

Educación  
FLACSO ARGENTINA  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
propuesta@flacso.org.ar  
ISSN 1995- 7785  
ARGENTINA

---

Propuesta  
**Educativa**  
**50**

**2018**  
**Dossier**

**Claroscuros de la universidad que construimos en democracia: autonomía,  
cogobierno y expansión de oportunidades, por Adriana Chiroleu.**  
**Propuesta Educativa Número 50 – Año 27 – Nov. 2018 – Vol.2 – Págs. 24 a 38**

---

## Claroscuros de la universidad que construimos en democracia: autonomía, cogobierno y expansión de oportunidades

ADRIANA CHIROLEU\*

Más allá de los vaivenes que atravesara la universidad pública argentina a lo largo del siglo XX, dos principios fueron consolidándose como axiales: los de igualdad y participación. En tal sentido, los reclamos por un acceso sin restricciones, por una parte, y por autonomía y cogobierno por la otra, se constituyeron para los universitarios, en el marco general indispensable para encuadrar la vida universitaria. Constituían en ese sentido, caminos que –en sintonía con el ideario de la Reforma de 1918– conducirían a afrontar los problemas residuales de décadas de intervenciones espurias: elitismo, oscurantismo, desactualización en los contenidos disciplinares e individualización y secretismo en las prácticas institucionales y académicas.

A partir de 1983, esta tesitura no siempre fue compartida y acompañada por la política nacional y la natural tensión entre las instituciones universitarias y los gobiernos asumió distintas formas de resolución según los momentos. Sin embargo, con mayores rispideces a veces o con un mejor clima de entendimiento e intercambio, el rumbo de apertura de las instituciones no se discutió en sí mismo sino en sus alcances, formas de gestión y formatos organizativos.

En los 35 años que median entre el retorno de la democracia política y el momento actual la institución y el sistema universitario experimentaron cambios profundos entre los cuales se destacan especialmente la expansión de las oportunidades para desarrollar estudios –que queda plasmada en una ampliación de la cobertura institucional, la eliminación de las trabas para el acceso, la gratuidad y los programas de ayuda económica a estudiantes carenciados– y el goce de una amplia autonomía y sostenimiento del cogobierno universitario.

Encuadrado en los conceptos de democratización externa (ampliación de las bases sociales de la institución) e interna (participación de los claustros en el cogobierno), este trabajo explora las principales transformaciones que en términos de democratización experimentó la universidad argentina entre 1983 y 2018 a través del análisis de un puñado de dimensiones que si bien no agotan la complejidad del devenir universitario sirven como botón de muestra de esta. Las mismas se vinculan con aquellos principios axiales, participación e igualdad, que articulan la vida universitaria nacional.



Dra. en Ciencias Sociales por la FLACSO /Brasil y la Universidad de Brasilia; Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Prof. Titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora especializada en temas de Política Universitaria en América Latina.  
E-mail: [achiroleu28@gmail.com](mailto:achiroleu28@gmail.com)

La pregunta que organiza el texto indaga sobre los sentidos que adquirieron en el lapso señalado, los reclamos de autonomía, cogobierno e ingreso irrestricto en las instituciones. Y en tal sentido se interroga sobre los logros alcanzados y los nuevos desafíos que se delinean en el horizonte institucional. El proceso de democratización universitaria que se fue desarrollando en estas tres décadas y media, ¿permitió aproximarse a las metas señaladas?

## La ampliación de las bases sociales de la universidad y sus alcances

La expansión de las oportunidades en el ámbito universitario constituye un anhelo social que atraviesa –con distinto grado de concreción y alcances– el siglo XX y a pesar del cambio profundo de escenario, también el XXI. La ampliación de las oportunidades constituye un reclamo presente ya en los Reformistas de 1918 quienes entonces demandaban una apertura de los claustros a la pujante clase media en proceso de crecimiento. Pero es a mediados de siglo, a partir del gobierno del primer peronismo (1945-1955) cuando comienza una etapa de expansión y masificación como consecuencia de la eliminación de los exámenes de ingreso y los aranceles universitarios.

Si bien los gobiernos militares que se sucedieron a lo largo de varias décadas del siglo pasado limitaron las oportunidades en el nivel, a partir de 1983, con el retorno de la democracia, se da una significativa ampliación de la matrícula, revirtiendo la ausencia de oportunidades que generó la clausura de las instituciones durante los años previos. A partir de entonces, la eliminación de las restricciones al ingreso a las universidades y la gratuidad de los estudios crearon condiciones para la incorporación de grupos socioeconómicos heterogéneos, aunque aún con una fuerte preponderancia de sectores medios.

La gestión de Raúl Alfonsín (1983-1989), que inaugura el ciclo democrático, otorgó a la universidad pública un rol importante en la ampliación de la participación social considerando que ésta constituía una vía de aseguramiento de la democracia. Acorde a la tradición reformista, el gobierno decidió encarar los principales desafíos que enfrentaba la institución confiando en el potencial que éstas tenían para regenerarse y superar su situación crítica a partir de las potencialidades de un ejercicio pleno de su autonomía y del cogobierno (Suasnábar, 2013).

El ingreso directo a las universidades y la gratuidad de los estudios se dio sin embargo en un contexto de restricción presupuestaria y el fuerte crecimiento de la matrícula se canalizó en las universidades públicas existentes<sup>1</sup> produciendo dificultades institucionales de envergadura por la improvisación con que se dio la expansión física de las instituciones y, sobre todo, la ampliación del cuerpo docente.

Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) y encuadrada en la Reforma del Estado que tiene lugar en esos años, la universidad adquirió un rol diferente poniéndose énfasis en una concepción utilitarista que –siguiendo las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito– focalizó en una particular definición de eficiencia y equidad, y puso en discusión la política de admisión.

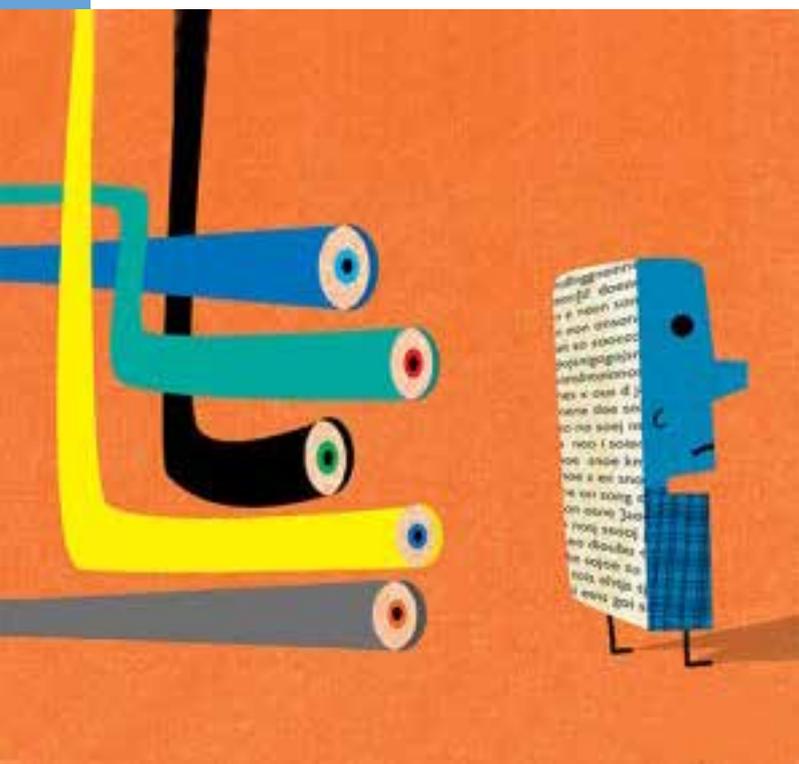
La eficiencia estaría garantizada por el ingreso del mercado, por el mejoramiento del rendimiento de las instituciones y de la calidad de estas que aportaría la competencia. La búsqueda de equidad por su parte se fundaba en un diagnóstico que entendía a la universidad como una institución elitista en la cual estaban sobrerrepresentados los sectores sociales más acomodados. Se asociaba además al principio de igualdad de oportunidades como estrategia para evitar la exclusión de los grupos desfavorecidos y estaba ligada a la combinación entre una propuesta de arancelamiento de los estudios para aquellos que pueden cubrir los costos y Programas de Créditos y Becas Universitarias para los estudiantes carenciados. La autonomía universitaria, sin embargo, hizo que es-

tos principios oficiales de política universitaria fueran encarados sólo de manera parcial y por pocas universidades, perdiendo de esa manera eficacia.

Durante esta década se dio una nueva expansión del sistema universitario público a través de la creación de 3 institutos universitarios y 9 universidades nacionales, 6 de las cuales se instalaron en el conurbano de Buenos Aires creándose así instituciones que garantizaran una oferta en un área urbana que concentraba a una amplia población de bajos ingresos. Se expandió también fuertemente el segmento privado en el cual se crearon 19 universidades y un instituto universitario.

Por su parte, Néstor Kirchner accedió al gobierno en 2003 inaugurando un ciclo de tres períodos presidenciales del mismo signo

(uno a su cargo y dos a cargo de su esposa, Cristina Fernández) que se extendió hasta 2015. Se superó así la crisis política que se desatará a partir de la renuncia del presidente De la Rúa y la crisis económica generada por la salida de la Convertibilidad y su secuela de expansión de la pobreza. La inclusión social que pasó a constituir un eje articulador de las gestiones Kirchner alcanzó también al ámbito universitario. La ampliación de la cobertura del nivel superior fue estimulada a través de un conjunto de programas, que focalizaron especialmente en el reconocimiento y la ampliación de derechos en este sector educativo. La democratización por lo tanto fue entendida en términos de la generación de oportunidades para sectores sociales vulnerables y se concretó a través de dos vías principales: la creación de nuevas universidades públicas y la consolidación de formas de ayuda económica a estudiantes carenciados.



Es así como, durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se crearon 18 universidades nacionales -8 de las cuales se asentaron en el conurbano de Buenos Aires-, 1 instituto universitario y 5 universidades provinciales. Se autorizaron también 7 universidades y 2 institutos universitarios privados.

En lo que refiere a la ayuda económica, el *Programa Nacional de Becas Universitarias* (PNBU), que, a partir de 2000 incorporó líneas especiales de ayuda a indígenas y discapacitados, se vio complementado a fines de 2009 por el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) que procuró estimular la elección de carreras consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país.

Según datos provistos por el Informe de Gestión 2015 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), en ese año se otorgaron en total más de 62 mil becas y el monto invertido ascendió a cerca de 900 millones de pesos.<sup>2</sup> No se conocen sin embargo evaluaciones integrales de estos programas que den cuenta de sus efectos en términos de retención de matrícula y graduación. Desde otra perspectiva de análisis, García de Fanelli (2014) señala que –a pesar del monto de la inversión– el total de becas otorgadas no llegó a cubrir a los estudiantes universitarios de 18 a 24 años pertenecientes a los hogares correspondientes al 20% de menores ingresos, que constituían alrededor de 170 mil en el año 2014; esto implica que auxiliaba a menos del 30% de este segmento de la población estudiantil. Por otra parte, los montos pagados y la irregularidad de los pagos supusieron que este aporte fuera sólo un complemento para los jóvenes más vulnerables.

De manera complementaria a las becas, en 2014 se estableció el Programa PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos), política de transferencia monetaria directa que buscó estimular la continuidad de los estudios en cualquier nivel educativo o a capacitar con fines laborales a jóvenes entre 18 y 24 años<sup>3</sup>.

Según datos provistos por Administración Nacional de Seguridad Social a fines de 2015, de los 900 mil jóvenes que obtuvieron este Plan, alrededor de 320 mil cursaban estudios superiores, de los cuales, 172 mil lo hacían en el ámbito universitario.

Por su parte, durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019) no hubo cambios en el mapa institucional que, desde la perspectiva oficial está sobrepoblado y, si bien se dio continuidad a los programas de ayuda económica, comenzaron a presentarse dificultades para acceder a nuevas prestaciones o para renovarlas, demoras en el cobro y otras dificultades que profundizaron la discontinuidad en los pagos (Petersen, 2017). La falta de una actualización acorde al ritmo inflacionario tendió también a licuar los efectos positivos de estos programas.

En enero de 2018 se reformuló el programa PROG.R.ES.AR que pasa a llamarse Becas Progresar y se radicó ahora en el ámbito del Ministerio de Educación unificando, de tal manera, todas las becas otorgadas por el Estado. Se aumentaron también las exigencias académicas y para obtener su renovación los alumnos deberán aprobar la mitad + 1 de las materias del año que cursan; éste constituye un objetivo de difícil consecución si se tiene en cuenta las características de la población a la que va dirigido.

Si hacemos un análisis diacrónico del crecimiento de la cobertura institucional, comparativamente con la década del 90, el último ciclo de expansión se caracteriza por la pre-

eminencia del formato universitario y la creación de establecimientos de gestión estatal (nacionales y provinciales). En ambos momentos se fundaron además universidades públicas en el conurbano de Buenos Aires las cuales –junto a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora que data de 1972- constituyen 15 establecimientos que albergaban, en 2017, cerca del 15% de la matrícula total permitiendo el acceso de grupos sociales hasta entonces ausentes.

Como rasgo común, estas instituciones atienden preferentemente a una población muy desfavorecida en términos socioeconómicos para quien la creación de una oferta académica de cercanía mejora sus posibilidades de acceder a estudios universitarios. En un porcentaje muy elevado (entre el 70 y el 95% según las instituciones) su matrícula está formada por estudiantes que constituyen la primera generación de universitarios de sus familias<sup>4</sup> y muchos de ellos, también, la primera generación que ha logrado concluir los estudios secundarios. Como tendencia se señala, sin embargo, que en la medida en que las instituciones se consolidan, incorporan paulatinamente a otros sectores sociales radicados en la zona<sup>5</sup>.

Muchos de los estudiantes tienen profundas falencias en términos de formación académica, vinculadas con las deficiencias que experimenta toda la educación media, las que se agudizan en los establecimientos que atienden a sectores populares. Estos dos factores, el distanciamiento con las prácticas universitarias vinculado con la ausencia de antecedentes familiares en el nivel y las dificultades académicas, constituyen un desafío significativo para estas instituciones.

Las mismas ofrecen en general carreras de pregrado y grado, con énfasis en las primeras, que aseguran una salida laboral inmediata. Desarrollan, además, similares estrategias para contener el desgranamiento y la deserción y favorecer no sólo el ingreso sino la permanencia y el egreso<sup>6</sup>. A pesar de esta batería de iniciativas, las tasas de graduación son aún bajas o muy bajas según las instituciones, problemática que sin embargo afecta también al resto de las universidades públicas (Chiroleu, 2017a).

Este recorrido por la evolución reciente de la universidad nos permite vislumbrar algunos claroscuros que persisten a través del tiempo. Por una parte, la expansión institucional que tuvo lugar en poco más de dos décadas reconfiguró el mapa universitario que queda conformado por un conjunto muy heterogéneo de instituciones públicas y privadas. En ese lapso, se crearon 30 de las 57 universidades nacionales y 4 universidades provinciales. Esto supuso además una expansión de la frontera universitaria y la creación de establecimientos que procuran estar más ligados a las necesidades productivas y a las demandas de la comunidad. En el sector de gestión privada se crearon, asimismo, 26 de las 49 universidades existentes. Esta fuerte expansión institucional no estuvo guiada por una planificación previa, sino que –en el sector público- respondió a presiones político-partidarias y se convirtió así en moneda de cambio de favores políticos. En el sector privado, en cambio, se vincula especialmente a decisiones corporativas y empresarias.

Como corolario, en el momento actual, todas las provincias tienen al menos una universidad pública y el Gran Buenos Aires –área en la que se concentra más de 12 millones de habitantes- cuenta con una importante oferta universitaria que llega a sectores no incluidos con anterioridad. Esta expansión asumió también otros formatos: sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros universitarios, educación a distancia. Es decir, un conjunto

también heterogéneo de arreglos institucionales dotados de diversos niveles de calidad.

A pesar de que el nivel de graduación de la escuela media no ha mejorado significativamente y que sigue ubicándose en torno al 50% de los ingresantes, a lo largo de estas tres décadas continuó la expansión de la matrícula, aunque tiende a concentrarse en un puñado de universidades -radicadas en los grandes centros urbanos del país- y también en un puñado de carreras tradicionales. En tal sentido, el área de ciencias sociales es dominante y reúne al 40% de los estudiantes. Dentro de la misma, dos carreras -Derecho y Contabilidad- suman el 46% de los estudiantes.

En lo que refiere a los indicadores de graduación, duración efectiva de las carreras y abandono, los resultados tampoco son alentadores. Si bien en los últimos años ha crecido el porcentaje de graduados, según datos 2016-2017, sólo el 26,3 de los alumnos de universidades públicas<sup>7</sup> egresan en el tiempo teórico de duración de las carreras y en las privadas este dato es sólo un poco superior (38,6%). Con relación al primer año de las carreras, tanto las universidades públicas como las privadas retienen algo menos del 52% de los estudiantes inscriptos. Estos datos hacen presente la existencia de problemas estructurales significativos en el sistema educativo argentino. Aunque no hay estudios globales que den cuenta de las causas del abandono (tanto en primer año como a lo largo de la carrera), la calidad de los aprendizajes adquiridos en el nivel medio, la desorientación vocacional, las cuestiones intrainstitucionales en el ámbito universitario y las dificultades económicas parecen explicar una parte significativa de estas dificultades.

Por otra parte, las políticas que se desarrollaron en los últimos años no se han mostrado eficaces para cambiar sustantivamente este panorama inequitativo. Al respecto, si bien se ha expandido el acceso de estudiantes pertenecientes a los quintiles socioeconómicos más desfavorecidos, su participación entre los graduados todavía resulta escasa (Chirroleu, 2017a; García de Fanelli, 2014)

En todo el período, el desarrollo del posgrado ha constituido una tendencia consistente cuya necesidad comienza a esbozarse durante el gobierno de Raúl Alfonsín, pero se concreta a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES). No se logró, sin embargo, consolidar un sistema de posgrado articulado con los otros niveles formativos ni limitar las tendencias mercantilizadoras a pesar de la abrumadora presencia de la oferta pública<sup>8</sup>. En tal sentido, se habría dado una hibridación estatal / privado con arancelamiento de los cursos y generación de un verdadero mercado de posgrado (de la Fare y Lenz, 2012; Suasnábar, 2013).

En lo que refiere a la planta docente en las universidades nacionales, los casi 190 mil cargos docentes son ocupados por 133 mil personas: el 66,5% tiene dedicación simple, el 18,4 tiene semiexclusiva y sólo el 11,3 tiene dedicación exclusiva. En cuanto a la formación académica de los docentes, el 83,6% no tiene formación de posgrado<sup>9</sup>. La combinación de estos dos datos resulta ilustrativa para poner en cuestión la relación docencia-investigación y sus efectos en términos de calidad académica<sup>10</sup>.

En síntesis, el sistema universitario se ha expandido y heterogeneizado: su cobertura geográfica se ha ampliado y las políticas públicas han favorecido la incorporación de grupos sociales vulnerables, tradicionalmente ausentes de este nivel educativo. Sin embargo, esta ampliación de oportunidades se da en un contexto en el que, la ausencia

de políticas educativas integrales y de largo alcance, hace que no mejoren las tasas de graduación del secundario ni las de los quintiles socioeconómicos más desfavorecidos que consiguen ingresar a la universidad. La institución sigue adoleciendo además de dificultades para consolidar una planta docente de calidad en términos de formación y dedicación a la actividad.

## **Autonomía y cogobierno universitario: ampliación de la participación y concentración del poder**

El regreso de la democracia supuso el restablecimiento de la autonomía y el cogobierno universitario siguiendo los lineamientos que establecían los Estatutos Universitarios previos al golpe de Estado de 1966. Superado el proceso de normalización de las instituciones, alrededor de los años 1985-86 y de forma continuada en estas tres décadas y media, las universidades transitaron por una experiencia de construcción, consolidación y también transformación de su gobierno. Estos cambios operaron en algunos casos por la vía normativa, pero más frecuentemente a través de las prácticas informales de los órganos de gobierno (unipersonales y colegiados), presentándose en los últimos años, paradójicamente, de manera conjunta, dos tendencias de signo contrario: una demanda de ampliación de la participación en los cuerpos colegiados y una mayor concentración de poder en los cargos unipersonales.

En tal sentido, las reformas desarrolladas en la década de 1990 y la LES de 1995 introdujeron transformaciones que impactaron fuertemente en el gobierno universitario. Hacia 1993, la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias inauguró una nueva etapa caracterizada por una activa generación de políticas universitarias. Entre otras, la creación de los llamados organismos de amortiguación (CEPRES, Consejo Nacional de Educación Superior y luego CONEAU), el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores, el Fondo para el Mejoramiento de la calidad (FOMEQ) y la puesta en marcha de la evaluación y acreditación institucional cambiaron la fisonomía y el equilibrio de poder existente dentro del sistema y de las instituciones (Atairo, 2016; Krotsch, 2001).

Comenzó, entonces, a conformarse -tanto a nivel nacional como en las propias instituciones- una profusa burocracia universitaria destinada a operativizar estas reformas y los programas especiales que se desarrollan desde el ámbito nacional. Atairo (2016) postula al respecto, que estas políticas contribuyeron a modificar las estructuras y lógicas de funcionamiento del gobierno y otorgaron así nuevo sentido a las prácticas de las autoridades unipersonales en su carácter de agentes de implementación de estas. En su doble función de mediadores y ejecutores de las políticas y de los respectivos financiamientos, dichas autoridades vieron fortalecido su poder.

La iniciación del ciclo de gobierno inaugurado por Néstor Kirchner en 2003 no supuso cambios significativos en términos de las políticas pergeñadas y aplicadas desde los años 90. En todo caso, la centralidad que en la nueva gestión fue paulatinamente ganando el Estado, la ampliación del financiamiento público, la nueva oleada de creaciones de universidades públicas y un clima favorable en las relaciones entre el Ejecutivo y las Universidades no suponen desconocer la pervivencia de las políticas y programas de los

años 90, la ausencia de una política global y la falta de una reforma profunda e integral de la LES<sup>11</sup>.

En este mismo sentido, la últimas dos oleadas de creación de universidades nacionales desarrolladas desde los años 90 y particularmente la radicación de instituciones en el conurbano de Buenos Aires tienden a presentar una estructura organizacional y académica más centralizada, con baja autonomía relativa de las unidades académicas. Asimismo, presentan innovaciones respecto del modelo de cogobierno tradicional en lo que respecta a la composición de las instancias colegiadas de decisión a las cuales incorporan, en varios casos, a actores externos a la universidad, como representantes del Consejo Social o del gobierno local o provincial. En los órganos colegiados es además mayoritario el peso de las autoridades y los docentes por sobre otros actores (Acosta, Atairo y Camou, 2015; Atairo, 2016; Marquina y Chiroleu, 2015)<sup>12</sup>.

En lo que respecta al gobierno universitario, la forma de elección directa de autoridades unipersonales comenzó a desarrollarse desde la segunda mitad de los años 90 y en la actualidad cerca del 30% de las universidades nacionales tiene esta modalidad de elección (Mazzola y Rodríguez Luis, 2016; Oloriz y Rissi, 2016). Según estudios de casos, sin embargo, el nuevo formato de elección, si bien garantiza una mayor publicidad de los programas de gobierno, no supone cambios significativos en las estructuras de poder ya consolidadas y articuladas con espacios político-partidarios (Mazzola, 2007). En tal sentido, las campañas de los candidatos requieren tanto un financiamiento propio como una estructura organizativa transversal a la institución con la que difícilmente puedan contar candidatos de perfil estrictamente académico sin apoyaturas partidarias.



Aunque la evidencia empírica aún resulta insuficiente, algunos estudios señalan cambios recientes en las formas de ejercicio del gobierno universitario. En tal sentido, Atairo (2015) destaca que en determinadas universidades tradicionales (por ejemplo, la Universidad Nacional de La Plata) se estarían desarrollando procesos de transformación en la configuración del poder caracterizados por una modificación de las relaciones entre los órganos colegiados y los unipersonales, en favor de estos últimos. En este sentido, la instalación a partir de los 90 de mecanismos de regulación a través de dispositivos de financiamiento diversificado y de evaluación de los resultados habría generado condiciones para la emergencia de ejecutivos más fuertes.

Por otra parte, en el propio ejercicio de los cuerpos colegiados se observa una tendencia a constituirse en ámbitos de convalidación de decisiones que se tomaron en otros espacios; es en ellos (y entre bambalinas) donde se da la negociación y se construyen los consensos. Este tipo de procedimientos, alejados de la publicidad propia de los órganos colegiados de gobierno, resta transparencia a los acuerdos suscriptos, abonando la sospecha sobre la incidencia de mecanismos clientelares o intercambio de favores.

En este sentido, Atairo y Camou (2014) señalan que el paradigma de gobernabilidad universitaria vigente desde la recuperación democrática habría comenzado a mutar,

*“de manera incipiente desde mediados de los noventa y con más fuerza desde mediados de la década pasada. En su base, no ha dejado de ser ‘reformista’, en cuanto al apego a una amplia y plural tradición legitimadora, pero está experimentando cambios en sus formas, prácticas y contenidos” (2014:78).*

En lo que respecta a la ampliación de la participación mediante la incorporación de diversos actores al cogobierno se presentan distintas situaciones. Por una parte, como señaláramos anteriormente, comienza a ser contemplada la conformación de las Juntas o Consejos Sociales con representación de sectores ajenos a la vida universitaria, tan frecuente en la tradición anglosajona. Por la otra, y una vez alcanzada la participación -con alcance diverso según las instituciones- de docentes, estudiantes, graduados y no docentes existen reclamos dentro de las propias instituciones para una ampliación de la participación de esos mismos claustros. Se demanda, así, desde la inclusión efectiva (con voz y voto) de los estamentos hasta una expansión de los criterios de conformación de los mismos (en el caso de los académicos, la participación de profesores no concursados y/o auxiliares de docencia; entre los estudiantes, la eliminación de limitaciones para su participación como electores o candidatos, etcétera) y un reclamo de establecimiento de voto universal, es decir la plena vigencia de la relación una persona = un voto (Chiroleu, 2017b).

En el ámbito del gobierno universitario puede apreciarse, pues, la emergencia de arenas conflictivas en la medida en que se da el choque entre tradiciones de colegialidad profundamente arraigadas y reclamos de expansión de la participación por una parte y, por la otra, tendencias a la concentración del poder para agilizar el funcionamiento institucional o gestionar los programas oficiales. Entre estas dos posiciones polares se abre, sin embargo, un espacio intermedio dominado por la percepción de algunos actores universitarios sobre las limitaciones que el ejercicio actual del cogobierno presenta y la necesidad de introducir ajustes. En este contexto, la noción de democratización interna va adquiriendo, en los últimos años, significados diversos que oscilan entre la demanda de una expansión de la participación y la de eficiencia o incluso, la asociación entre ambas.

Por su parte, la autonomía universitaria está asociada al cogobierno y hace foco en la definición por parte de la institución de sus objetivos, sus metas y las políticas institucionales más adecuadas para alcanzarlos, así como la distribución de sus recursos. También el reclamo por autonomía se enraza en las reivindicaciones de la Reforma de 1918 aunque el sentido general queda profundamente asociado a la lucha contra la represión ejercida contra las instituciones durante los gobiernos militares. Por tal motivo, sostiene Vacarezza (2006), más que una legitimación vinculada a la producción y transmisión de cono-

cimiento, “se trató de una legitimidad sostenida en el valor de símbolo, de protagonismo e inclusive de liderazgo en la lucha por la democracia, la justicia y la libertad”. En opinión del autor, la perdurabilidad de los gobiernos constitucionales y la consiguiente desaparición de las causas de la resistencia ha mudado la capacidad de legitimación de la autonomía habilitando “nuevas connotaciones y significados”.

Al respecto, es sabido que el vínculo estado-universidades osciló a lo largo del siglo pasado entre una relación benévola caracterizada por un financiamiento incremental de los recursos económicos de la institución sin rendición de cuentas y una relación represiva, controladora y persecutoria ejercida en el contexto de gobiernos autoritarios (Brunner, 1993). Es a partir de los años 90, cuando este vínculo, que durante los gobiernos democráticos se basaba en la confianza (Krotsch, 2001), muta y la introducción de mecanismos de evaluación centralizados pone en discusión los propios alcances de la autonomía. Se generó, entonces, un movimiento de rechazo a la injerencia externa en las instituciones que tendió a diluir los efectos de la intervención estatal a través de estrategias de adopción, adaptación o resistencia (Acosta Silva *et al*, 2015) que naturalizaron las nuevas prácticas, fortaleciendo -en última instancia- sus efectos.

Es en ese contexto, por la vía de la rutinización, que –frecuentemente- la autonomía deviene en un fin en sí mismo y no en un instrumento eficaz para alcanzar las metas / objetivos de la universidad. Opera también un mecanismo automático de rechazo de las políticas nacionales sin contemplar alternativas diversas para resolver la tradicional tensión entre éstas y la autonomía institucional<sup>13</sup>. En este contexto, priman las tendencias más conservadoras presentes en la institución y el abroquelamiento corporativo anula toda posibilidad de transformación. Esta defensa parece además agotarse en las relaciones con el Estado, desconociendo que existen otras fuerzas poderosas que limitan a la institución: los grupos de poder, los partidos políticos, las corporaciones profesionales, el mercado.

Defender la autonomía de la universidad frente a los embates del Estado y su intención performativa resulta indispensable. Pero merece ir acompañado de una defensa irrestricta de este principio ante la intromisión de otros agentes y, sobre todo, de un ejercicio consistente de la misma en procura de alcanzar las metas que establece la propia institución, en un marco de construcción de consensos amplios.

En este sentido, la autonomía merece estar anclada y justificada por el cumplimiento de las funciones de la universidad. A las ya clásicas producción, transmisión y conservación del conocimiento, la Reforma sumará la función social y el compromiso con la transformación de nuestras sociedades. En el contexto actual, cabría interrogarnos si la autonomía es una herramienta para cumplir esas funciones o, al constituirse en un fin en sí mismo, en última instancia, tiende a resguardar ciertos privilegios.

## Los caminos por recorrer

La democratización de la universidad argentina, columna vertebral de la Reforma de 1918, experimentó un conjunto de vaivenes a lo largo del siglo pasado a los que puso

fin el regreso de la democracia política en 1983. Desde entonces, y en estos 35 años, la continuidad de los gobiernos constitucionales permitió dar un umbral mínimo para la construcción de un consenso mayoritario en torno al ingreso irrestricto a las universidades públicas y al pleno ejercicio por parte de estas de su autonomía y conformación del propio cogobierno.

Este consenso mayoritario refiere especialmente a la primacía de los principios básicos de igualdad y participación y al acuerdo general sobre el rumbo a seguir en la vida de las instituciones. No implica, sin embargo, desconocer la urgencia de introducir ajustes que permitan ampliar los efectos de las políticas democratizadoras.

Por su propia naturaleza, la democratización es un proceso que no tiene fin y que permanece abierto incorporando nuevas tareas y reclamos que recojan la experiencia adquirida y las exigencias de los nuevos tiempos. Esto implica que permanentemente opera una resignificación de aquellos principios axiales y sus alcances.

En tal sentido, está ya adecuadamente documentado que la ampliación de la cobertura institucional, la gratuidad, la ayuda económica y el ingreso irrestricto a las universidades públicas de los estudiantes que han podido superar la cadena de exclusiones que se da en los otros niveles educativos, no mejoran *per se* la equidad en el nivel. Constituyen, sin duda, herramientas indispensables pero insuficientes si no van acompañadas de una batería de procedimientos complementarios que permitan mejorar las posibilidades de permanencia y egreso de las instituciones y que reduzcan también los efectos del capital social en el momento de inserción en el mercado de trabajo. De lo contrario, dice Renaut (2008) sólo se está autorizando una "prueba de pista" sin mayores posibilidades de éxito.

Por otra parte, la universidad requiere una transformación profunda de sus estructuras y prácticas que la adapten a los nuevos requerimientos que pesan sobre ella. El pleno ejercicio de la autonomía y el cogobierno constituyen precisamente la vía adecuada para procesar esta renovación. Esto sugiere la conveniencia de sacudir la modorra institucional, la autocomplacencia y el conservadurismo que arraigan en cierta defensa acrílica de esa autonomía frente al Estado desconociendo otras intromisiones heterónomas (partidos políticos, corporaciones profesionales, mercado). Implica también la necesidad de procesar las diferencias y construir consensos en discusiones amplias de las que participen actores con diversos (y aún opuestos) diagnósticos.

En suma, superar la etapa declamativa de la democratización que la reduce a una expresión ritualizada para acceder a una democratización genuina, entendiéndola como un proceso permanente y abierto a los desafíos y nuevos sentidos que la actualidad reclama.

## Bibliografía

- Acosta Silva, A., Atairo, D. y Camou, A. (2015), *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150303042220/PREMIO\\_KAAC\\_VersionrevisadaFINAL\\_27\\_02\\_2015.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150303042220/PREMIO_KAAC_VersionrevisadaFINAL_27_02_2015.pdf) Consultado el 1ero de Abril de 2019.
- Atairo, D. y Camou, A. (2014), "La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentina (1989-2013)" en *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación* Año 1, núm. 1, Buenos Aires, RELAPAE. Disponible en : [http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/relapae\\_1\\_1\\_atairo\\_camou\\_estatuto\\_universidades.pdf](http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/relapae_1_1_atairo_camou_estatuto_universidades.pdf) Consultado el 1ero de Abril de 2019.
- Atairo, D. (2015), *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014*. Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Buenos Aires, FLACSO.
- Atairo, D. (2016), *El gobierno universitario en la agenda académica y política de América Latina*, México, ANUIES.
- Brunner, J. J. (1993), "Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato" en Courard, H. (Ed), *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago de Chile, Flacso.
- Carli, S. (2011), "La cuestión universitaria en la Argentina (2006-2011). Debates, dilemas e hipótesis históricas", en *Sociedad*. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA núm. 29/30, Buenos Aires, Prometeo, pp.29-46
- Chiroleu, A. (2017a), "Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015)", en *Educaçãoem Revista*, Universidad Federal de Minas Gerais. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v34/1982-6621-edur-34-e176003.pdf> Consultado el 1ero de abril de 2019.
- Chiroleu, A. (2017b), "La democratización universitaria en América Latina: sentidos y alcances en el Siglo XXI", en del Valle, D, Montero, F. y Mauro, S., *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170306103220/El\\_derecho\\_a\\_la\\_universidad.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170306103220/El_derecho_a_la_universidad.pdf) Consultado el 1ero de abril de 2019.
- De la Fare, M. y Lenz, S. (2012), *El posgrado en el campo universitario. Expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*, Los Polvorines, IEC y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Donaire, R. (2015), "Rasgos de extracción popular entre asistentes a la educación superior. Argentina, 2010-12", en *Cuestiones de Sociología* núm. 13. Disponible en: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar> Consultado el 1ero de abril de 2019.
- García de Fanelli, A. (2014), "Inclusión social en la Educación Superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación", en *Páginas de Educación* vol.7, n.2, Universidad Católica del Uruguay, pp.124-151
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2017), *Sinopses estatísticas da Educação Superior – Graduação*, Brasília. Disponible en: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> Consultado el 1ero de abril de 2019.
- Krotsch, P. (2001), *Educación Superior y reformas comparadas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Marquina, M. y Chiroleu, A. (2015), "Hacia un nuevo mapa universitario argentino? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina", en *Revista Propuesta Educativa* núm. 43, FLACSO, Sede Académica Buenos Aires.

Disponible en Internet: [http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/dossier\\_articulo.php?id=86&num=43](http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/dossier_articulo.php?id=86&num=43) Consultado el 1ero de abril de 2019.

- Mazzola, C. y Rodríguez Luis, F. (2016), "Elección de autoridades en la UNSL. ¿Qué pasa con la participación?" Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9227/ev.9227.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9227/ev.9227.pdf) Consultado el 1ero de abril de 2019.
- Mazzola, C. (2007), "La evaluación y la autonomía universitaria" en Marquina, M. y Soprano, G. *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la Riepesal al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Oloriz, G. y Rissi, M. (2016), "La Elección Directa de las Autoridades Universitarias. ¿Una Tendencia en Retroceso?" Ponencia presentada en el VIII Encuentro Nacional y V Latinoamericano "La Universidad como objeto de investigación", Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Mario\\_Oloriz/publication/316879538\\_La\\_Eleccion\\_Directa\\_de\\_las\\_Autoridades\\_Universitarias\\_Una\\_Tendencia\\_en\\_Retroceso/links/591599b5a6fdcc963e839e02/La-Eleccion-Directa-de-las-Autoridades-Universitarias-Una-Tendencia-en-Retroceso.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mario_Oloriz/publication/316879538_La_Eleccion_Directa_de_las_Autoridades_Universitarias_Una_Tendencia_en_Retroceso/links/591599b5a6fdcc963e839e02/La-Eleccion-Directa-de-las-Autoridades-Universitarias-Una-Tendencia-en-Retroceso.pdf) Consultado el 1ero de abril de 2019.
- Petersen, L. (2017), « El derecho a la Universidad en jaque. Impacto del ajuste en las políticas de inclusión universitaria » en *Revista Política Universitaria* núm. 4, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Capacitación, Federación Nacional de Docentes Universitarios, pp.49-54
- Renaut, A. (2008), "La Universidad frente a los desafíos de la democracia", en *Temas y Debates*, núm 16, Disponible en <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/77> Consultado el 1ero de abril de 2019.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2017), *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2016-2017*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Departamento de Información Estadística.
- Suasnábar, C. (2013), "Las políticas universitarias en 30 años de democracia: Continuidades, rupturas y algunas lecciones de la experiencia", en *Cuestiones de Sociología* (9), Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5902/pr.5902.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5902/pr.5902.pdf) Consultado el 1ero de abril de 2019.
- Tedesco, J. C. (1985), "Reflexiones sobre la universidad argentina", en *Revista Puntos de Vista* Año 7, núm. 24, pp. 32-34.
- Vaccarezza, L. (2006), "Autonomía universitaria, reformas y transformación social" en Vessuri, H., *Universidad e Investigación científica*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.argentinahola.com.ar/doc/vaccarezza\\_autonomia.pdf](http://www.argentinahola.com.ar/doc/vaccarezza_autonomia.pdf) Consultado el 1ero de abril de 2019.

## Notas

---

- <sup>1</sup> Hasta la finalización del gobierno de Raúl Alfonsín no se fundan nuevas universidades públicas: sólo se reabre la Universidad Nacional de Luján, cerrada por el régimen militar, y unos meses antes de dejar el gobierno se autoriza la creación de la Universidad Nacional de Formosa que comienza a funcionar durante el gobierno de Carlos Menem. Por su parte la matrícula en universidades nacionales pasa de 338 mil alumnos en 1983, último año del gobierno militar, a 525 mil alumnos en 1985.
- <sup>2</sup> En 2002 se habían entregado 2.453 becas que sumaban un monto total de algo más de 7 millones de pesos. Este dato sirve para corroborar la importancia, al menos numérica, de este tipo de ayuda.
- <sup>3</sup> La normativa señalaba que los beneficiarios que accedieran para cursar estudios superiores deberían acreditar en el mes de noviembre la aprobación de 2 materias el primer año de recepción de la prestación y 4 materias a partir del segundo año.
- <sup>4</sup> Sin embargo, esta situación no es exclusiva de las Universidades del conurbano. Donaire (2015) demuestra con información empírica que, aunque se detecta una mayor presencia de sectores populares en las mismas, su presencia resulta significativa a lo largo de todo el sistema de educación superior.
- <sup>5</sup> Otros rasgos singulares de la matrícula de estas instituciones son la dedicación parcial al estudio en razón que la mayoría de los estudiantes debe trabajar incluso en extensas jornadas y la fuerte heterogeneidad que presentan en términos de edad: sólo un porcentaje menor acaba de egresar de la escuela media (18-19 años), los demás, o retoman estudios superiores que abandonaron o ingresan para cumplir con un objetivo que hasta entonces les resultaba muy lejano.
- <sup>6</sup> En tal sentido, a partir de la experiencia concreta, ajustan periódicamente los cursos de ingreso; ofrecen sistema de tutorías, acompañamiento pedagógico, actividades de apoyo, además de la asistencia económica a través de becas nacionales y las que aportan las propias instituciones. Asimismo, implementan programas de articulación con las escuelas medias de la zona y de información a los potenciales alumnos sobre las carreras ofertadas y la ayuda económica disponible.
- <sup>7</sup> Es conveniente tener en cuenta, sin embargo, que la mitad de los estudiantes de universidades públicas trabajan.
- <sup>8</sup> En 2016, el 76% de los 160 mil alumnos de posgrado cursaba sus estudios en universidades de gestión pública (SPU, 2017).
- <sup>9</sup> Según información del Sistema de consultas de Estadísticas Universitarias de la SPU, el 16,4 % que tiene estudios de posgrado se distribuye de la siguiente forma: 9,4% tiene doctorado, el 4,5% Maestría y el 2,5% especialización (SPU, 2017).
- <sup>10</sup> El Brasil, el 81% de los docentes de instituciones públicas tienen algún diploma de posgrado y el 86% dedicación exclusiva. Si se focaliza sólo en las universidades federales, los datos son superiores (INEP, 2017).
- <sup>11</sup> La reforma de la LES impulsada por la diputada Adriana Puiggrós y sancionada por el Congreso en octubre de 2015 introduce modificaciones parciales que procuran garantizar el acceso no selectivo, la gratuidad de los estudios y la responsabilidad del Estado en materia de financiamiento.
- <sup>12</sup> Atairo y Camou (2014) destacan la introducción de cambios en la composición proporcional del cogobierno en estas nuevas universidades, *“que tienden a favorecer a los directivos al aumentar de manera considerable su parte proporcional en los órganos de gobierno en las unidades académicas menores como las escuelas, institutos y departamentos. Esta tendencia, a su vez, se traslada a nivel de las asambleas universitarias por estar conformadas*

en gran parte por los consejeros directivos, de escuela o de instituto. Así, aumenta la presencia del claustro de docentes en el gobierno de la institución en tanto los directivos provienen de dicho claustro. En paralelo con este incremento, se produce cierta tendencia a la baja de la representación de los estudiantes en las universidades de más reciente creación" (2014: 82).

- <sup>13</sup> En 1985 Tedesco señalaba: "la legítima defensa de la autonomía universitaria no puede constituirse en un factor que impida articular políticas nacionales". En este mismo sentido, Carli (2011) reflexiona en torno a las dificultades para construir "una relación fértil entre la tradición de la autonomía universitaria y la política estatal, entre los actores de ambos espacios que tienen culturas dinámicas y responsabilidades institucionales diferentes".

### Resumen

El trabajo explora las principales transformaciones que en términos de democratización ha experimentado la universidad argentina entre 1983 y 2018 a través del análisis de un puñado de dimensiones vinculadas con dos principios que articulan la vida universitaria: participación e igualdad.

La pregunta que organiza el texto indaga sobre los sentidos que fueron adquiriendo en el lapso señalado, los reclamos de autonomía, cogobierno e ingreso irrestricto en las instituciones. Y en tal sentido se interroga sobre los logros alcanzados y los nuevos desafíos que se delinean en el horizonte institucional.

### Palabras clave

Universidad - Democratización - Política universitaria - Gobierno universitario - Argentina

### Abstract

*The paper explores the main transformations that the Argentine university has undergone in terms of democratization between 1983 and 2018 through the analysis of a handful of dimensions linked to two principles that articulate university life: participation and equality.*

*The question that organizes the text inquires about the senses that acquired in the indicated period, the claims of autonomy, university co-government and unrestricted access to the institutions. And in that sense, it explores the achievements and the new challenges that are outlined in the institutional horizon.*

### Key Words

*University - Democratization - University policies - University government - Argentine*