchos sectores de la población, que se constituyen en la primera generación familiar de estudiantes universitarios” (INDEC, 2012). El análisis comparativo de los resultados arrojados por los Censos muestra los impactos en la evolución de la matrícula universitaria de la política de creación de universidades, principalmente en el conurbano bonaerense, durante la segunda y tercer oleadas expansivas del sistema universitario.

En esta línea, el CEPECS también estimó –con datos de los Censos 2001 y 2010– el porcentaje de personas de 20 años o más con estudios universitarios para los 24 partidos del Gran Buenos Aires y según partido, con la correspondiente variación intercensal. De este análisis surge que en 2001, para el total de los 24 partidos del GBA, el porcentaje de personas de 20 años o más con estudios universitarios se ubicaba en el 6,3%, mientras que en 2010 se ubicó en el 11,9%, con una variación porcentual intercensal en alza del 88,9%. Es decir que, para el total de los 24 partidos del Gran Buenos Aires, en el lapso de diez años se observó un sensible incremento de la

población que asiste o asistió a la universidad. Estas cifras son aún más alentadoras si se evalúan en particular los guarismos correspondientes a los partidos donde, durante la década de los noventa y a partir de 2003, se crearon universidades nacionales y que se encuentran además, entre los distritos más desfavorecidos de la región. En relación con ello, la variación intercensal para el indicador analizado es del 117,5% para Lanús, 114,3% para San Miguel, 133,9% para Malvinas Argentinas, 101,7% para San Martín, 107,8% para Tres de Febrero, 90% para La Matanza y 94% para Quilmes. Todas estas localidades corresponden a los distritos de emplazamiento de las seis universidades que se crearon durante la década del noventa. Por su parte, para un segundo conjunto de partidos, que figuran entre los más postergados de la provincia de Buenos Aires, y que coinciden a su vez con los sitios de emplazamiento de las cinco nuevas universidades creadas durante los dos primeros períodos de gobierno del kirchnerismo, el incremento de los porcentajes de personas que cuentan con estudios universitarios se ubica en los siguientes parámetros: un incremento del 100,1% para Avellaneda, 116,2% para Moreno, 149,8% para Florencio Varela, 137,8% para Merlo y 157,7% para José C. Paz, que lidera el ranking de la variación intercensal del total de los 24 partidos del GBA. Por último, los valores correspondientes a los partidos más prósperos del conurbano se ubican en torno al 67% para Vicente López y 65,7% para San Isidro. Dicho esto, un análisis comparativo del incremento de los porcentajes de personas de 20 años o más que asisten o asistieron al sistema universitario entre los partidos más ricos y pobres del conurbano bonaerense permite inferir una disminución de las desigualdades en el acceso a la educación superior y una reducción de la brecha entre los municipios más y menos favorecidas económicamente.

Tabla 9. Porcentaje de personas de 20 años y más con estudios universitarios, según partido del GBA. Años 2001-2010

Partido	Año		Variación intercensal
	2001	2010	
Vicente López	19,6	21,8	67,0
San Isidro	18,0	29,8	65,7
Morón	10,8	19,9	83,6
Ituzaingó	8,9	17,0	91,5
Tres de Febrero	7,0	14,6	107,8
Avellaneda	7,2	14,3	100,1
Tigre	5,7	13,6	137,7
Lomas de Zamora	6,9	13,4	95,5
Lanús	6,2	13,3	117,5
San Miguel	6,2	13,2	114,3
San Fernando	7,0	13,2	88,7
General San Martín	6,2	12,5	101,7
Quilmes	6,4	12,5	94,0
Hurlingham	6,0	12,3	106,5
Total 24 partidos del GBA	6,3	11,9	88,9
Esteban Echeverría	5,0	10,0	98,1
Berazategui	4,2	9,8	130,1
Almirante Brown	4,8	9,5	97,9
La Matanza	4,0	7,6	90,0
Malvinas Argentinas	3,1	7,3	133,9
Moreno	3,3	7,0	116,2
Merlo	2,8	6,7	137,8
Ezeiza	3,8	6,5	72,0
José C. Paz	2,1	5,3	157,7
Florencio Varela	1,9	4,9	149,8

Fuente: CEPECS. Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales, Estadísticas Educativas sobre población universitaria, con base en INDEC. CENSOS 2001 y 2010.

Para finalizar, las estimaciones que practicaron tanto el Observatorio de la UNIPE como el CEPECS pueden ser contextualizadas en una tendencia nacional, considerando la integralidad del sistema de educación superior (universitario y no universitario), con los hallazgos de García de Fanelli, quien afirma que “la brecha en el acceso a la educación superior para distintos estratos socioeconómicos de ingreso se ha reducido en el período 2005-2010”. Para ello, García de Fanelli analiza la cobertura del nivel superior según la tasa neta de escolarización para los distintos quintiles de ingreso

y aprecia que “si bien continúa existiendo una brecha importante entre los jóvenes de los hogares de mayor nivel de ingreso (quintil 5) y los de menor nivel de ingreso (quintil 1), la misma se ha ido reduciendo a lo largo de este período. El cociente entre la tasa neta de escolarización de educación superior del más alto quintil respecto del más bajo se ha reducido de 4,2 en 2005 a 3,1 en 2010” (García de Fanelli, 2011: 13).

4.4. La evaluación del gasto público en educación universitaria

El conjunto de dimensiones que utilizamos para analizar la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense se completa con la evaluación del gasto público en educación universitaria. La inversión que realiza el Estado Nacional en el sistema universitario se materializa a través de diversos canales de financiamiento. Principalmente, por medio de la asignación de recursos del Tesoro Nacional, cuyos créditos distribuye anualmente la Ley Nacional de Presupuesto a cada una de las instituciones universitarias de acuerdo a la planilla anexa correspondiente. Esta contiene también créditos para diversos proyectos especiales que se ejecutan en el marco del sistema universitario y para distintos programas que implementa la SPU. Adicionalmente, las universidades reciben transferencias financiadas por el Tesoro Nacional de acuerdo a la asignación presupuestaria correspondiente al Programa 26 para el Desarrollo de la Educación Superior, que ejecuta la SPU. También perciben recursos financiados por otras jurisdicciones de la Administración Central (distintas al Ministerio de Educación). Finalmente, el gasto universitario contempla los créditos por la generación de recursos propios por aranceles de estudios de posgrado, venta de servicios técnicos y de consultoría, entre otros. Por último, las universidades pueden

contar con recursos producto del uso del crédito interno o externo y provenientes de transferencias internas o externas.

De lo antedicho se sigue que un análisis de los presupuestos para el sector que nos permita evaluar el gasto en educación superior universitaria reviste cierta complejidad, por lo cual formularemos algunas precisiones que pretenden sistematizar los distintos tipos de gastos. Tanto García de Fanelli como Carlos Abeledo y Sergio Obeide desarrollaron sendas clasificaciones. García de Fanelli distingue cuatro tipos de erogaciones: a) aquellas orientadas al sostenimiento de los gastos de funcionamiento, que denomina gastos de “financiamiento negociado y fórmulas”, integrados por los gastos corrientes de las universidades, b) los gastos que distribuyen fondos por contratos programa acordados entre la SPU y las instituciones educativas para el logro de ciertos objetivos (los denomina “distribución por contratos programa”), c) los gastos por “contratos para objetivos específicos”, que incluyen la ejecución de las partidas orientadas a fomentar diversas actividades que se distribuyen en el marco de convocatorias concretas, y d) los gastos de becas, que involucran los distintos programas que integran las políticas públicas orientadas a fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior (García de Fanelli, 2008). Abeledo y Obeide, por su parte, en una publicación editada por el Ministerio de Educación en 2003, durante la gestión de Juan Carlos Pugliese al frente de la SPU, desarrollan un esquema conceptual de la política de financiamiento de la Secretaría, y distinguen también cuatro tipos de gastos. En primer lugar, señalan los gastos de funcionamiento, que se distribuyen incrementalmente año a año a partir de la consideración de los presupuestos históricos de las instituciones. En este contexto, con el objeto de lograr pautas objetivas para la asignación presupuestaria, los autores explican que se elabora un presupuesto normativo de cada institución, basado en el cálculo de los recursos

mínimos necesarios para el financiamiento de las actividades científicas, académicas y administrativas de las universidades. Con este modelo se examina el presupuesto real de las universidades, con el objetivo de comparar las brechas existentes y disminuirlas, en el entendimiento de que existe una histórica desigualdad en la distribución presupuestaria entre las instituciones universitarias que incide negativamente en algunas de ellas. En segundo lugar, identifican los gastos orientados a la consecución de objetivos de desarrollo, que se vinculan con la aplicación de programas de calidad y mejora. En tercer lugar, los gastos de estímulo, que comprenden, concretamente el Programa de Incentivos, y, finalmente, los gastos de equidad social que involucran los programas de becas estudiantiles (Abeledo y Obeide, 2003: 161-163).

Sin perjuicio de la utilidad de ambas clasificaciones, la creciente complejidad de los canales de financiamiento que sostienen la actividad universitaria y el notable incremento y diversificación de las políticas que impulsa la SPU y que suponen la distribución de recursos económicos para el sistema universitario hacen necesario adoptar un esquema particular para estudiar la evolución del gasto en educación superior universitaria para el caso de las nuevas universidades que constituyen nuestro objeto de estudio. En este sentido, utilizaremos dos enfoques. En primer lugar, bajo una mirada abarcativa de todo el sistema universitario y a fin de evaluar el gasto total en educación universitaria, trabajaremos con la ejecución presupuestaria del conjunto de las instituciones universitarias de acuerdo a la Cuenta Nacional de Inversión y analizaremos el gasto en educación universitaria con relación al PIB y al gasto total del sector público nacional no financiero. En segundo lugar, y con el objetivo de analizar el gasto en las universidades del conurbano que analizamos, trabajaremos con: a) la distribución de créditos que practica el Tesoro Nacional en la Ley Nacional de Presupuesto a cada una de las instituciones universitarias; b) la ejecución presupuestaria

total de estas universidades, que contempla la totalidad de las fuentes de financiamiento de acuerdo con la Cuenta Nacional de Inversión; c) las transferencias por recursos adicionales, financiados por el Tesoro Nacional a través del Programa para el Desarrollo de la Educación Superior, que distribuye la SPU en el marco de la ejecución de diversos programas y d) la ejecución presupuestaria correspondiente al PNBU y PNBB. Con relación con las becas universitarias, también brindaremos un análisis de la política desde el punto de vista del financiamiento para el conjunto del sistema universitario.

Asimismo, cabe señalar que, en relación con las nuevas universidades del conurbano bonaerense, consideraremos dichos componentes presupuestarios desde el momento en que las instituciones comienzan a ser contempladas en la distribución de recursos, lo que ocurre en 2010 con relación con la asignación presupuestaria que contempla la totalidad de las fuentes de financiamiento, y que se observa en la Cuenta Nacional de Inversión, y en 2012, año en que las universidades ingresan nominalmente en la planilla anexa a la Ley Nacional de Presupuesto. Nuestro análisis se extenderá hasta el 2015.

Como ya señalamos, analizaremos globalmente, antes, la evolución del gasto en educación superior universitaria para el período 2003-2015. Consideramos dicho período, en primer lugar, porque su inicio coincide con el recorte temporal que practicamos a los fines de este trabajo. En segundo lugar, pues nuestro recorte alude a las universidades nacionales creadas en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 (las leyes de creación datan de 2009), que se pusieron en marcha durante 2010 y comenzaron a recibir sus primeros estudiantes en 2011. Por dicho motivo y a los fines de evaluar la política del gasto en el sector, resulta necesario considerar los años posteriores a dichos acontecimientos sin que ello exceda formalmente el recorte que practicamos a los fines de este trabajo. Recordemos una vez más que estamos

estudiando las políticas públicas para la educación superior universitaria en relación con las universidades creadas entre 2003 y 2011 en el conurbano bonaerense. En ese contexto, los alcances de las políticas relacionadas con los aspectos presupuestarios y el gasto público, se extendieron, luego de la creación de las instituciones universitarias, hasta la culminación del tercer período de gobierno del kirchnerismo en 2015.

A continuación, analizaremos la evolución del gasto universitario, la participación del gasto total en educación universitaria en el Producto Interno Bruto y el porcentaje de variación presupuestaria anual del gasto universitario para el período 2003-2015. Para ello, consideramos la Cuenta de Inversión elaborada por la Contaduría General de la Nación (CGN), que reúne los datos de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social, Universidades Nacionales, Sociedades y Empresas del Estado, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos. La mencionada Cuenta de Inversión, a su vez, es elevada por el Poder Ejecutivo a consideración del Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Es decir, la Cuenta de Inversión no solo contiene la información financiera más consolidada del sector público nacional, sino que se trata de un instrumento de análisis de la gestión presupuestaria, contable y financiera del sector público, que se somete a la evaluación y control por parte del Poder Legislativo. Como resultado de dicho tratamiento parlamentario, la Cuenta de Inversión del ejercicio anterior es aprobada al año siguiente por el Congreso de la Nación. En ese contexto, la estimación del presupuesto universitario está compuesta por la suma de los créditos del total de las fuentes de financiamiento: Tesoro Nacional, recursos propios, recursos con afectación específica, transferencias internas y externas, crédito interno y crédito externo y economía de ejercicios anteriores. Es decir, se contemplan la totalidad de las

transferencias del conjunto de las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional (APN), las transferencias de personas y/o instituciones que desarrollan sus actividades en el territorio nacional no incluidas en el presupuesto de la APN y de los gobiernos y organismos internacionales o instituciones privadas en el exterior, los recursos producidos por las operaciones de crédito interno o externo y el remanente presupuestario del año anterior.

Las tablas que se presentan a continuación (tablas 10 y 11) muestran la evolución del gasto en educación universitaria y la participación de este como porcentaje del Producto Interno Bruto para los períodos 1994-2003 y 2004-2015, a fin de analizar comparativamente el gasto universitario como porcentaje del PIB en ambos períodos. Practicamos la separación de la serie en dos agrupamientos de años porque trabajamos con la medición del PIB que practica el INDEC y dicho organismo efectuó un cambio en la metodología de la estimación del indicador en 2004. Por este motivo, en las tablas que se exhiben a continuación el PIB para el período 1994-2003 se encuentra expresado en base 1993, mientras que a partir del 2004 y hasta el 2015 se encuentra expresado en base 2004. A fin de no generar distorsión en los datos en virtud del cambio de metodología, escogimos en primer lugar no empalmar las series en las tablas y presentar la información en dos gráficos separados (gráficos 6 y 7).

Los datos relativos al gasto total en educación universitaria son tomados de la Cuenta Nacional de Inversión, que contiene la información individualizada de cada institución universitaria, y complementados, para aquellos años no informados por las universidades a la CGN, con el monto correspondiente a la ejecución presupuestaria total de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las universidades a la SPU,

que incluyen todas las fuentes de financiamiento, cuyos datos se consignan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias¹⁶.

Tabla 10. Participación porcentual del gasto de las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos corrientes. Período 1994-2003

Año	Gasto total del sistema universitario de gestión estatal ⁽¹⁾	P.I.B. ⁽²⁾	Participación Porcentual
	en millones de \$ corrientes	en millones de \$ corrientes	%
1994	1.495	257.440	0,58
1995	1.586	258.032	0,61
1996	1.560	272.150	0,57
1997	1.745	292.859	0,60
1998	1.646	298.948	0,55
1999	1.998	283.523	0,70
2000	2.010	284.204	0,71
2001	1.934	268.697	0,72
2002	1.825	312.580	0,58
2003	2.202	375.909	0,59

(1) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU

(2) Fuente: Producto Interno bruto en base 1993, obtenido de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC

Tabla 11. Participación porcentual del gasto de las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos corrientes. Período 2004-2015

Año	Gasto total del sistema universitario de gestión estatal ⁽¹⁾	P.I.B. (2)	Participación Porcentual	Variación Presupuestaria
	en millones de \$ corrientes	en millones de \$ corrientes	%	%
2004	2.601	485.115	0,54	18%
2005	3.065	582.538	0,53	18%
2006	3.959	715.904	0,55	29%
2007	5.814	896.980	0,65	47%
2008	7.721	1.149.646	0,67	33%
2009	10.568	1.247.929	0,85	37%
2010	13.940	1.661.721	0,84	32%
2011	19.638	2.179.024	0,90	41%
2012	25.055	2.637.914	0,95	28%
2013	30.663	3.348.308	0,92	22%
2014	41.742	4.579.086	0,91	36%
2015	58.356	5.854.014	1,00	40%

(1) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU

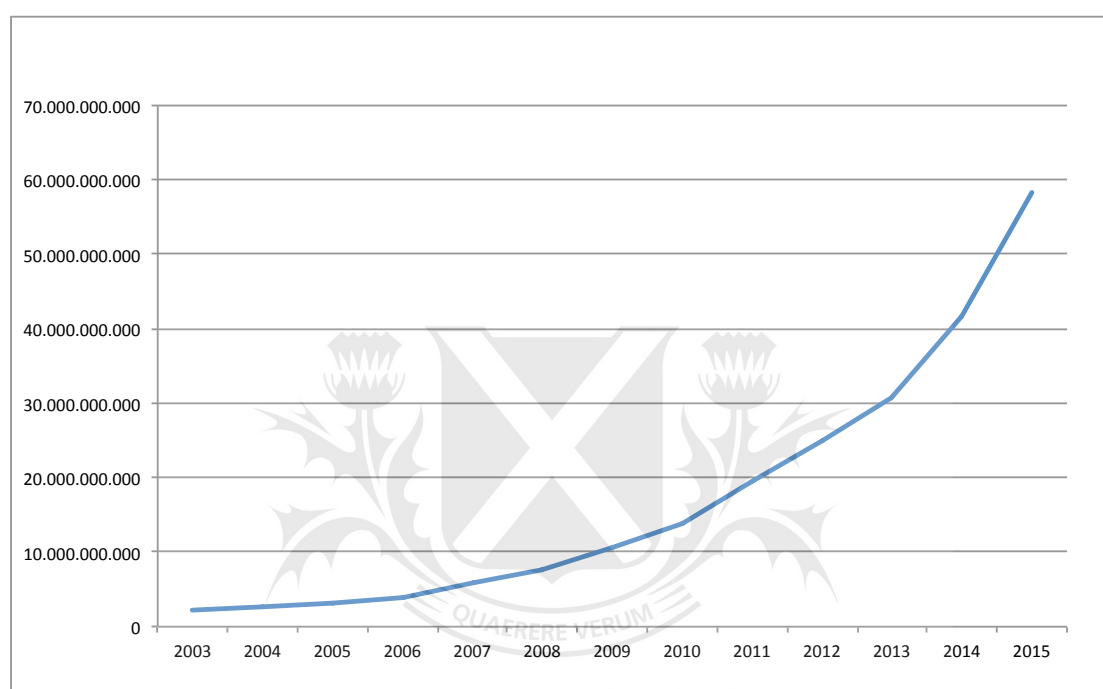
(2) Fuente: Producto Interno bruto en base 2004, obtenido de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC

Como puede observarse, el presupuesto universitario muestra una evolución ascendente sostenida desde 2003, con un crecimiento anual promedio superior al 30%, tal como lo refleja la variación presupuestaria interanual. Por otra parte, el total del

¹⁶ Para algunos años, determinadas universidades no informaron datos ni a la CGN ni a la SPU y por dicho motivo la ejecución presupuestaria correspondiente a ese ejercicio no es contemplada por la Cuenta Nacional de Inversión ni por el cálculo para la ejecución presupuestaria total que practica la SPU con los datos de las Cuentas de Cierre denunciadas por las universidades. En esos casos, que se señalan a continuación, se tomó el dato correspondiente a la inversión del Estado Nacional, que surge de las transferencias devengadas a las universidades por la totalidad de las jurisdicciones de la APN. 2003: UNCO y UNSJ; 2005: UNSL; 2006: UNCO, UTN, UNSL; 2007: UNCO y UTN; 2008: UTN; 2009: UTN; 2010: UNRN. Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias- SPU.

gasto efectuado por las universidades nacionales en 2015 representa veintiséis veces el importe de los gastos totales en el año 2003. El incremento porcentual acumulado 2003-2015 se ubica en torno al 2500%. El siguiente gráfico nos permite visualizar la evolución del gasto en educación superior universitaria para el período 2003-2015.

Gráfico 5. Evolución del gasto de las universidades nacionales. Período 2003-2015

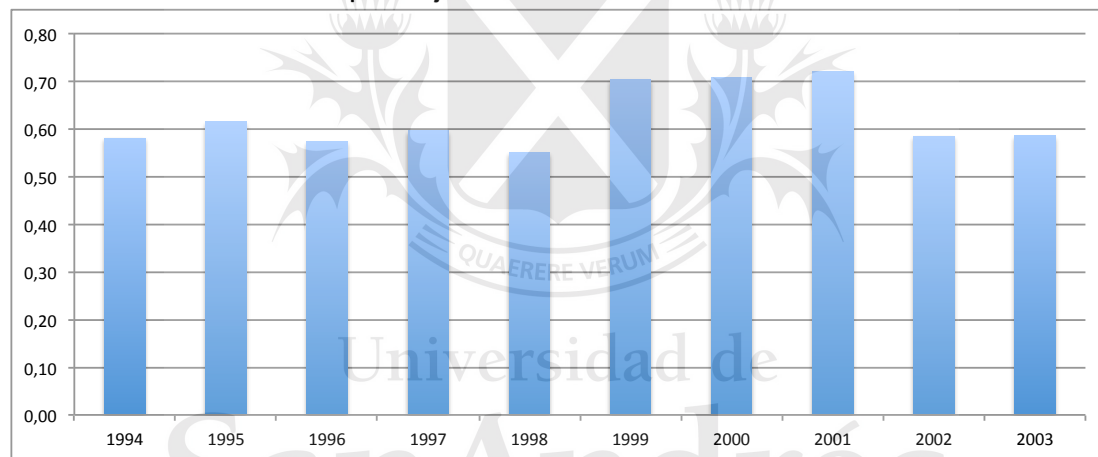


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU

Asimismo, en relación con la participación del presupuesto universitario en el PIB, también se verifica un sustancial incremento, pues mientras que en 2002 el gasto destinado a educación universitaria representaba poco más del 50 por ciento, en 2015 alcanzó el punto porcentual, casi duplicando el nivel en el que permaneció históricamente antes de los gobiernos kirchneristas. Cabe aquí mencionar que entre 1994 y 2002 la participación del presupuesto universitario en el PIB osciló entre el 55 y el 72 por ciento. Un análisis del comportamiento de dicho indicador en el período nos permite identificar tres características: a) por un lado, carácter oscilante, sin tendencia a la alza en ningún momento, b) un estancamiento entre 1999 y 2001, y c) un marcado descenso coincidente con la crisis en 2002, que se prolonga hasta el 2004. Ahora bien, a

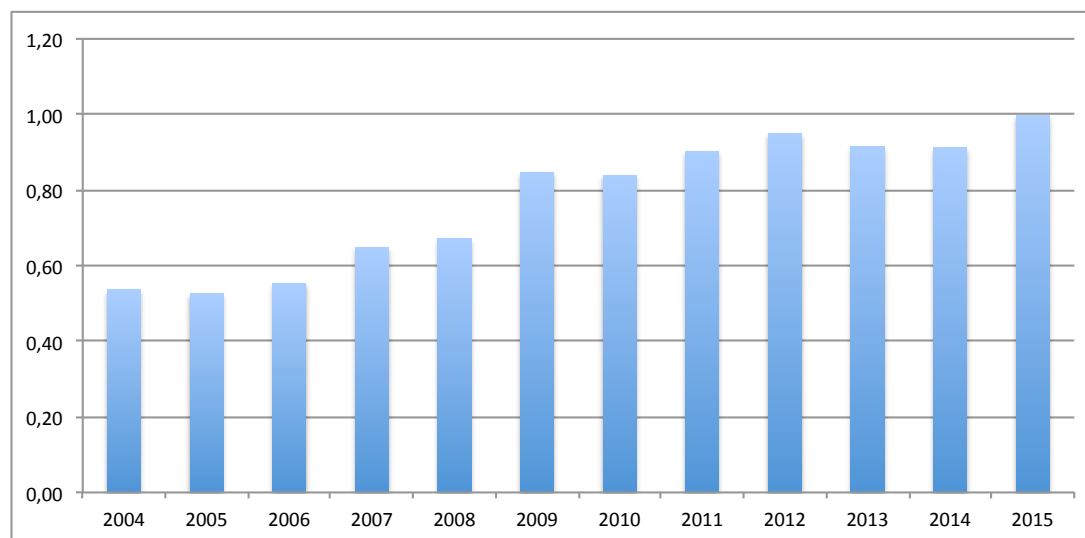
partir del 2005 se observa un quiebre en esta tendencia que se evidencia en el comportamiento ascendente de la curva que traza dicho indicador a partir de ese año y hasta el 2015, tal como se observa en el gráfico 7. La evolución creciente de la participación en el PIB del gasto en educación superior coincide con la preocupación del Estado Nacional por la expansión del sistema universitario, la ampliación de su cobertura territorial y de las oportunidades de acceso y el sostenimiento del sistema universitario, preocupación que, mantenemos (y creemos haber demostrado en las secciones anteriores de este capítulo), orienta la direccionalidad de las políticas públicas para el sector durante los gobiernos del kirchnerismo.

Gráfico 6. Gasto universitario como porcentaje del PIB en base 1993. Período 1994-2003



(1) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPeU-SPU

(2) Fuente: Producto Interno bruto en base 2004, obtenido de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC

Gráfico 7. Gasto universitario como porcentaje del PIB en base 2004. Período 2004-2015

(1) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPeIU-SPU

(2) Fuente: Producto Interno bruto en base 2004, obtenido de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC

A continuación, con el objetivo de visualizar la evolución de la participación del gasto universitario como porcentaje del PIB comparativamente entre la década de los noventa y el período que se inicia en 2003, se presenta la tabla que contiene la serie completa 1994-2015. Para elaborarla trabajamos con la serie 1994-2012 en base 1993 (último año disponible en base 1993) y la empalmamos con la serie 2013-2015 en base 2004 (tabla 12 y gráfico 8). Aun con leves oscilaciones, producto del cambio de metodología, ambas estimaciones dan cuenta de las características que ya señalamos. En resumen, y a nuestro juicio, la evolución del gasto universitario como porcentaje del PIB presenta, principalmente, un comportamiento oscilante identificado con el estancamiento sin tendencia en alza durante la década de los noventa, por un lado, y en forma diametralmente opuesta, una curva de crecimiento con tendencia positiva constante, a partir de 2005 que se prolonga durante los tres períodos de gobierno del kirchnerismo.

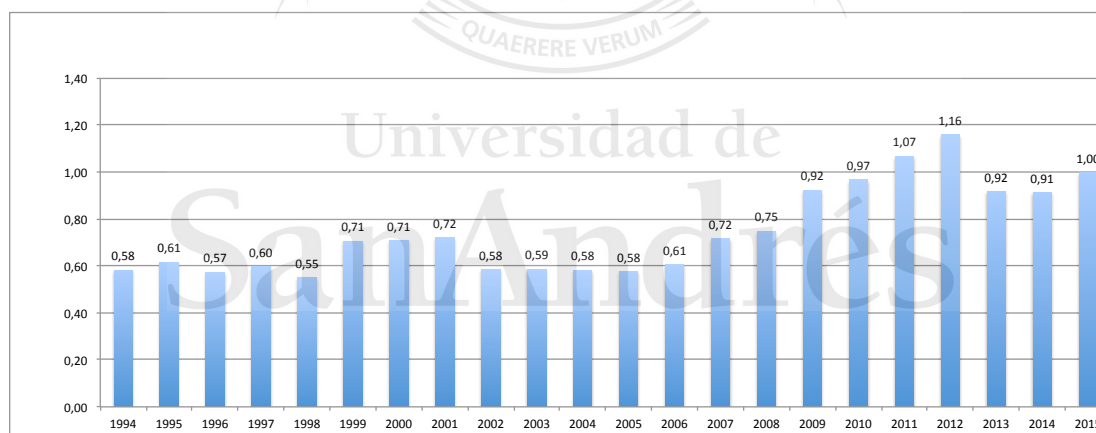
Tabla 12. Participación porcentual del gasto de las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos corrientes. Período 1994-2015

Año	Gasto total del sistema universitario de gestión estatal ⁽¹⁾	P.I.B. ⁽²⁾	Participación Porcentual	Variación Presupuestaria
	en millones de \$ corrientes	en millones de \$ corrientes	%	%
1994	1.495.526.534	257.440	0,58	18%
1995	1.586.855.977	258.032	0,61	6%
1996	1.560.473.370	272.150	0,57	-2%
1997	1.745.724.711	292.859	0,60	12%
1998	1.646.431.864	298.948	0,55	-6%
1999	1.998.859.176	283.523	0,71	21%
2000	2.010.809.283	284.204	0,71	1%
2001	1.934.879.940	268.697	0,72	-4%
2002	1.825.178.930	312.580	0,58	-6%
2003	2.202.078.769	375.909	0,59	21%
2004	2.601.493.445	447.643	0,58	18%
2005	3.065.309.033	531.939	0,58	18%
2006	3.959.902.631	654.439	0,61	29%
2007	5.814.989.045	812.456	0,72	47%
2008	7.721.127.916	1.032.758	0,75	33%
2009	10.568.255.973	1.145.458	0,92	37%
2010	13.940.237.824	1.442.655	0,97	32%
2011	19.638.794.125	1.842.022	1,07	41%
2012	25.055.950.384	2.164.246	1,16	28%
2013	30.663.964.994	3.348.308	0,92	22%
2014	41.742.020.047	4.579.086	0,91	36%
2015	58.356.728.419	5.854.014	1,00	40%

(1) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU

(2) El Producto Interno Bruto se encuentra estimado en base 1993 para el período 1994/2012 y en base 2004 para el período 2013/2015. Los datos fueron obtenidos de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

Gráfico 8. Gasto universitario como porcentaje del PIB (en base 1993 para el período 1994/2012 y en base 2004 para el período 2013-2015)



Elaboración propia con base en datos de la CGN, SPU, e INDEC. (1) La ejecución presupuestaria de las universidades surge de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU. (2) El Producto Interno Bruto se encuentra estimado en base 1993 para el período 1994/2012 y en base 2004 para el período 2013/2015. Los datos fueron obtenidos de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC. Recuérdese que en este gráfico se empalman dos series que utilizan metodologías diferentes para la estimación del PIB, por ello, la caída que se observa en el porcentaje de participación del gasto universitario en el PIB en el gráfico en el 2013 debe interpretarse exclusivamente a la luz del cambio de metodología.

El notable incremento de la participación del gasto en educación universitaria en el PIB refleja principalmente la mejora en el salario real de los docentes universitarios y de los trabajadores administrativos de las universidades, rubros que absorben el 75% en promedio del total de los recursos presupuestarios de las universidades nacionales, y – junto con el financiamiento de los gastos corrientes– el 95% en promedio de la partidas

que se asignan directamente a cada institución por medio de la Ley de Presupuesto,¹⁷ y que hasta 2004 se encontraban prácticamente congelados.

En este sentido, hasta 2004 los salarios docentes se habían mantenido constantes en términos nominales desde la década anterior. Como lo señala un informe del IEC-CONADU¹⁸ publicado en 2010 la última negociación salarial paritaria para el sector se produjo en 1998, y no alcanzó a todas las categorías docentes. Por dicho motivo, entre 1993 y 2001 los salarios docentes se habían deprimido a la mitad de los valores de 1987. Así, “tras la devaluación de la moneda en enero de 2002 y la inflación que le sucedió, al no haber aumentos de salarios en términos nominales, su capacidad adquisitiva volvió a resentirse, con una fortísima caída que llegó a superar el 30%”. Ahora bien, el informe apunta que a partir de la recuperación de las negociaciones salariales en el año 2004, “se observan aumentos escalonados que implicaron un incremento acumulado cercano al 400% en 2009” al mismo tiempo que se observa una paulatina recuperación del poder adquisitivo “que logró recobrar la pérdida sufrida tras la devaluación recién en septiembre del año 2005”. Finalmente, el informe concluye “en los últimos años –y a pesar de la inflación– los salarios reales siguieron creciendo, hasta encontrarse 56% por encima de los niveles de los noventa en junio de 2009” (IEC-CONADU, 2010).

Ahora bien, algunos autores muestran reparos y matizan el considerable incremento del presupuesto universitario y la tendencia ascendente de la curva que muestra su participación en el PIB, con relación a los índices de inflación. En este sentido, Marquina señala que el aumento del presupuesto de la SPU destinado a financiar el sistema universitario debe ser relativizado a la luz de la evolución de la inflación, para medir la cual no utiliza los índices elaborados por el INDEC sino una

¹⁷ Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias- SPU.

¹⁸ http://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1417194474_salarios-marzo-2010.pdf, accedido en marzo de 2017.

estimación alternativa de la inflación, producto de la aplicación de un índice privado. Aún así, los resultados que muestra son alentadores: “deflactando el presupuesto según índices del INDEC el presupuesto para las universidades se ha más que cuadruplicado entre 2003 y 2010, y se ha casi duplicado según el índice alternativo. Por lo tanto, considerando incluso el cálculo inflacionario más pesimista, sería posible suponer que el aumento presupuestario del período quebró la tendencia de 10 años de congelamiento y retraso del sector” (Marquina, 2012: 81).

Un segundo indicador que contribuye al análisis global de las políticas públicas universitarias desde la perspectiva del financiamiento es la relación del gasto total en educación superior con el gasto total del sector público nacional. El sistema universitario de gestión estatal forma parte del sector público no financiero, junto con la Administración Pública Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social), las Empresas Públicas, los Entes Públicos y los Fondos Fiduciarios. El gasto público es un indicador que se mantiene relativamente constante, a pesos corrientes, a lo largo de tiempo, mientras que el PIB posee fluctuaciones asociadas al desempeño de la economía. La tabla que se presenta a continuación muestra la evolución del gasto total de las universidades nacionales y su participación en el gasto total del sector público no financiero para el período 1994-2015.

Tabla 13. Participación porcentual del gasto total en educación universitaria en el gasto total del sector público nacional no financiero. Período 1994-2015

Año	Gasto total del sistema universitario de gestión estatal	Gasto total del sector público no financiero	Participación Porcentual
	en millones de \$ corrientes	en millones de \$ corrientes	%
1994	1.495.526.534	42.653.115.923	3,51
1995	1.586.855.977	44.860.067.225	3,54
1996	1.560.473.370	45.443.699.984	3,43
1997	1.745.724.711	46.982.014.436	3,72
1998	1.646.431.864	47.837.235.194	3,44
1999	1.998.859.176	50.034.190.517	3,99
2000	2.010.809.283	50.253.489.690	4,00
2001	1.934.879.940	51.289.474.126	3,77
2002	1.825.178.930	49.799.602.519	3,67
2003	2.202.078.769	60.421.662.968	3,64
2004	2.601.493.445	72.481.459.127	3,59
2005	3.065.309.033	97.287.419.629	3,15
2006	3.959.902.631	119.223.730.487	3,32
2007	5.814.989.045	160.871.955.513	3,61
2008	7.721.127.916	220.147.416.049	3,51
2009	10.568.255.973	277.097.984.459	3,81
2010	13.940.237.824	356.271.674.390	3,91
2011	19.638.794.125	503.484.392.736	3,90
2012	25.055.950.384	632.646.896.029	3,96
2013	30.663.964.994	824.241.076.581	3,72
2014	41.742.020.047	1.235.702.846.121	3,38
2015	58.356.728.419	1.633.475.447.843	3,57

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de Inversión de la CGN y de la ejecución presupuestaria total de las instituciones de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN que constan en los Anuarios de Estadísticas Universitarias DNPelU-SPU

Debe notarse que pese al notable crecimiento del gasto universitario a partir de 2003, la participación como porcentaje del gasto público total se mantuvo relativamente estable. Esto se debe a que, durante los períodos de gobierno del kirchnerismo, se produjo un incremento significativo de los principales componentes del gasto público como herramienta de impulso a la demanda doméstica. La política fiscal de mayor gasto público se canalizó principalmente por vía de transferencias de ingreso orientadas al consumo (AUH y AUE, PROG.R.ES.AR), el aumento de las jubilaciones y los salarios públicos. También explican el apreciable incremento del gasto público las transferencias sociales en general, los subsidios económicos y la inversión pública.

A continuación presentaremos el análisis particular de los indicadores presupuestarios correspondientes a las universidades del conurbano bonaerense. Cabe recordar que el presupuesto de estas instituciones se compone principalmente por los créditos que distribuye el Tesoro Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior (Programa 26, que ejecuta la SPU) y las transferencias que practican el resto de las jurisdicciones de la APN y por créditos provenientes de otras fuentes de financiamiento (recursos propios, recursos con afectación específica, transferencias internas y externas, crédito interno y externo). En este sentido, cuatro de las cinco las universidades nacionales creadas en el conurbano bonaerense en el 2009 (UNDAV, UNO, UNM y UNAJ) se incorporaron nominalmente por primera vez al presupuesto nacional en el marco de Ley de Presupuesto en el 2012, con la estimación presupuestaria que se expresa en la tabla siguiente, transferida directamente a las instituciones. Por su parte, la UNPAZ se integraría recién en el año 2013¹⁹.

Tabla 14. Distribución de créditos Ley Nacional de Presupuesto según institución. Período 2012-2015

Universidad	2012	2013	2014	2015
UNDAV	50.000.000	57.182.952	78.374.298	106.502.285
UNO	31.000.000	47.236.521	57.574.816	80.176.556
UNM	50.000.000	58.406.808	81.818.703	110.681.547
UNAJ	50.000.000	56.233.840	95.434.625	161.489.564
UNPAZ		18.000.000	50.380.927	68.064.981

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ley Nacional de Presupuesto

¹⁹ Cabe aquí señalar que la falta de sanción de la Ley de Presupuesto Nacional en 2011 y la consecuente prórroga del Presupuesto 2010 (Decreto N° 2054/10) así como también la determinación de los créditos a distribuir por medio del Programa 26 correspondiente al Desarrollo de la Educación Superior (Decisión Administrativa N° 1 del Jefe de Gabinete de Ministros) motivaron la Resolución N° 307/11 del Ministro de Educación, que modificó el Presupuesto para la Administración Pública Nacional (Jurisdicción 70, Ministerio de Educación) y determinó la distribución del presupuesto universitario según institución. En este contexto, se consignó una asignación presupuestaria de 210 millones para universidades sin discriminar, de la cual surgieron los recursos para las cinco nuevas universidades del conurbano bonaerense, entre otras.

La tabla y el gráfico que se exhiben a continuación reflejan la ejecución presupuestaria de las universidades del conurbano durante el período 2010-2015, para el total de las fuentes de financiamiento, de acuerdo con la información que brinda la Cuenta de Inversión de la CGN y, para los casos señalados, las Cuentas de Cierre informadas por las universidades a la SPU.

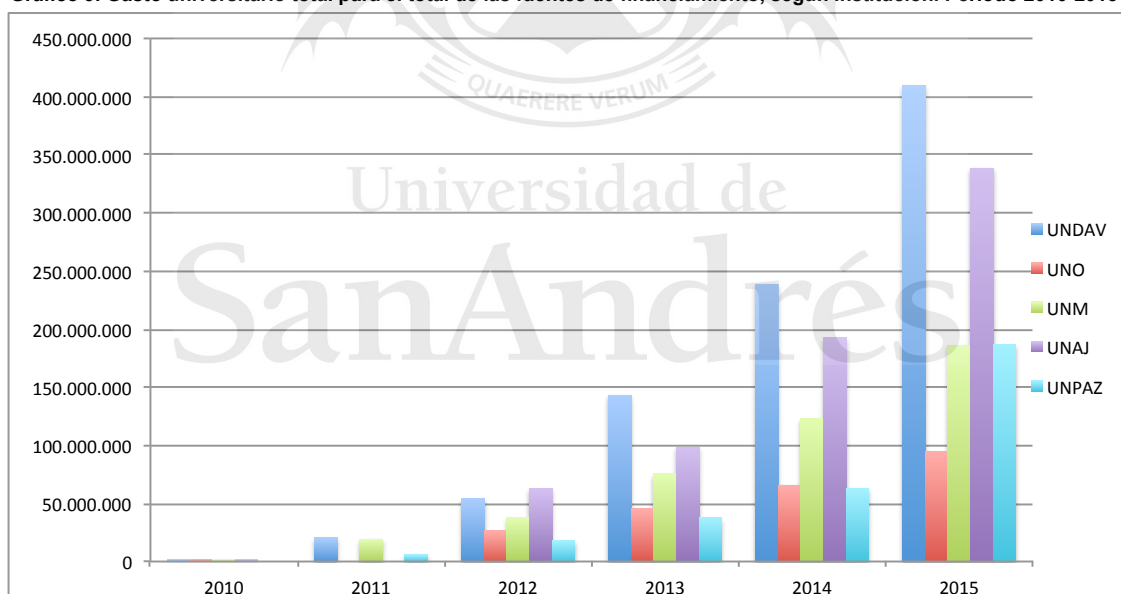
Tabla 15. Gasto universitario total, total fuentes de financiamiento, según institución. Período 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UNDAV	1.121.301	20.360.138	54.421.529	143.069.833	238.794.054	409.791.809
UNO	750.223	5.630.634 ⁽¹⁾	26.403.028	45.855.857	65.682.275	94.343.988
UNM	1.529.199	19.362.702	37.907.624	75.421.470	123.290.693	186.147.526
UNAJ	1.515.617	33.129.752 ⁽¹⁾	62.868.654	98.410.269	192.613.751	338.537.411
UNPAZ		6.234.279	17.988.572	37.671.016	63.009.084	186.979.489

Nota: (1) Información correspondiente a la ejecución presupuestaria total de acuerdo con las Cuentas de Cierre denunciadas por las UUNN. Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2011. DNPelU-SPU

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Nacional de Inversión de la CGN y del Departamento de Información Universitaria - SPU

Gráfico 9. Gasto universitario total para el total de las fuentes de financiamiento, según institución. Período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Nacional de Inversión de la CGN y del Departamento de Información Universitaria - SPU

Asimismo, en el marco de la distribución de recursos adicionales que practica la SPU, financiados por el Programa 26 de Desarrollo de la Educación Superior, la UNDAV, UNO, UNM y UNAJ recibieron transferencias desde 2010 mientras que la UNPAZ lo hizo a partir de 2012. Por su parte, la UNO no recibió transferencias por

recursos adicionales en el año 2011. De acuerdo a la información a la que pudimos tener acceso, ello se debió a las irregularidades detectadas por la SPU en el proceso de normalización de dicha institución. En este contexto, se produjo el cese del financiamiento adicional proveniente de dicha jurisdicción en 2011 (año durante el cual la SPU solo practicó transferencias por gastos de funcionamiento correspondientes a componentes salariales, operativos y de organización). Las transferencias en concepto de recursos adicionales se reanudaron en 2012. Posteriormente, luego de que el Consejo Superior de la Universidad denunciara graves irregularidades en la gestión, la Asamblea de la UNO removió del cargo rector a Martín Alfredo Othacehé –quien había sido elegido en octubre de 2013– por “abandono notorio e injustificado de sus deberes” y por la “comisión de actos lesivos para el interés y prestigio de la Universidad”²⁰.

La tabla a continuación expresa los montos totales de dichos fondos de acuerdo con la información brindada por la SPU en los Anuarios de Estadísticas Universitarias.

Tabla 16. Distribución de recursos adicionales según institución. Período 2010-2013

Universidad	2010	2011	2012	2013
UNDAV	2.781.488	3.862.370	18.303.553	10.205.888
UNO	1.412.805	*	5.069.048	5.183.661
UNM	3.012.488	1.645.075	11.607.760	9.918.195
UNAJ	3.039.598	5.534.063	17.383.517	14.829.792
UNPAZ	*	*	27.403	9.176.665

* Nota: la fuente consultada no brinda datos para el año

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Información Universitaria SPU

Corresponde en este punto caracterizar la integración de los recursos adicionales que distribuyó la SPU a las universidades que analizamos durante el período considerado. Para el año 2010, cuando las instituciones recientemente creadas se

²⁰ Ver actas de las Asambleas Universitarias de la UNO del 21 de mayo de 2016 y del 13 de agosto de 2016, disponibles en http://uno.edu.ar/images/documentos/2016/Asamblea_Mayo_2016.pdf, http://uno.edu.ar/images/documentos/2016/Asamblea_Agosto_2016.pdf accedido en marzo de 2017.

encontraban en proceso de organización, los fondos que recibieron tres de ellas (UNDAV, UNM y UNAJ) fueron exclusivamente transferidos por la SPU, en concepto de asignaciones del Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR, Res. ME N° 260/05). El FUNDAR fue creado en 2005 y tenía como objetivo promover y fomentar acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional tendientes a la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. Para ello, preveía la asignación de fondos a las universidades como resultado de los proyectos que estas presentaran a las diversas convocatorias formuladas por la SPU y propiciaba la celebración de contratos-programa plurianuales orientados al financiamiento de proyectos de mejora de acuerdo con las prioridades nacionales, las necesidades regionales prioritarias y las mejoras recomendadas en los procesos de evaluación externa y acreditación de carreras. Si bien la norma que lo creó fue abrogada dos años después, se dispuso la continuidad de las acciones que estipulaba en cabeza de la SPU. Es decir, se sostuvo la asignación presupuestaria bajo la denominación “Acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional” correspondiente al FUNDAR entre las actividades específicas de la SPU (Actividad 11 del Programa 26 del Ministerio de Educación correspondiente al Desarrollo de la Educación Superior), pero se prescindió de su estructura de funcionamiento. En los hechos, este concepto contempla recursos de libre disposición por parte de la SPU que se utilizan para financiar transferencias en el marco del Programa de Calidad mediante la celebración de convenios y programas específicos entre la SPU y las universidades. Y, asimismo, para la implementación de los diversos programas que de ella dependen orientados, según las líneas de acción trazadas en las sucesivas leyes de presupuesto, al mejoramiento de carreras declaradas de interés público, al apoyo a programas de mejora institucional, a la articulación entre el nivel medio y la universidad para la enseñanza de la ciencias

exactas y naturales, a la promoción de la universidad argentina, al aporte al desarrollo territorial sostenible, la seguridad, sustentabilidad y accesibilidad de los edificios universitarios, entre otras acciones.

Continuando con el análisis de los recursos adicionales transferidos a las universidades del conurbano que analizamos, durante 2011 se financiaron convenios en el marco del FUNDAR y se transfirieron fondos para la ejecución de los proyectos presentados por las universidades en las convocatorias de los Programas de Voluntariado Universitario, Bienestar Universitario y de Promoción de la Universidad Argentina. En 2012 se mantuvo el origen de los recursos que se transfirieron durante los años anteriores a la UNDAV, UNAJ y UNM, y se incorporaron a dicha distribución la UNO y la UNPAZ, aunque esta última sólo recibió transferencias de poca relevancia por la ejecución de programas especiales. Asimismo, las universidades comenzaron a recibir fondos a través del Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas (PROUN). Si bien este programa ya venía siendo implementado por la SPU y destinaba fondos a las nuevas universidades sobre bases racionales que contemplen sus necesidades particulares, de acuerdo con los objetivos legales, a partir de 2012 –y en los años subsiguientes– la Ley Nacional de Presupuesto incluyó en la planilla anexa correspondiente a la distribución de créditos para cada universidad una asignación presupuestaria específica para las instituciones de reciente creación. En este contexto, las universidades creadas en 2009 en el conurbano bonaerense recibieron un total de 20 millones en 2012, y de 25 millones en 2013 y 2014 correspondientes al PROUN.

Por último, en 2013 y 2014 los recursos adicionales financiados por la SPU que recibieron el conjunto de las cinco universidades nuevas del conurbano contemplan recursos en el marco del PROUN y adicionalmente fondos por la ejecución de los siguientes programas: Programa de incentivos a docentes investigadores y proceso de

categorización, Programa de Internacionalización de la Educación Superior, Programa de Inclusión Educativa, Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Programa de Voluntariado Universitario, Programa de Bienestar Universitario, Acciones complementarias Becas Bicentenario, Programa Nacional de Infraestructura y, finalmente, contratos-programa específicos y Programas de mejoramiento y apoyo a la calidad universitaria (PROSOC, POMVET, PROMEI, PROHUM, PROMAGRO, PROMArq, entre otros).

En relación con el análisis comparativo entre la fase anterior de desarrollo de las políticas públicas para la educación superior y con la direccionalidad de las mismas durante el período que analizamos, Suasnábar y Rovelli destacan la creciente aparición de programas focalizados “orientados al mejoramiento de disciplinas, carreras e instituciones, los que, sin desplazar a los programas de tipo competitivo, marcan una innovación en la intervención estatal” (2012: 59). Asimismo, clasifican los programas especiales y distinguen entre aquellos dirigidos a estudiantes, docentes-investigadores, instituciones y disciplinas. Coincidimos con esta apreciación, y consideramos que estas estrategias de financiamiento sí suponen un nuevo direccionamiento de políticas para el sector universitario. Así pues, independientemente de la participación relativa de la inversión que suponen los programas especiales de la SPU con relación al gasto universitario total, que los autores ubican en torno al 20%, su formulación implica la adopción de una serie de decisiones en materia de política pública que constituyen una toma de posición por parte del Estado, que privilegia el desarrollo de políticas orientadas al fortalecimiento institucional del sistema y de iniciativas vinculadas con la pertinencia social de la universidad y, entre otras cosas, promueve el financiamiento de los planes de mejora de las carreras declaradas como de interés público, la formación de posgrado de los docentes universitarios en áreas prioritarias, y el mejoramiento de la

infraestructura universitaria. La implementación de estas políticas públicas refleja que la planificación estatal no se limitó al sostenimiento del sistema a través del financiamiento destinado a solventar los gastos de funcionamiento, que, desde luego, insumen una proporción mayoritaria del gasto universitario total debido a la magnitud del sistema universitario argentino y que, por otra parte, también revelan, durante el período analizado, un compromiso con la recomposición de los niveles salariales de los trabajadores docentes y no docentes universitarios, sino que, por el contrario, avanzó en una nueva direccionalidad de las políticas para el sector, que pretendieron configurar un novedoso paradigma de políticas universitarias, con acento en la planificación y la autonomía responsable, relación que supone la conjunción entre las necesidades del Estado como representante del interés público, la satisfacción de las demandas del conjunto de la sociedad y el rol fundamental de las universidades como promotoras de la generación del conocimiento científico y tecnológico y de las capacidades formativas que requiere la construcción de un proyecto nacional.

Por último, analizaremos la inversión presupuestaria destinada al PNBU y al PNBB. Dichos programas, que ya fueron descriptos en el punto 4.2. de este trabajo, muestran una novedad dentro de los distintos mecanismos de asignación de los recursos públicos, pues tienden a financiar la demanda en lugar de la oferta, tal como lo hacen el resto de los programas competitivos y no competitivos que implementa la SPU y que distribuyen recursos adicionales a las instituciones universitarias y sus actores (García de Fanelli, 2016: 49). En este sentido, una característica de las políticas que propician la asignación de recursos dirigidos a la demanda es que permiten mayores niveles de planificación estatal, orientados, en este caso y en primer lugar, a la reducción de las desigualdades de acceso y permanencia en el nivel universitario, y, en segundo lugar, a impulsar el estudio de carreras de interés prioritario para el desarrollo nacional.

La tabla que se presenta a continuación muestra la evolución de la cantidad de becas otorgadas en el marco del PNBU y el PNBB y la inversión presupuestaria correspondiente, para el período 2003-2015.

Tabla 17. Cantidad de becas PNBU y PNBB otorgadas e inversión presupuestaria en millones de pesos. Período 2003-2015

Año	Becas			Inversión		
	PNBU	PNBB	TOTAL	INVERSIÓN PNBU	INVERSIÓN PNBB	TOTAL
2003	2.726		2.726	\$ 6.815.000		\$ 6.815.000
2004	3.485		3.485	\$ 8.712.500		\$ 8.712.500
2005	4.799		4.799	\$ 11.997.500		\$ 11.997.500
2006	6.259		6.259	\$ 15.647.500		\$ 15.647.500
2007	10.077		10.077	\$ 25.192.500		\$ 25.192.500
2008	11.498		11.498	\$ 28.745.000		\$ 28.745.000
2009	10.960	29.164	40.124	\$ 32.880.000	\$ 135.430.250	\$ 168.310.250
2010	15.021	34.370	49.391	\$ 45.063.000	\$ 157.705.000	\$ 202.768.000
2011	18.712	29.224	47.936	\$ 56.136.000	\$ 158.919.663	\$ 215.055.663
2012	15.899	28.956	44.855	\$ 47.697.000	\$ 137.021.169	\$ 184.718.169
2013	16.669	28.644	45.313	\$ 60.008.400	\$ 213.854.400	\$ 273.862.800
2014	19.286	31.865	51.151	\$ 139.420.800	\$ 415.750.156	\$ 555.170.956
2015	20.987	30.387	51.374	\$ 226.659.600	\$ 599.224.398	\$ 825.883.998

* En 2014 se otorgaron 15.313 becas estímulo (compensación entre PNBB y PROGRESAR) lo que representó una inversión de \$39.330.144 (no sumado al total)

** En 2015 se otorgaron 10.935 becas estímulo lo que representó una inversión de \$65.749.752 (no sumado al total)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado - SPU

Los datos examinados nos permiten asegurar que en 2015 se otorgaron más de 51 mil becas entre el PNBU y el PNBB con una inversión superior a los ochocientos millones de pesos, lo que representa dieciocho veces más cantidad de becas otorgadas que en 2003 y un incremento sideral de la inversión, que al inicio del período analizado rondaba los seis millones de pesos. Por otro lado, la cantidad de becarios en 2014 alcanza una cobertura del 3,5% de los estudiantes del sistema universitario, mientras que en 2003 esa relación era inferior al 0,5%.

Con relación al impacto de los programas de becas, Chiroleu y Marquina señalan que durante la década se produjeron importantes cambios con la incorporación de políticas de financiamiento estudiantil destinadas a la inclusión de grupos socioeconómicos desfavorecidos y a la orientación de la matrícula hacia carreras prioritarias. En este sentido, “las becas suponen una política inclusiva orientada a

reducir las dificultades económicas de jóvenes provenientes de sectores sociales desfavorecidos; por el monto de ingresos que suponen, no cubren los costos de oportunidad, pero sin duda colaboran para la manutención del alumno en el sistema universitario” (2015: 7). Por su parte, Juan Carlos Del Bello considera que “la participación absoluta y relativa de los alumnos provenientes de los hogares de ingresos más bajos era muy escasa hasta (i) las políticas económica de desarrollo del mercado interno y creación de empleo; (ii) la creación del PNBU y el PNBB junto con el aumento del presupuesto de cada universidad estatal y (iii) la puesta en marcha del PROGRESAR” y que, “está demostrado por estudios cuantitativos y cualitativos que el desempeño de los estudiantes becados es superior en promedio a los estudiantes no becados, lo que significa que las becas a estudiantes provenientes de hogares de bajos ingresos contribuye a maximizar el rendimiento académico, que constituye un problema crónico del sistema universitario argentino, a saber la baja tasa de egreso y la elevada deserción y desgranamiento” (2014: 47).

Ahora bien, en relación con las universidades del conurbano, la tabla que se presenta a continuación muestra la cantidad de becas otorgadas durante el período 2011-2015 y la correspondiente inversión presupuestaria.

Tabla 18. Inversión presupuestaria PNBU y PNBB en millones de pesos según institución. Período 2011-2015

Institución	2011	2012	2013	2014	2015
UNAJ (*)	\$ 1.085.000	\$ 2.975.000	\$ 5.985.000	\$ 16.243.200	\$ 32.462.316
UNDAV (*)	\$ 112.000	\$ 308.000	\$ 487.200	\$ 1.592.928	\$ 3.894.588
UNPAZ (***)			\$ 420.600	\$ 1.546.560	\$ 2.435.724
UNM (*)	\$ 606.000	\$ 556.000	\$ 807.600	\$ 1.526.688	\$ 3.625.560
UNO (**)		\$ 375.000	\$ 414.000	\$ 913.536	\$ 1.194.912
TOTAL	\$ 1.803.000	\$ 4.214.000	\$ 8.114.400	\$ 21.822.912	\$ 43.613.100

(*) Inició actividades en 2011

(**) Inició actividades en 2012

(***) Inició actividades en 2013

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado - SPU

Tabla 19. Cantidad de becas PNB y PNBB otorgadas según institución. Período 2011-2015

Institución	2011	2012	2013	2014	2015
UNAJ (*)	300	784	993	1.762	2.149
UNDAV (*)	31	76	87	175	269
UNPAZ(***)			116	201	191
UNM (*)	175	154	143	118	277
UNO (**)	0	81	54	93	74
TOTAL	506	1.095	1.393	2.349	2.960

(*) Inició actividades en 2011

(**) Inició actividades en 2012

(***) Inició actividades en 2013

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado - SPU

Del análisis de la información presentada pueden extraerse las siguientes conclusiones: El 4% de la inversión total en becas universitarias en el período 2011-2015 se destinó al financiamiento de 8.303 becas para estudiantes que asisten a alguna de las cinco universidades que estudiamos, con una inversión de casi ochenta millones de pesos. Por otra parte, la variación porcentual interanual muestra que se produjo un 23% de incremento de la inversión presupuestaria en becas para las universidades del conurbano creadas en el 2009 en el mismo período, lo que representa casi 2.500 becas más en 2015 que en 2011. Y por último, la cantidad de estudiantes beneficiarios de las becas universitarias en 2014 alcanza el 9% del total de los estudiantes que asisten al conjunto de las nuevas universidades del conurbano. Este último guarismo, y su comparación con la relación entre la cantidad de estudiantes becados y el total de la población estudiantil a nivel nacional, que se ubica en torno al 3,5%, muestra que el impacto de la política de subsidios directos a estudiantes es mayor en las universidades del conurbano bonaerense que en el resto de las universidades que componen el sistema universitario. Ello nos permite inferir, a la vez, que el impacto democratizador de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense, en la medida que esta contribuye a la efectiva representación del derecho a la universidad para los sectores tradicionalmente excluidos del acceso al nivel, se ve reforzado, en estas universidades, más que en otras, con la política de becas universitarias que persigue la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior y la reducción de la incidencia de las

desigualdades derivadas del componente socio económico en las trayectorias educativas de los estudiantes.

En último lugar, presentaremos los hallazgos de López Acotto, Martínez y Mangas, quienes estimaron que en los últimos años la participación del gasto en educación superior del quintil de menores ingresos se incrementó por encima del 50%, lo que implica una mayor participación de los estudiantes provenientes de hogares pobres en el total de la población universitaria y una reducción de la brecha entre los quintiles extremos que se explica, en parte, “por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación”. Para los autores “son cientos de miles de personas las que han podido acceder al sistema de educación superior, y que seguramente no lo habrían hecho de no existir estas universidades” (2016a: 59). Para arribar a dichas conclusiones, los autores examinan el trabajo de Leonardo Gasparini *La distribución del ingreso en la Argentina* que, con datos recogidos en 1992, estimó la distribución del gasto público social por función según quintiles de ingreso per cápita familiar. Dicho informe, publicado en 1999 por FIEL, muestra que el quintil de menores ingresos (quintil 1) participaba en un 8,5% del gasto en educación superior mientras que el quintil de mayores ingresos (quintil 5) lo hacía en el 38,4%. Por dicho motivo, en el informe se señala que en materia de incidencia distributiva del gasto público social “el gasto público en sectores sociales es propobre. Los programas con mayor potencialidad distributiva son educación elemental y media, salud y promoción social. Los programas que favorecen más, por peso gastado, a los estratos superiores, son educación universitaria, cultura, ciencia y técnica” (Gasparini, 1999: 354). Por otra parte, López Acotto, Martínez y Mangas citan el estudio de Gaggero y Rossignolo *Impacto del presupuesto sobre la equidad* publicado en 2011 por CEFIDAR. Con datos de la EPH correspondientes a

2010, en este trabajo se estima la participación del gasto en educación superior de acuerdo a la distribución de los asistentes según los distintos deciles a las instituciones educativas de educación superior y universitaria. En este sentido, el informe demuestra que la participación del gasto en educación superior se ubicó en el 13% para el primer quintil y en el 25% para el quinto. Pese a la ya visible reducción de la brecha entre los quintiles extremos, en el informe se señala que “el gasto en educación superior y universitaria se distribuye de modo creciente a lo largo de los deciles de renta” (2011: 32). Por último, López Acotto, Martínez y Mangas muestran, con datos de la Encuesta Permanente de Hogares para 2014, que un 15,1% del gasto en educación superior corresponde a los hogares de los dos deciles más bajos (primer quintil) y un 21,1% a los dos deciles más altos (quinto quintil). De esta manera concluyen que “si bien algunos economistas consideran el gasto en educación superior como ‘pro-rico’ –porque se distribuye de modo creciente a lo largo de los quintiles de renta– y como el de menor impacto redistributivo dentro del gasto público social, en este período el cambio distributivo es evidente: se pasó de una relación entre el 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre de 4,5 a 1, a una de menos de 2 a 1” (2016a: 58).

A modo de conclusión, cabe señalar que la evaluación del gasto público universitario, a partir del análisis de los distintos indicadores presupuestarios correspondientes al sistema universitario en general y a las universidades del conurbano bonaerense en particular, da cuenta de los siguientes hallazgos: a) un notable incremento del presupuesto universitario en el período 2003-2015 con relación con los niveles de inversión del período anterior. La curva que muestra el gasto en educación superior universitaria es sostenidamente ascendente desde 2005, incrementándose por encima de la inflación, considerando estimaciones oficiales y privadas, evidenciando un quiebre en la tendencia de congelamiento presupuestario de la década del noventa; b) la

tendencia positiva de la curva que expresa la participación del presupuesto universitario en el Producto Interno Bruto desde 2005 en adelante. El incremento constante del indicador contrasta con el estancamiento del mismo guarismo durante la década del noventa. Por otra parte, la participación del gasto universitario en relación con el PIB duplica, en 2015, el porcentaje de participación de 1998, superando el punto porcentual;

c) el aumento sostenido del presupuesto transferido por el Tesoro Nacional a las universidades del conurbano, de modo tal que las erogaciones que acompañan el crecimiento de las nuevas instituciones. Por su parte, el gasto total acompaña el incremento de la población estudiantil y el progresivo desarrollo de las actividades de investigación, enseñanza y extensión. El financiamiento que provee el Estado Nacional mediante la distribución de créditos de la Ley Nacional de Presupuesto se ve fortalecido, a su vez, por el paulatino incremento de las transferencias que reciben las universidades por parte de la SPU en distintos conceptos, principalmente programas tendientes a la mejora de la enseñanza y el desarrollo de las nuevas instituciones; d) el aumento exponencial de la inversión en becas universitarias, la ampliación de los programas de becas y el consecuente incremento en la cantidad de estudiantes becados. Estos recursos están dirigidos a financiar la demanda, lo que permite niveles mayores de planificación estatal y, en el caso de las universidades del conurbano bonaerense, refuerzan el impacto democratizador que promueven las nuevas instituciones; y e) un sustancial incremento en la participación, en la última década, del gasto en educación superior para el quintil más pobre, y en consecuencia, una reducción de la brecha con relación a los quintiles de mayores ingresos, históricamente beneficiados por el gasto en educación universitaria, lo que evidencia la elocuente modificación del sesgo distributivo.

Reflexiones finales

Este trabajo asumió como objetivo general analizar la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 y su relación con el proceso de democratización universitaria, partiendo de dos hipótesis que contribuyeron a estructurar la evaluación de la formulación e implementación de la política desde la perspectiva de un conjunto de dimensiones analíticas. Nuestras hipótesis, que fueron explicitadas en la introducción a este trabajo, pero que conviene recordar en este punto, plantean que la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 estuvo orientada a favorecer la democratización universitaria y que esta política posibilitó el efectivo ejercicio del derecho a la educación superior universitaria por parte de un conjunto de personas que hasta ese momento se encontraban excluidas del ejercicio de ese derecho, lo que contribuyó a la democratización de la universidad.

De esta manera, a lo largo del desarrollo de este estudio, practicamos una evaluación de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense, bajo la observancia del marco teórico que desarrollamos en el primer capítulo, estructurado en torno a las nociones de política pública y política pública universitaria, y analizamos los impactos de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 en relación con el proceso de democratización universitaria, concepto que también definimos en el referido marco teórico. Para llevar adelante la evaluación de la política nos ocupamos de cuatro dimensiones analíticas: a) el estudio del marco normativo de las políticas públicas sociales y educativas tanto universales como focalizadas que se desarrollaron durante el período propuesto, e incluso con posterioridad, en la medida en que su implementación alcanza a la

población estudiantil que asiste a las universidades creadas entre 2003 y 2011 y que por lo tanto integran nuestro objeto de estudio, con el objetivo de apreciar si estas configuran una nueva direccionalidad en materia de políticas públicas para la educación; b) el análisis de las razones declaradas por la política pública y de las motivaciones que guiaron a los distintos actores que intervinieron en el ciclo de formulación e implementación, a fin de observar si los propósitos de impulsar la democratización universitaria y de ampliar significativamente el derecho a la educación universitaria se encuentran plasmados en los documentos fundacionales de las nuevas universidades; c) el estudio del comportamiento de la matrícula estudiantil universitaria, a fin de detectar elementos que contribuyan a explicar nuestra hipótesis relacionada con el hecho de que durante el período propuesto se produjo una ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior y con el objeto de evaluar en qué medida los estudiantes que asisten a estas nuevas universidades provienen de sectores socioeconómicos tradicionalmente excluidos del acceso al nivel universitario, y d) la evaluación del gasto en educación superior universitaria a nivel global para todo el sistema universitario de gestión estatal y particularmente para las universidades del conurbano creadas entre 2003 y 2011, a partir del análisis de los distintos componentes presupuestarios, así como también del gasto en becas universitarias, a fin de considerar el impacto de la implementación de la política pública de creación de universidades desde la perspectiva del financiamiento.

A continuación, explicitaremos los principales hallazgos de nuestra investigación en relación con cada una de las dimensiones señaladas.

En primer lugar, la problemática del ejercicio del derecho a la educación universitaria logra su inserción en la agenda de gobierno en la medida que se constituye como una cuestión socialmente problematizada enmarcada en un contexto de

ampliación de derechos posibilitado por distintas condiciones políticas y económicas. En este escenario, la apreciación del derecho a la universidad como derecho humano universal, a la vez individual y colectivo, se extendió a sectores de la sociedad que se encontraban tradicionalmente excluidos del ejercicio de ese derecho. De este modo, la toma de posición por parte del Estado se tradujo en la formulación e implementación de distintas políticas tendientes a fortalecer y garantizar diversos derechos que contribuyeron a posibilitar el ejercicio del derecho a la universidad. Este conjunto de políticas sociales y educativas de corte inclusivo conformaron un marco de posibilidad del ejercicio del derecho a la universidad y fortalecieron un esquema de igualdad de posiciones que se vio reforzado por la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense que estudiamos a lo largo de este trabajo y que se orienta también a posibilitar la igualdad de oportunidades.

En segundo lugar, y en relación con los documentos fundacionales de las nuevas universidades, estos describen y ponen en evidencia que efectivamente la creación de instituciones universitarias en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 estuvo motivada por la preocupación de ampliar significativamente el derecho a la educación superior y fue orientada por la direccionalidad de las políticas sociales y educativas de la etapa que conforman los tres períodos de gobierno kirchneristas. Y que, en ese contexto, la concepción de la educación superior como un bien público social y un deber del Estado y la consideración del derecho a la universidad como derecho humano y universal conforman el núcleo de sentido de todos los instrumentos que sustentaron la formulación de la política que analizamos. Adicionalmente, la declaración acerca de la necesaria intervención del Estado para ampliar las oportunidades de acceso y permanencia en la educación universitaria que resulta favorecedora, en definitiva, de la democratización de la universidad, también forman

parte de las motivaciones que declararon los distintos actores que operaron como decisores de la política pública de creación de universidades en el conurbano bonaerense durante el período que analizamos.

En tercer lugar, los aspectos desarrollados a lo largo de este trabajo en torno a la evolución de la matrícula estudiantil universitaria demuestran: a) que la creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 posibilitó efectivamente una ampliación del acceso a la educación superior, tal como lo revelan las estadísticas que muestran tasas de crecimiento interanual de la cantidad de estudiantes y de nuevos inscriptos considerablemente mayores en las universidades nuevas del conurbano bonaerense que en la totalidad del sistema universitario y un incremento muy superior de la población estudiantil que asiste a las universidades del sector estatal situadas en el conurbano en relación con el incremento de la población estudiantil que asiste a las universidades que conforman el resto del sistema universitario para el mismo período, y b) que se produjo una disminución en la desigualdad en el acceso a la educación superior, reflejada en el incremento de la cantidad de estudiantes universitarios de la región bonaerense pertenecientes a los quintiles de menores ingresos y en la reducción de la brecha en relación con el porcentaje de personas que asisten o asistieron a la universidad entre los distritos del GBA más y menos favorecidos económicamente, y que coinciden con los sitios de emplazamiento de las nuevas universidades.

Por último, y respecto de la evaluación del gasto público en educación universitaria, el análisis de los componentes presupuestarios correspondientes a la totalidad del sistema universitario y a las nuevas universidades en particular arroja un quiebre en el estancamiento del financiamiento universitario de la etapa anterior, caracterizado por un incremento sostenido por encima de la inflación del gasto en educación universitaria en ambos casos, y una participación creciente del gasto

universitario en el Producto Interno Bruto hasta duplicar los niveles históricos, que coincide con la preocupación del Estado Nacional por el sostenimiento del sistema universitario a partir de 2003. Asimismo, la inversión del Estado Nacional en las instituciones de reciente creación acompaña su crecimiento y la complejización de sus actividades a través del financiamiento de diversas iniciativas que importan una activa planificación de políticas que, además, se enmarca en la nueva direccionalidad de las políticas públicas para la educación superior durante la etapa que analizamos. Adicionalmente, se puede ver que la inversión en los programas de becas universitarias muestra incrementos siderales y la evolución de la cantidad de becarios demuestra el impacto de este tipo de políticas en la reducción de las desigualdades derivadas de las condiciones socioeconómicas, especialmente entre los estudiantes que asisten a las nuevas universidades situadas en el conurbano bonaerense. En último lugar, se comprueba una mayor participación de los estudiantes provenientes de hogares pobres en la educación universitaria y una reducción de la brecha entre los quintiles de mayores y menores ingresos en la participación en el gasto en educación superior.

Las conclusiones que expusimos, y que, creemos, contribuyen a validar las hipótesis que guiaron nuestra investigación, invitan a algunas reflexiones finales.

De acuerdo a lo desarrollado a lo largo de este trabajo, creemos que a partir de 2003 se constata la aparición de un nuevo paradigma de políticas para la educación universitaria, del cual forma parte la creación de universidades en toda la extensión del territorio nacional y concretamente en el conurbano bonaerense. Este paradigma muestra una direccionalidad opuesta a la de las políticas desplegadas desde el Estado Nacional, a través de los diversos poderes y órganos de la Administración Pública, en la etapa anterior. En este contexto, el desafío presente se ubica no sólo en el plano de la necesidad de garantizar la continuidad de las políticas universitarias estatales en un

sentido democratizador sino también en el de asegurar la continuidad de las políticas institucionales de las propias universidades en ese mismo sentido.

Asimismo, sostenemos y esperamos haber explicado a lo largo de este trabajo que el derecho a la universidad se amplió considerablemente a sectores de la población que se encontraban tradicionalmente excluidos, de hecho, del efectivo ejercicio de ese derecho, tornando más cierta la posibilidad que tienen estas personas de convertirse en estudiantes universitarios. No obstante, la democratización de la universidad exige renovados compromisos de los actores que intervienen en la formulación e implementación de políticas para el sector –que son múltiples y diversos, tal como ha sido puesto de manifiesto en estas páginas– para lograr que la democratización universitaria, en tanto convierte a más personas en titulares del derecho a la universidad, se sostenga a lo largo de toda la trayectoria educativa y se aprecie al momento de la graduación de los estudiantes.

En este sentido, creemos que la formulación e implementación de la política de creación de universidades en el conurbano bonaerense como política pública democratizadora debe ser necesariamente fortalecida con el desarrollo de nuevas políticas focalizadas en la trayectoria educativa de los jóvenes que asisten a estas universidades y que estas políticas deben ser implementadas no sólo por los órganos de la Administración Pública Nacional competentes en la materia –por caso, el Ministerio de Educación y la SPU–, sino también por las propias universidades. Al respecto, la formulación de estrategias democratizadoras hacia el interior de cada una de las instituciones y en coordinación entre todas ellas, en la medida en que todas ellas comparten, como creemos haber demostrado, rasgos y características comunes, es un desafío que se presenta hacia el futuro, máxime cuando, al momento de escritura de estas páginas, las primeras cohortes

de estudiantes que asisten a las universidades creadas entre 2003 y 2011 se encuentran culminando sus trayectos educativos.

Por último, consideramos que las políticas públicas educativas en general, y las políticas orientadas a la educación universitaria en particular, operan sobre el presupuesto de la igualdad, y que en la medida en que esta —en su plano real, no formal— no se concreta autónomamente, el rol del Estado es esencial para tornar posibles, a través de políticas activas, los escenarios de igualdad que exige la sociedad. En ese tránsito democratizador, las posibilidades del ejercicio de los derechos se amplían y el horizonte de la igualdad se vuelve más próximo.



Bibliografía

- Abeledo, C. y Obeide, S.** (2003). La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual en J. C. Pugliese (editor) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Aguilar Villanueva, L. F.** (1993). Estudio Introductorio en L. F. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Octubre, 2007. Caracas.
- Basualdo, E.** (2006). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Basualdo, E.** (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Baudelot, C. y Establet, R.** (2003). *La escuela capitalista en Francia*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Bourdieu, P.** (2008). *Homo Academicus*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C.** (1995). *La reproducción, elementos para una teoría de la enseñanza*. México: Fontamara.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C.** (2009 [2003]). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bresser Pereira, L. C.** (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. vol. 38, N° 150, julio-septiembre de 1998, (pp. 517-550). Buenos Aires.
- Buchbinder, P.** (2010). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Buchbinder, P. y Marquina, M.** (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Camou, A.** (2014). Revisando las tensiones entre autonomía y regulación. Notas sobre las relaciones entre Estado y universidad en la Argentina actual en M. Marquina (compiladora) *La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC-CONADU.

Cantamutto, F. J. (2013). El kirchnerismo como construcción hegemónica populista. *Debates urgentes*, año 2, N° 3. Buenos Aires.

CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Atuel.

Chiroleu, A. (2007). Los contextos que enmarcan la reforma de la ley de educación superior: entre desafíos y oportunidades, en M. Marquina y G. Soprano (coordinadores) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2012a). La política universitaria como política pública en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2012b). Expansión de las oportunidades, inclusión y democratización universitaria en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2013) Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil en M. Unzué y S. Emiliozzi (compiladores) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.

(2014). Alcances de la democratización en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, N°65/1 15/05/2014, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2005). La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes en E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (compiladores) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2009). La política universitaria en la agenda del gobierno de Kirchner en M. Marquina, C. Mazzola y G. Soprano, (compiladores). *Política, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

(2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (compiladores) *La política universitaria en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Chiroleu, A. y Marquina M.** (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina, *Propuesta Educativa*, N°43, Año 24, Junio de 2015, vol. 1, (pp. 7-16).
- Chiroleu, A., Suasnábar, C. y Rovelli, L.** (2012). Horizontes para una nueva política universitaria en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Clark, B.** (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- (1987). *The Academic Life. Small Worlds. Different Worlds*, Nueva Jersey: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Cohen, E. y Franco, R.** (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Cooke, T.D y Reichardt, CH.S.** (1986), *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Madrid: Morata.
- D'Alessandre, V. y Duer, C.** (2015). Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR. *Cuaderno 22*, SITEAL, recuperado de http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2015/12/PTC-orientados-a-jovenes_siteal_cuaderno_22_progresar.pdf
- Del Bello, J. C.** (2014). Agenda de política universitaria 2015/2025 en C. Marquis (editor), *La Agenda universitaria II. Propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo.
- Di Giovambattista, A.P., Gallo, P. y Panigo, D.** (2014). El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR en la Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones, *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, N°17, primer trimestre 2014. CEIL- CONICET. Buenos Aires.
- Dubet, F.** (2014). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ezcurra, A.M.** (2011a). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave en N. Fernández Lamarra y M. de F. Costa de Paula (compiladores) *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades*. Saénz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

(2011b). *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC- CONADU.

(2012) Modelo neoliberal de política social y educación. Focalización y Enseñanza Superior en N. Gluz y J. Arzate Salgado (coordinadores) *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a “los particularismos” neoliberales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación (Argentina 2010), *Documento de trabajo N°40, septiembre de 2011, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR)*. Buenos Aires.

García de Fanelli, A. M. (1997). Las nuevas universidades del Conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico. CEDES/117, Serie Educación Superior, Buenos Aires.

(2008) Financiación de la educación superior argentina. Cambios y continuidades entre los años noventa y la primera década del 2000, *Educación Superior y Sociedad, UNESCO-IESALC*, recuperado de <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/view/388/326>

(2011). La educación Superior en la Argentina 2005-2009 en J.J. Brunner y R. Ferrada Hurtado (editores) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA, recuperado de <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Educaci%C3%B3n-Superior-en-Iberoam%C3%A9rica-2011.pdf>

(2016). Informe nacional: Argentina, en J.J. Brunner (editor y coordinador) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA, recuperado de <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/ARGENTINA-Informe-Final.pdf>

Gasparini, L. (1999). *La distribución del ingreso en la argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Gessaghi, V. y Llinás, P. (2005). Democratizar el acceso a la educación superior, CIPPEC, noviembre de 2005, recuperado de http://cippec.org/files/documents/Otras%20Publicaciones/democratizarelacceso_EDU.pdf

Hernández, G y Garbarini, L. (2010). El Estado benefactor y la expansión del sistema educativo en la Argentina en D. Toribio (compilador) *La universidad en la Argentina*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.

Krotsch, P. (2003 [2001]). *Educación superior y reformas comparadas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

- Krotsch, P. y Suásnabar, C.** (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Revista Pensamiento Universitario*, N° 10, (pp. 35-54). Buenos Aires.
- Laguado, A. y Cao, H.** (2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (2003-2013), *Revista Estado y Políticas Públicas*, número 4, año 3, mayo 2015. Buenos Aires: FLACSO.
- Lindblom, C. E.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. México: Porrúa.
- López Acotto, A., Martínez, C. y Mangas, M. (2016a).** La universidad como derecho en A. López Acotto, C. Martínez y M. Mangas (compiladores) *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2016b).** ¿Cómo hace 15 años? en A. López Acotto, C. Martínez y M. Mangas (compiladores) *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Majone, G.** (1997 [2005]). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marquina, M.** (2011). El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los '90: las nuevas universidades del conurbano bonaerense en N. Gluz (editora) *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más de un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2012).** ¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (compiladores) *La política universitaria en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Martínez Nogueira, R.** (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP.
- Meny, I. y Thoenig J.C.** (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mestman, M. y Suasnábar, C.** (2006). Autolimitación e Intervencionismo Estatal: Las políticas universitarias en Argentina a veinte años de democracia en J. d R. Silva Jr., J. F. de Oliveira y D. Mancebo (organizadores) *Reforma Universitaria dimensoes e perspectivas*. San Pablo: Alínea Editora.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD)** (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, recuperado de <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- Oszlak O. y O'Donnell, G.** (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Grupo de Trabajo Sobre el Estado, CLACSO, Volumen 4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

- Oszlak, O.** (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. Buenos Aires: CEDES.
- (1999a). De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad* N° 160, abril-mayo. Buenos Aires.
- (1999b) “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6 N° 14. Buenos Aires.
- (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 11. Buenos Aires.
- Passeron, J.C.** (1979). La democratización de la enseñanza superior en los países europeos: intento de retrospectiva *Perspectivas*, vol. IX, N° I, *Revista Trimestral de Educación*. (pp. 46-56). París: UNESCO.
- Pérez Rasetti, C.** (2012). La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (compiladores) *La política universitaria en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pérez Rasetti, C. y Araujo, J.** (2010). Expansión de la educación superior en la Argentina: desafíos y propuestas para pensar las políticas de acceso. *X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*. Mar del Plata, 2010.
- Rancière, J.** (2012). *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Rancière, J.** (2013) El filósofo y sus pobres. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: INADI.
- Rinesi, E.** (2011). Notas para una caracterización del kirchnerismo. *Debates y combates*, N° 1, Año 1, noviembre de 2011. Buenos Aires.
- (2012). *Notas sobre la “cuestión” universitaria* en D. Ezcurra, L. Greca y A. Saegh, *Educación Superior: Tensiones y debates en torno a una transformación necesaria: Volumen II*. Villa María: Eduvim. Editorial Universitaria Villa María.
- (2013) Presente y desafíos de la universidad pública argentina. *La universidad interviene en los debates nacionales*, N° 1, agosto de 2013, Buenos Aires.
- (2015). *Filosofía y política de la universidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC-CONADU.
- (2015b). Democratizar la universidad. Los desafíos pendientes en E. M. Miranda (coordinadora) *Democratización de la educación superior. Una mirada desde el Mercosur. A 400 años de la universidad en la región*. Unquillo: Narvaja editor.

(2016) De filósofos y zapateros (dos notas sobre la idea de la Universidad como derecho). *Coloquio Internacional "La Universidad posible"*, abril de 2016, Santiago de Chile.

Rinesi, E. y Soprano, G. (2007a). Universidad, estado y sociedad. Los sentidos de la autonomía y la heteronomía en la experiencia de la universidad pública argentina en M. Marquina y G. Soprano (coordinadores) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2007). Autonomía y heteronomía de la Universidad. Un diálogo con *El conflicto de las Facultades*, de Immanuel Kant en E. Rinesi y G. Soprano (compiladores) *Facultades Alteradas. Actualidad de El conflicto de las Facultades, de Immanuel Kant*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Rovelli, L. (2006). La cuestión "local" en la etapa fundacional de las nuevas universidades del conurbano bonaerense. Los casos de la Universidad Nacional de Quilmes y General Sarmiento, recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/ROVELLI%20Instituciones.pdf

(2012). Dinámicas históricas y lógicas de expansión universitaria en la Argentina en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Sidicaro, E. (2003). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: EUDEBA.

Storni, A. (2005). Las "nuevas" universidades del conurbano bonaerense (diez años después), *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*, Mar del Plata, diciembre de 2005, recuperado de <file:///Users/anabellalucardi/Downloads/STORNI%20-%20Storni.pdf>

Stubrin, A. (2014). Autonomía universitaria, planeamiento y política pública: un ensamble factible e indispensable en M. Marquina (compiladora) *La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC-CONADU.

Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Año 9, N° 10, (pp. 83-93). Rosario.

(2012). El marco normativo de las universidades y el debate sobre la autonomía: una lectura desde la producción académica en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Suasnábar, C. y Rovelli, L.** (2012) Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (compiladores) La política universitaria en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Tamayo Saéz, M.** (1997). El Análisis de las Políticas públicas en R. Bañón y E. Carillo, (compiladores) La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad.
- Toribio, D.** (2000). ¿Cuál es la novedad de las nuevas universidades del conurbano bonaerense? El caso de la Universidad Nacional de Lanús, I Colóquio Internacional sobre Gestao Universitária na América do Sul, recuperado de <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/25919>
- Tünnermann Bernheim, C.** (1979). El problema de la democratización de la educación superior en América Latina, *Perspectivas, vol. IX, N° I, Revista Trimestral de Educación.* (pp. 83-89). París: UNESCO.
- Unzué, M.** (2016). Los sentidos de la idea de la democratización de la universidad en Argentina en I. Aranciaga (compilador) *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas. Debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa.* Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Unzué, M. y Emiliozzi, S.** (2013). Prólogo en M. Unzué y S. Emiliozzi (compiladores) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada.* Buenos Aires: Imago Mundi.
- Varesi, G.** (2010). La Argentina post convertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 41, núm. 161, abril-junio (pp. 141-152). México, recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820105006>
- (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad Económica*, número 264, IADE. Buenos Aires.

Fuentes

- CEPECS** (2016). Estadísticas educativas sobre población universitaria. El proceso de inclusión social en la educación en la Argentina del Bicentenario, D. Ventrisci, R. Cuevas, R. Nigita y G. Pinazo, recuperado de <http://www.cepecs.org.ar/pdf/novedades/presentacion-universitarios.pdf>
- CIPPEC** (2014). ¿Se cumplió la ley de Financiamiento Educativo? P. Bezem, F. Mezzadra y A. Rivas, A., Documento de políticas públicas. Área de Desarrollo Social. Programa de Educación. Junio de 2014. Análisis 135, recuperado de <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/135+DPP+EDU%2C%20Se+cumplio+>

[la+Ley+de+Financiamiento+Educativo%2C%20Bezem%2C%20Mezzadra+y+Rivas.pdf/63f0872b-053d-4e07-ae9f-ecc704874be4](http://www.unaj.edu.ar/la+Ley+de+Financiamiento+Educativo%2C%20Bezem%2C%20Mezzadra+y+Rivas.pdf/63f0872b-053d-4e07-ae9f-ecc704874be4)

Dirección Nacional de Información y Evaluación, Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación (2010). Incremento de la matrícula 2009-2010. Relevamiento Anual 2010, recuperado de <https://es.scribd.com/doc/103051171/DINIECE-Incremento-de-matricula-2009-2010>

Fundación CEPP. Observatorio de la Educación Básica Argentina (2012) Informe de Resultados: Módulo del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), Marzo de 2012, recuperado de <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/Presentacion-AUH.pdf>

IEC- CONADU (2010). Los salarios de los docentes universitarios. La recuperación de los últimos años. Documentos para el debate. Abril de 2010, recuperado de http://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1417194474_salarios-marzo-2010.pdf

IESALC. UNESCO. (2008). Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias.

Ministerio de Educación (2011). Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo, noviembre de 2011, recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%20000174%20-%20An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20aspectos%20educativos%20de%20la%20AUH.pdf>

(2011). Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad, noviembre de 2011, recuperado de <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/item/96909/Investigacion%20PCI.pdf?sequence=1>

(2015). Cambios y continuidades en la escuela secundaria: la universidad pública conectando miradas. Estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad. Segunda Etapa, recuperado de <https://www.educ.ar/recursos/126462/cambios-y-continuidades-en-la-escuela-secundaria-la-universidad-publica-conectando-miradasnbsp>

UNIPE. Observatorio Educativo (2016). Nuevos estudiantes, más graduados, desarrollo de la investigación, alto prestigio social... ¿porqué están cuestionadas las universidades públicas? en *El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE*. Año 3, N°6. Agosto de 2016.

Universidad Nacional Arturo Jauretche (2010). *Estatuto provisorio de la Universidad Nacional Arturo Jauretche*, recuperado de <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2015/12/Estatuto.pdf>

(s/f). *Universidad Nacional Arturo Jauretche. Proyecto Institucional*, recuperado de https://www.dropbox.com/s/e7n3vhayyyvi64s/Proyecto_Institucional_UNAJ.pdf?dl=0

Universidad Nacional de Avellaneda (2015). *Estatuto Académico de la UNDAV*. Recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9048.pdf>

(s/f). *Proyecto Institucional Universitario de la UNDAV (PUI)*, recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/9046.pdf>

Universidad Nacional de General Sarmiento (2011). Gluz, N. (coordinadora). Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Provincia de Buenos Aires. Diciembre 2010-julio 2011, recuperado de http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf

Universidad Nacional de José C. Paz (2015). *Estatuto provisorio de la Universidad Nacional de José C. Paz*, recuperado de <http://unpaz.edu.ar/sites/default/files/Estatuto%20provisorio%20Universidad%20Nacional%20de%20Jos%C3%A9%20C.%20Paz.pdf>

Universidad Nacional de Moreno (2010). *Proyecto Institucional*, recuperado de <http://www.unm.edu.ar/documentos/proyectoinstitutional.pdf>

(2013). *Estatuto de la Universidad Nacional de Moreno*, recuperado de <http://www.unm.edu.ar/documentos/estatutodefinitivo.pdf>

Universidad Nacional del Oeste. (2013). *Estatuto*, recuperado de http://www.ungs.edu.ar/ms_cre/wp-content/uploads/2015/05/Estatuto-UNO.pdf

Normativa

Ley de Educación Nacional N° 26.206

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075

Ley de Educación Superior N° 24.521

Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior N° 27.204

Ley de Educación Técnica y Profesional N° 26.058

Universidad Nacional de Avellaneda, Ley 26.543

Universidad Nacional del Oeste, Ley 26.544

Universidad Nacional de Moreno, Ley 26.575

Universidad Nacional Arturo Jauretche, Ley 26.576

Universidad Nacional de José Clemente Paz, Ley 26.577



Universidad de
San Andrés