

LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA: POLÍTICAS Y ACTORES

Carlos Pérez Rasetti¹

Introducción.

A diferencia de lo que sucedió durante la presidencia de Raúl Alfonsín², cuando la expansión de la educación universitaria se caracterizó por el aumento de la matrícula y la creación de nuevas carreras a partir del gobierno de Carlos Menem se verifica una tendencia a la expansión institucional, ya sea por creación de nuevas instituciones, o de subsedes, extensiones áulicas y sistemas de educación a distancia que se mantienen hasta hoy. Esta tendencia sostenida involucra tanto la iniciativa de las instituciones como la acción del Estado que intervino mediante políticas públicas que muchas veces apenas se distinguen por sus matices y o por los distintos protagonismos que asumen los poderes públicos o los distintos actores. Es por esto que para poder realizar un examen de las políticas para la expansión en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner resulta necesario efectuar una mirada desde el

inicio de esta dinámica de expansión institucional y revisar no sólo las políticas públicas, los roles que estas cedieron o asignaron a distintos actores sino también cómo estos fueron articulando, en este marco, sus diversas estrategias institucionales en el espacio público y dentro del sistema.

Gobierno de Menem 1989-1995. Apertura para la creación de nuevas instituciones universitarias.

Desde el inicio del gobierno de Menem en 1989 se puede percibir una política que, directamente en el caso de las instituciones privadas o indirectamente en el caso de las nacionales, favorece la expansión del sistema mediante la creación de nuevas instituciones. Lo más novedoso e importante es que se habilita la autorización de nuevas universidades privadas que había estado suspendida desde el dictado del Decreto 451 del 5 de julio de 1973 y que así permaneció durante la dictadura y el gobierno de Alfonsín. Las nuevas autorizaciones se hicieron por vía de excepción en el marco de la Ley 17.604 de 1967 (Del Bello, Barsky y Giménez: 2007). En cuanto a las universidades nacionales, si bien casi no hubo iniciativas directas del Poder Ejecutivo, se convalidaron las leyes sancionadas por el Congreso para crearlas. La expansión por la vía de la creación de nuevas instituciones puede decirse que se mantuvo hasta

¹ Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Email: cprasetti@gmail.com

² Durante el gobierno de Alfonsín se reabrió la Universidad Nacional de Luján y sólo se creó una Universidad Nacional, la de Formosa, en las postrimerías de su mandato, en 1988. El Poder Ejecutivo vetó una primera iniciativa en octubre de 1986, pero ante la insistencia del Congreso y en un momento de mayor debilidad política, terminó promulgando la creación en octubre de 1988.

el presente pero pueden distinguirse claramente etapas diferenciadas, distintas modalidades y objetivos diferentes en el propio gobierno de Menem, antes y después de la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 en 1995, en el gobierno de la Alianza (1999-2001), en el período a cargo del Dr. Duhalde 2002-2003 y durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, desde 2003 hasta la fecha.

La primera etapa dentro de los períodos del Presidente Menem se caracterizó fundamentalmente por la apertura y rápida expansión del sector privado en la educación universitaria. Esta política está claramente basada en la idea de introducir una dinámica de mercado en la Educación Superior lo que resulta coherente con diversas medidas incluidas en la ley N° 24.521 aprobada en 1995 que, aunque para la creación de instituciones universitarias privadas significó una desaceleración, ratificó definitivamente al sector y lo incorporó a los órganos de planificación y coordinación del sistema, también impulsó para ambos subsectores, público y privado estímulos para la competencia y la búsqueda de recursos financieros en el mercado.

Desde 1989 hasta la sanción de la Ley de Educación Superior en agosto de 1995 se crearon un número importante de instituciones universitarias. Se autorizaron diecinueve (19) universidades y dos (2) institutos universitarios privados, total: veintiuna (21) nuevas instituciones privadas, nueve (9) universidades nacionales (dos por vía de nacionalización de universidades provinciales, la de La Rioja y la de la Patagonia Austral) y 3 institutos universitarios estatales dentro de un régimen especial para las Fuerzas Armadas.

1995-1999. La Ley de Educación Superior N°24.521.

Universidades Nacionales.

Esta política de expansión reconoce etapas en el tiempo y matices según se trate de un subsistema o del otro. El punto de inflexión es, como lo señalan para el sector privado Del Bello, Barsky y Giménez (2007), la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 en agosto de 1995.

La política que regula la creación de instituciones universitarias está establecida en la Ley de Educación Superior. Para las universidades e institutos nacionales en los artículos N°48 y N°49 y en el artículo N°18 del decreto 599 de septiembre de 1995³. Como es

³ **Ley 24.521. ARTÍCULO 48.** - Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a 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. **ARTÍCULO 49.** - Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. 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. **Decreto 599/95. ARTÍCULO 18:** A los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley

sabido la LES ratifica la creación por ley de las universidades nacionales, explicita la exigencia del correspondiente crédito presupuestario, introduce el requisito de que el tratamiento se haga “en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa” y la consulta previa al Consejo Interuniversitario Nacional. Sobre ese primer punto novedoso se explaya el artículo N°18 del Decreto 599/95 que señala que dicho estudio debe “...contemplar (...) 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”. Señala también que el estudio debe ser parte del proyecto.

Más allá del evidente voluntarismo de la ley y del decreto, pero especialmente de este último que pretende reglamentar las facultades constitucionales que tiene el Congreso para crear instituciones universitarias nacionales y para reglamentar la tarea de los legisladores (por ejemplo, las características que deben observar los proyectos y cuándo están o no en condiciones de ser tratados), se evidencia una intención prescriptiva sobre el albedrío político de los legisladores. Los textos normativos

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.

denotan la intención de sujetar la voluntad política, que se expresa a través de los votos legislativos, en una consistencia de otro orden, preponderantemente técnico. Esta intención connota o sugiere, por lo tanto, un diagnóstico de liviandad o ligereza respecto de las decisiones que el Congreso toma o ha tomado en lo relativo a la creación de nuevas instituciones universitarias. Podemos conjeturar que debe haber incidido en esta percepción la experiencia inmediata anterior por la que en un lapso de sólo tres años se crearon cinco universidades (La Universidad Nacional de Lanús y la de Tres de Febrero el mismo día y sólo un mes antes de la sanción de la LES) y se nacionalizaron otras dos. Esta estrategia de la nueva normativa respecto de la creación de nuevas universidades nacionales parece refutar la hipótesis de que aquellas creaciones se debieron a una política orgánica de descentralización del sistema universitario en el área metropolitana, como explicaremos más adelante.

Quizás podamos decir que estos textos normativos expresan una prevención ante lo que podría aparecer como una desproporción inadecuada entre la aparentemente escueta circunstancia de la acción legislativa de creación y su inexorable y desmesurado carácter performativo: inevitablemente la ley dará lugar a una cadena de compromisos y tareas que implican el ordenamiento de una serie de recursos especialmente escasos, esto porque la efectiva creación de una Universidad viene después de la ley. La idea de que parte de esa tarea se traslade al proceso legislativo (determinación de las condiciones concretas de posibilidad y diseño institucional) se muestra como un modo de anclar en un suelo técnico la aparente facilidad del acto sancionatorio, y por lo tanto, de reducir la discrecionalidad que se le está adjudicando a la decisión política. En el

mismo sentido opera el requisito de consultar al Consejo Interuniversitario Nacional. En tanto expresión de los rectores de las universidades nacionales, la opinión de este organismo presentaría una perspectiva de pertinencia sistémica con lo que se esperaba equilibrar la consideración aislada que supone cada proyecto y de la cual no tiene mandato expreso de apartarse el estudio de factibilidad prescripto. En un caso se asigna al saber técnico y en el otro a la corporación universitaria (representada por los rectores, en la que lo político y lo técnico se suponen integrados) la capacidad de evaluar la viabilidad y pertinencia de ejecutar la decisión política.

Más allá de la política que la legislación de los años noventa aún vigente expresa, no ha habido una iniciativa sostenida por parte de los distintos gobiernos desde aquella década, y mucho menos una política que los trascienda, respecto de la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales. Durante el período menemista, en el que se crearon 6 universidades en el Conurbano Bonaerense, moros y cristianos vieron una dirección política, los opositores en términos de conspiración para desestabilizar a la Universidad de Buenos Aires y compensar en el CIN la influencia de la UCR, los oficialistas para alegar como pretende Del Bello "...un claro sesgo a la desconcentración del subsistema universitario metropolitano...", (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). El argumento del número de universidades creadas en el Conurbano puede tener otras explicaciones y de eso hablaremos más adelante, cuando analicemos la lógica que rige la dinámica de creación de universidades nacionales en todo el período. Lo cierto es que la explicación a partir de la existencia de una política universitaria para la Universidad estatal en la región metropolitana

tiene muchos puntos débiles. No se conocieron estudios ni planes, los formatos organizativos y las políticas institucionales adoptados difieren notoriamente entre sí, parece que dependió más de los responsables del diseño e implementación que de un plan. La oferta considerada en su conjunto es mayormente novedosa respecto de la oferta tradicional con excepción de la implementada por la Universidad Nacional de La Matanza y que no parece poder explicarse en relación a una desconcentración de la oferta de la Universidad de Buenos Aires (sólo a esa mega universidad podría referirse una eventual política de desconcentración ya que la Universidad Tecnológica Nacional, que era la otra Universidad pública de importantes dimensiones en la región metropolitana ya estaba desconcentrada en esa etapa con sus Facultades de Avellaneda, Haedo y Gral. Pacheco). Más parece tratarse de una lectura en términos de sintaxis inversa: es decir, la adjudicación a posteriori de una teleología a la configuración conformada por los hechos.

La verdad es que en el proceso de expansión registrado durante el menemismo sólo en dos ocasiones la iniciativa estuvo expresamente en manos del Poder Ejecutivo: para proponer al Congreso la nacionalización de la Universidad Provincial de La Rioja (1994), y esta es la única excepción del período anterior a la Ley de Educación Superior, y para crear el Instituto Universitario Nacional del Arte a través de un controvertido Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) en 1996 ya con la LES vigente.

La explicación de la reticencia del Poder Ejecutivo a la creación de nuevas universidades estatales, plasmada en la normativa aprobada durante el período, puede encontrarse en la concepción de política universitaria que en contraste con las direcciones de la política

respecto de la economía y del Estado, se proponía dejar en manos del mercado crecientes aspectos de la vida social y también la Educación Superior. En ese contexto la creación de nuevas universidades estatales no resultaba funcional y las que se efectivizaron deben explicarse por otra lógica que describiremos más adelante y que aunque en un contexto de política totalmente diferente continuó vigente hasta ahora.

Universidades privadas.

Por otra parte y con otras herramientas, en la LES también se produce una acotación de la instancia política respecto de la autorización de nuevas instituciones privadas, habían sido autorizadas 21 instituciones nuevas desde 1989 (20 universidades y 1 instituto) y se autorizaría una Universidad más el mismo día en que fue promulgada la Ley de Educación Superior.

Para las instituciones universitarias privadas la Ley de Educación Superior introduce también, como dijimos antes, un procedimiento de orden técnico que en este caso sí es limitativo de las facultades políticas del Poder Ejecutivo para otorgar las autorizaciones. No es que no lo hubiera, de hecho el Ministerio de acuerdo a lo que establecía la nueva reglamentación de la ley 17.604 de Universidades Privadas intervenía las solicitudes, examinaba los proyectos e incluso debía consultar al Consejo de Rectores de Universidades Privadas y a una Comisión Consultiva que el capítulo II del Decreto 2330/93 instauraba a tal efecto. Pero es evidente que esa participación era considerada excesivamente frágil ante la decisión política y que esta decisión, para los impulsores de la Ley 24.521, era considerada menos capaz de actuar en orden a juicios de calidad, factibilidad y

pertinencia que la instancia técnica, cuando de nuevas universidades se tratara.

Las normas que expresan esa nueva política son los artículos 62 y 63 de la Ley 24.521⁴ y el Decreto Reglamentario N° 576 del año 95, especialmente en su Capítulo II, que retoma, ahora en el marco de una nuevo texto legal, los criterios exigidos para la aprobación en el decreto 2330/93. La innovación principal introducida por la nueva legislación es la intervención de la CONEAU que se prescribe vinculante al menos para los casos de informe desfavorable. No se establece para el caso de instituciones privadas ninguna consulta a instancias del sistema. Es decir que desaparece

⁴ ARTICULO 62. - Las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Las mismas serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo nacional, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis (6) años, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir. ARTICULO 63. - El informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria a que se refiere el artículo anterior se fundamentará en la consideración de los siguientes criterios: a) La responsabilidad moral, financiera y económica de los integrantes de las asociaciones o fundaciones, b) La viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico así como su adecuación a los principios y normas de la presente ley, c) El nivel académico del cuerpo de profesores con el que se contará inicialmente, su trayectoria en investigación científica y en docencia universitaria, d) La calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación propuestos, e) Los medios económicos, el equipamiento y la infraestructura de que efectivamente se disponga para posibilitar el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión y f) Su vinculación internacional y la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con otros centros universitarios del mundo.

la requisitoria al CRUP que había establecido el Decreto 2330 aprobado por el mismo gobierno en el año 1993.

Repliegue de la política.

Tanto para la creación de universidades nacionales como para la autorización de las privadas, el Poder Ejecutivo se retira de la política en el gesto de confiar la ley y los objetivos de esa política, la calidad, la técnica, la competencia y la pertinencia al mercado. En la ley se definen instrumentos que transfieren parcialmente la decisión de la órbita estrictamente política a la esfera técnica. La intención parece ser, en ambos casos, restrictiva, subyace un juicio crítico sobre el modo que adquirió la expansión del sistema mediante el procedimiento de creación de nuevas instituciones y se trata de encausar y probablemente también contener la tendencia expansiva en esta línea.

En el caso de las instituciones privadas es evidente la intención de sujetar la autorización sólo al juicio de calidad y desistir de cualquier consideración de pertinencia, para las instituciones públicas se propicia el juicio de calidad pero al mismo tiempo se propone la intervención, aunque no vinculante (no podía ser de otro modo), del sistema histórica y naturalmente reticente a la expansión y a la competencia especialmente en épocas de restricciones presupuestarias como las que se vivían.

Efectos de la vigencia de la Ley de Educación Superior en la dinámica de expansión.

Haciendo algo parecido a un balance, para el caso de las instituciones privadas, podría afirmarse que la política alcanzo cierto éxito.

Sólo al comparar el número de instituciones autorizadas antes y después de la LES se ve la efectividad de la política restrictiva. Bajo el régimen previo en cualquiera de sus dos etapas: desde 1990 hasta diciembre de 1993 en que se dictó el decreto 2330/93 se autorizaron catorce (14) universidades y un (1) instituto, a partir del dictado de ese decreto y hasta la vigencia de la LES en agosto de 1995, se autorizaron otras siete (7) universidades⁵. En los catorce años que lleva de vigencia la nueva normativa, o si se prefiere, en los trece años que han pasado desde que se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) se han autorizado apenas doce (12) institutos universitarios y dos (2) universidades⁶, con lo que se pasó de un ritmo de algo más de cuatro autorizaciones por año a casi una. Esta reducción a un cuarto de la cantidad de autorizaciones anuales no se debe a la ausencia de proyectos ya que en sus años de existencia la CONEAU lleva

⁵ En este número se cuenta también a la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán que fue autorizada en 1994 y colapsó a mediados de 1999 con la quiebra del Banco Mayo con el que estaba vinculada la Fundación que originó la universidad. Por decreto 1207 de 2002 se dejó sin efecto su autorización provisoria y se ordenó su clausura definitiva. Lo mismo sucedió con el Instituto Universitario Patricios, ligado a otro banco quebrado, el Banco Patricios.

⁶ Dos de aquellos institutos universitarios autorizados con intervención de la CONEAU (ISALUD y Gastón Dachary) han devenido universidades en el final del trámite de autorización definitiva. Para esta metamorfosis institucional se ha considerado en los dos casos que era suficiente la decisión del Poder Ejecutivo y no se ha exigido la opinión de la CONEAU. El argumento legal parece débil ya que se sustenta en el hecho de que estas instituciones habían ya alcanzado una complejidad disciplinaria compatible con la condición institucional de Universidad. Esto no deja de llamar la atención ya que se supone que la ley, en su condición de Institutos Universitarios, no les permitía este tipo de expansión.

considerados más de noventa (90) Proyectos Institucionales de nuevas instituciones privadas. Los efectos de la nueva normativa estimularon estrategias institucionales de expansión por la vía de radicación de carreras universitarias en Instituciones de Educación Superior no universitarias según señala la propia CONEAU en su Declaración sobre sedes y subsedes (CONEAU 1998), y se puede verificar en la actuación de los CPRES y el Consejo de Universidades respecto de los casos de aplicación del Decreto 1047/99 (Pérez Rasetti, 2009).

Para el subsector universitario nacional también puede comprobarse una fuerte reducción en el número de instituciones que se crearon. Durante el período de gobierno de Menem posterior a la sanción de la LES, sólo se creó una: el Instituto Universitario Nacional del Arte y como iniciativa del Poder Ejecutivo lo que ya resulta toda una excepción a la modalidad anterior.

Las nuevas casas de altos estudios desde 1995 hasta 2003 son sólo cuatro. Dos universidades en 2002 (Universidad Nacional de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires) y tres institutos universitarios, uno en el régimen de universidades nacionales (IUNA) y 2 de fuerzas de seguridad (Gendarmería y Seguridad Marítima). Sin embargo esta reducción significativa en el número de instituciones estatales creadas no puede asignarse directamente a la política instaurada en la Ley de Educación Superior. No como en el caso de las instituciones privadas, ámbito en el cual la acción de la CONEAU es evidente. Más bien deben considerarse una cantidad de factores entre los cuales la ley es más la expresión de una voluntad política que un dispositivo actuante y parecen gravitar más otros

factores como la dispersión y conflictividad de las fuerzas políticas que impidieron la configuración de escenarios favorables a sancionar este tipo de iniciativas en el Congreso. De hecho, en todos los casos de este período, el Poder Ejecutivo aún cuando no fue el autor de la iniciativa, tuvo un protagonismo mayor que en la etapa anterior.

Respecto de la LES el mismo Consejo Interuniversitario Nacional que ha sido en ocasiones muy crítico con esa norma en general y especialmente con algunos de sus artículos, a contrario sensu y en lo que respecta al artículo 48, actuó apropiándose de él enfáticamente e incluso ha reclamado en varios acuerdos plenarios que se preste especial atención a las opiniones vertidas en este marco. La posición del CIN, habitualmente crítico con las iniciativas legislativas para incorporar nuevas instituciones nacionales al sistema, seguramente ha contribuido a desalentar la aprobación de algunos proyectos pero es evidente que esta opinión no ha sido nunca determinante según puede verse en un análisis comparado de los casos y revisando las idas y vueltas que el propio CIN ha mostrado respecto de algunos proyectos.

Como dijimos, la situación general del país tuvo lo suyo para que estos proyectos no surgieran o no lograran las condiciones políticas necesarias para prosperar. Durante su segundo mandato Menem sufrió un notorio agotamiento político y fue creciendo el peso de la oposición. La problemática universitaria estuvo hegemonizada por los intentos de recorte presupuestario, la efectiva limitación de su ejecución y la resistencia de la comunidad universitaria a esos ajustes. No era el mejor clima para que prosperaran proyectos de creación de nuevas instituciones estatales que

por otra parte, el Poder Ejecutivo tampoco quería.

La crisis del 2001 al 2003: Gobiernos de la Alianza y de Duhalde.

El gobierno de la Alianza no impulsó nuevas creaciones y rápidamente se vio inmerso en una crisis política, institucional, económica y presupuestaria que incluso tuvo episodios que pusieron a la Universidad frente a una amenaza concreta de quedar desfinanciada. No pueden notarse cambios respecto de la política para la expansión del sistema que merezcan una mención. Pero es otra época, se trataba de un gobierno de legitimidad adquirida en la emergencia y en esos dos casos la iniciativa en realidad no correspondió al Poder Ejecutivo que se limitó a apropiarse de los proyectos ya presentados por los senadores Yoma y Baglini⁷, a raíz de la presión legislativa que se ejerció en el marco de la discusión del presupuesto de ese año⁸.

Ya con Duhalde en la presidencia de la Nación nos encontramos con dos excepciones ya mencionadas que fueron creadas apenas a un año

⁷ El proyecto de Baglini proponía la creación de la Universidad Nacional de Junín.

⁸ En el caso del IUNA también hubo antecedentes legislativos, éstos fueron presentados proyectos de ley de creación de la Universidad Nacional del Arte por los diputados Álvarez García, Margarita Sobrino y Carlos Castro y también por el senador Ricardo Laferriere, pero no tienen una conexión directa con el decreto de creación del IUNA. Debemos agregar que también hubo para este caso secuelas legislativas. El Senador Moreau presentó en 1997 un proyecto de creación del IUNA y en 2000 otro de creación de la Universidad Nacional del Arte, con la intención de refundar, y recuperando la iniciativa para el Congreso, el ya creado IUNA. Ninguno prosperó, pero los dos dan cuenta de una conflictividad respecto de la iniciativa del Poder Ejecutivo.

del epicentro de la crisis de diciembre de 2001. En un mismo día de diciembre de 2002 Duhalde firmó sendos Decretos de Necesidad y Urgencia y creó las Universidades Nacionales de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, acciones que luego tuvieron que ser regularizadas con la necesaria sanción legislativa (2003). Esta acción inédita del Poder Ejecutivo se da en un contexto de crisis, pero justamente la particularidad de sus circunstancias permite encontrar una explicación a esa excepcionalidad, permitiéndonos afirmar que la propia crisis resultó para estos casos una suerte de viento a favor. La Universidad Nacional de Chilecito era un proyecto del senador Yoma que proponía escindir la sede de la Universidad Nacional de la Rioja situada en esa localidad. Esa intención expresaba un conflicto político provincial que se continuaba en los claustros entre las autoridades de la sede y las de la Universidad. El Presidente Duhalde no tenía ninguna razón para adherir a la causa de las autoridades de la Universidad alineadas con Menem con quien estaba enfrentado, además la situación política del Poder Ejecutivo, frágil y necesitada de consensos difíciles de obtener en un ambiente político que la crisis había hecho estallar en infinidad de fragmentos, lo hacía susceptible de presiones especialmente en el Senado donde estaba en tratamiento la Ley de Presupuesto.

Por su parte la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires también se originó por el proyecto del senador Baglini, perteneciente a la Unión Cívica Radical y se denominó como Universidad Nacional de Junín, ciudad donde estaba situada su sede principal. En ambos casos había instituciones previas, la sede Chilecito de la Rioja y el Centro Universitario de Junín a cargo de las Universidades Nacionales de La Plata, Buenos Aires y Rosario. En los dos casos ya existían

partidas presupuestarias asignadas lo que destrababa los obstáculos que la crisis hubiera antepuesto en ese rubro. El CIN originó su opinión de acuerdo al artículo 48 de la LES, es decir, respecto de los proyectos de ley y lo hizo el 13 de diciembre de 2002 apenas 3 días antes de que el Poder Ejecutivo dictara los decretos de necesidad y urgencia para crear ambas instituciones.

En el caso de la UNNOBA (Junín, en la Resolución del CIN, como en el proyecto) la opinión es decididamente favorable y se funda especialmente en el apoyo de las tres universidades comprometidas en el Centro Universitario Regional. Respecto de Chilecito la resolución resulta en su desarrollo mayormente favorable aunque se citan las opiniones de la Universidad Nacional de La Rioja obviamente en contra (pero no se las reproduce) y también se señala el hecho, visto como negativo, de que se funda en una sede de esa universidad. Las conclusiones son realmente sibilinas, decididamente ambiguas, sin embargo el texto conduce a una valoración favorable de la iniciativa que será decreto tres días después. Obviamente, la confluencia de intereses políticos coyunturales alcanzó también al CIN.

La negativa del CIN a la fragmentación.

En este período el CIN ha sido reiteradamente crítico respecto de la creación de universidades a partir de sedes de otras existentes y en este caso, tenuemente, trata de mantener la coherencia. La situación de las sedes de Junín y Pergamino era diferente, eran compartidas y no revestían carácter de unidad académica formal para ninguna de las tres universidades implicadas, así que el caso merecía otro tratamiento. La fragmentación de una Universidad para crear de esa sede una

nueva se fundamenta en la autonomía universitaria y en la defensa del patrimonio institucional. También en una improbable tradición que en realidad parece mostrar lo contrario: casi todas las universidades nacionales creadas a partir de 1955 han sido creadas desde sedes preexistentes de otras universidades nacionales. Una clara excepción a esta regla son las seis creadas en el Conurbano durante la presidencia de Menem, con excepción de la Universidad de La Matanza que reconoce como antecedente local actividades académicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Esa posición se consolidó durante la etapa de los gobiernos Kirchner y obligó a la acción mediadora del Poder Ejecutivo para lograr el apoyo a las dos primeras creaciones del período. En el caso de la Universidad Nacional de Río Negro y ante la resistencia del sistema expresada en una resolución del Comité Ejecutivo del CIN, el reclamo de la Universidad Nacional de Cuyo y el Instituto Balseiro y probablemente en mucho menor medida la de la Universidad Nacional del Comahue (demasiado debilitada por su propia crisis interna), el Poder Ejecutivo intercedió para que se modificara el proyecto original que dividía en dos instituciones al Comahue para crear una sola universidad en Río Negro pero sin afectar a aquella ni al Balseiro. Este proyecto consiguió revertir el rechazo del CIN y convertirlo en apoyo. En el caso de la Universidad Nacional del Chaco Austral fue un veto del Poder Ejecutivo el que sin revertir la escisión de la Facultad de Agroindustria de la UNNE concilió los ánimos con una curiosa formalidad: que la universidad mantuviera la Facultad y el presupuesto correspondiente aunque la Facultad estaría vacía, incluso sin nombre para que la UNNE mantuviera el equilibrio en la cantidad de facultades y en su distribución territorial entre

Chaco y Corrientes. El presupuesto correspondiente a la FAI se aplicaría al desarrollo de una Facultad que ocuparía el lugar vacío dejado por la que había dado origen a la nueva Universidad radicada en Sáenz Peña.

Creación de nuevas universidades nacionales: lógica de oportunidad política coyuntural.

La normativa que ha sido analizada hasta ahora muestra que es la única expresión de política para la creación de nuevas universidades nacionales y es posible buscar una racionalidad oculta bajo esta serie de iniciativas aisladas de los legisladores (o no tan aisladas ya que es bastante común notar que más allá de lo autónomo de las presentaciones, los proyectos caminan en pareja o grupo, un poco porque la deriva legislativa los ordena y reúne para su tratamiento en las Comisiones, otro poco porque sus autores o promotores en las distintas instancias de análisis, tienden a solidarizarse y a procurar un tratamiento conjunto).

Los casos analizados corresponden al período de vigencia de la LES y abarcan incluso a los que fueron aprobados por el Congreso durante 2009. Proponemos llamar a esta racionalidad subyacente “*lógica de oportunidad política coyuntural*” y analizar su configuración a partir de la verificación de todas o casi todas estas características constantes:

-No interviene formalmente el Poder Ejecutivo ni el Ministerio de Educación hasta el momento de la promulgación o veto parcial de la ley.

-El proyecto no adscribe a ninguna planificación conocida que haya sido elaborada por alguna instancia oficial. La planificación es autónoma y *ad hoc*, se origina en el proyecto y lo justifica. No incluye una serie de acciones previas ni

ulteriores más allá del desarrollo de la institución propuesta.

-El Estudio de factibilidad establece una justificación aislada del proyecto y considera al sistema sólo de modo radial, con centro en la universidad propuesta.

-El proyecto alega una condición de equivalencia geográfica con otras propuestas que han logrado concreción legislativa, y en cierta medida lo cumple. Esta condición se verifica de diversas modos, o porque el proyecto se propone como Universidad de una provincia que no la posee (específicamente, aunque haya sedes de otra Universidad Nacional en su territorio) como en los casos recientes de Tierra del Fuego, Río Negro y Chaco Austral⁹, o cuando ya existe una Universidad en la provincia, la nueva institución se propone para una localidad

⁹ En el caso de Tierra del Fuego la presencia universitaria nacional era mínima con una sede de la Universidad Nacional de la Patagonia “San Juan Bosco” en Ushuaia y una Facultad Regional de la UTN en Río Grande. La sede de la UNPATSJB nunca dejó de ser realmente marginal y la UTN, por su condición de universidad distribuida en todo el país y su carácter especializado en ingeniería, al momento de anotar una Universidad de una provincia, no cuenta. En los casos de Chaco y Río Negro las cosas fueron diferentes ya que en cada una de esas dos provincias estaba radicada una de las dos universidades biprovinciales/regionales que aún existen más allá de la UTN que ya señalamos como caso especial fuera de norma. La Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) divide sus facultades entre Corrientes y Chaco, y la del Comahue, quizás en menor medida, sus sedes y carreras en Neuquén y Río Negro. Es cierto que la tendencia verificada en la historia muestra que las universidades regionales se fueron dividiendo para dar lugar a nuevas universidades coincidentes con un ámbito y denominación provincial; sin embargo, es interesante como en gran medida por la acción del Consejo Interuniversitario Nacional esa modalidad se evitó expresamente en esta etapa.

diferente de la capital pero de importancia relativa en la provincia, o por las dos condiciones combinadas como en el caso de Chaco Austral, o por la equivalencia directa con otras localidades de la provincia que ya tienen su universidad (Villa María, las universidades creadas para los partidos del Conurbano Bonaerense en los años '90 y en 2009).

-Existen ciertas acciones locales que independientemente de su intencionalidad original son susceptibles de ser convertidas, a posteriori, en una configuración justificadora y antecesora.

-Se verifica en el ámbito legislativo una confluencia de intereses entre sectores políticos diferenciados (incluso dentro de un mismo partido).

-Los promotores locales gozan de un posicionamiento político de relativa incidencia nacional.

-Él o los principales patrocinadores del proyecto se encuentran sólidamente posicionados en la coyuntura dentro del espacio político de pertenencia. Esta característica y las dos anteriores resuelven el consenso legislativo y consiguen hacer gravitar el apoyo del Poder Ejecutivo.

-Existe, en la región o municipio para el que se propone la universidad, de un desarrollo universitario localmente mostrado como no satisfactorio o que con el tiempo se ha vuelto insuficiente.

Lógicas de la expansión de las Instituciones privadas.

Para configurar la lógica de la expansión del sector privado a partir de la vigencia de la Ley de Educación Superior debemos analizar

algunas variables que aplican en dos instancias de esferas diferentes, el surgimiento del proyecto en el sector privado y su aprobación en el ámbito público:

- *Condición institucional:* si se analizan los proyectos presentados confrontándolos con los aprobados, los que más éxito alcanzan son las propuestas de institutos universitarios. Se aprobaron 11 contra sólo 2 universidades.
- *Localización:* las nuevas instituciones se sitúan en grandes ciudades donde existen recursos humanos formados disponibles y un mercado de relativa importancia para la oferta educativa. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido el emplazamiento preferido de las instituciones que se han propuesto y han alcanzado la aprobación de la CONEAU y del Poder Ejecutivo, con ocho (8) de las trece (13) instituciones. Le sigue Rosario con dos (2) y luego Tucumán, La Plata y Misiones con una (1) cada una.
- *Estrategias del grupo promotor:* Las instituciones universitarias privadas requieren la constitución previa de un grupo promotor constituido con personería jurídica como Fundación o Sociedad Civil sin fines de lucro y con antecedentes en el ámbito educativo, académico o de investigación. Luego del análisis de la trayectoria previa de estos grupos y el punto desde el cual se posicionan para proponer la creación de una institución universitaria (según consta en los antecedentes que analiza la CONEAU para otorgar la aprobación al Proyecto Institucional y, luego, el Poder Ejecutivo para otorgar el reconocimiento

provisorio), pueden describirse dos estrategias diferenciadas:

-Posicionamiento profesional o ideológico: son grupos que tienen actuación previa en su campo profesional o en un campo ideológico y que buscan la institución universitaria como modo de consolidar su posición en el campo, prestigiarse y reproducir sus saberes a través de la formación de profesionales. En este encuadramiento ubicamos a siete (7) de las trece (13) nuevas instituciones: cinco (5) del área de la salud, una (1) de teología y una (1) de administración y negocios. En algunos casos pertenecientes al campo de administración y negocios y de salud (psicoanálisis) podría hablarse de una combinación entre ambos perfiles, profesional e ideológico.

-Adquisición del estatus institucional universitario (upgrade): se trata de los casos de IES no universitarias que se convierten en instituciones universitarias. Son cuatro (4), una (1) del área de salud, una (1) de informática y dos (2) de Administración y Negocios de las dos (2) universidades. Corresponde señalar que a esta estrategia incumbe un gran porcentaje de los Proyectos Institucionales que la CONEAU ha rechazado. En esos casos es bastante evidente la precaria concepción de lo universitario que expresan los proyectos. Todo se reduce a agregar uno o dos años a los planes de estudios de la Institución de Educación Superior no Universitaria original y sólo en ocasiones incluir algunos conceptos elementales sobre investigación y extensión, absolutamente marginales a la institución. Esta tendencia que también se expresa en las

estrategias de expansión institucional de articulación entre universidades e IES, tanto en la modalidad de articulación con ciclos complementarios a distancia, semipresenciales o en la radicación de carreras universitarias en la institución terciaria no universitaria, merece un estudio especial aún pendiente. Podemos conjeturar a partir de las aproximaciones al tema que pudimos realizar al describir estas estrategias de expansión que probablemente se deba a la fuerte imagen simbólica que tiene en la cultura nacional la Universidad como factor de movilidad social ascendente y como correlato cierta debilidad de identidad de la Educación Superior no universitaria, según diagnósticos realizados por diferentes trabajos, especialmente los propiciados últimamente por el Instituto Nacional de Formación Docente y el Instituto Nacional de Educación Técnica.

Estrategias institucionales de expansión geográfica: subsedes, extensiones áulicas, centros de apoyo distante.

Paralelamente a la expansión del sistema por creación de nuevas instituciones se fue dando desde comienzos de la década de los noventa, pero especialmente durante la segunda mitad, otra modalidad de expansión a partir de las propias instituciones existentes. El incremento de los casos coincide con la vigencia de la Ley de Educación Superior, en parte porque como señala la CONEAU en un trabajo ya citado (1998), la asociación con universidades fue una modalidad elegida por IES que intentaron convertirse en universidades y fueron rechazadas, pero también por otras que eligieron este camino de expansión a partir de un interés convergente con algunas universidades.

Por otra parte el artículo N° 8 de la LES establecía esa posibilidad expresamente con la intención de promover la articulación entre instituciones de uno y otro subsistema. En realidad la ley se limitaba a estimular, con esa mención, algo que de hecho las universidades podían hacer en el marco legal previo pero que ahora resultaba también de interés para las instituciones estatales ya que en este contexto podían cobrar por servicios de docencia, incluso sin las limitaciones del artículo el artículo N° 59, inc. “C” (tercer párrafo de la LES); lo hacían indirectamente a través de la institución asociada y de ese modo podían financiar la actividad y estimular a los docentes a participar mediante la percepción de un ingreso adicional.

En estas estrategias institucionales de expansión podemos reconocer *modos y lógicas* diferentes. A los modos nos hemos referido en trabajos anteriores (Pérez Rasetti 2009 a y 2009 b) así que aquí nos limitaremos a hacer un resumen a los efectos de recordar aquello y poner en contexto las lógicas institucionales de la expansión que describiremos después.

Modos de las estrategias de expansión.

Los modos de las estrategias institucionales de expansión pueden clasificarse en dos grandes grupos: los desarrollos basados en esfuerzos propios y los realizados mediante algún tipo de asociación con otras instituciones de diverso orden.

En el primer grupo podemos reconocer a su vez otros dos: los basados en la presencialidad, que se diferencian entre sí por la densidad institucional de las sedes que realizan la expansión y según se constituyan como unidades académicas (es decir, con cierto nivel de descentralización, autoridades propias y

representación en la organización institucional¹⁰), subsedes (tienen densidad institucional pero dependen de unidades académicas centrales) o extensiones áulicas (las actividades son precarias desde el punto de vista institucional y suponen un traslado parcial de actividades de docencia originadas en unidades académicas centrales, no tienen representación en la estructura y los estudiantes no se diferencian de los de la sede central de cada carrera).

La otra modalidad dentro del grupo la constituyen los casos de sistemas de educación a distancia, ya sean estos semipresenciales o totalmente virtuales, en los cuales el desarrollo dependen completamente de la institución proveedora de los servicios de docencia o de ésta y del estudiante, aunque tengan sistemas de apoyo distante localizados fuera de la sede principal.

Para las estrategias realizadas mediante algún tipo de asociación distinguimos varios modos. La articulación con IES no universitarias puede realizarse como modo de extender el inicio de una o varias carreras a la IES con la que se establece convenio y radicar en sede de la IES la parte terminal o complementaria de una carrera de grado, por cuenta de la universidad o sin que exista articulación con alguna carrera no universitaria, radicar carreras de la universidad en una IES.

Existen también casos de asociación entre universidades pero se da fundamentalmente en opciones de posgrado

¹⁰ Las carreras son oficialmente de esa sede y los alumnos se informan al sistema como cursantes en la localidad donde está emplazada la sede.

cuando una universidad requiere la mayor experiencia de otra para formar académicos o profesionales en ese nivel. Esta modalidad supone una expansión pero sólo circunstancial: su objetivo principal es la formación de grupos en áreas de vacancia geográfica. Se han dado casos también de este modo para carreras de grado de ciclo complementario o segundo ciclo y aún algunos para carreras de grado completas, pero es mucho menos común.

Los modos asociativos se extienden también a organismos e instituciones no educativos, ya sean estos organismos públicos (Ministerios nacionales o provinciales, empresas estatales o municipios). En asociación con municipios se ha constituido una modalidad con identidad propia, en general a partir de la iniciativa de los municipio mediante la creación de Centros Regionales a los que invitan a participar a universidades, varios de estos Centros se encuentran en pleno desarrollo en la provincia de Buenos Aires y alguno en el este de la provincia de Córdoba.

La asociación con entidades no educativas no estatales presenta muchas variantes. Para los casos de presencialidad, generalmente con cursados intensivos, se prefiere la asociación con gremios o mutuales. La educación a distancia basada en Centros de apoyo distante y Centros facilitadores o equivalentes establece relación con una gran diversidad de interlocutores, que pueden en muchos casos ser pequeñas empresas o personas físicas. Dentro de esta modalidad ha aparecido en los últimos años un nuevo sujeto proveedor de servicios educativos en calidad de intermediario o minorista. Se trata de empresas que gestionan en Centros de Apoyo distante propios y ofertas a distancia de distintas universidades. La más extendida es Aldea

Global. Suelen no ser exclusivas y ofrecen carreras de distintas instituciones y distintos niveles de enseñanza.

Lógicas de las estrategias de expansión

Respondida arriba la pregunta por los modos de la expansión institucional, nos queda una segunda pregunta por responder: las lógicas que impulsan estas estrategias. Encontramos seis lógicas diferenciadas que actúan combinadamente:

a) Dinámica de mercado

Tanto para el caso de las instituciones privadas como para las nacionales la dinámica de mercado es dominante con muy pocas excepciones que se verifican cuando la oferta expandida se ofrece a los estudiantes gratuitamente. Pero incluso en algunos de estos casos en los que los costos son soportados por alguna organización (organismo, municipio o gremio) lo que determina la expansión de la oferta es la posibilidad de financiarla y de estimular a los docentes con fondos provenientes no del tesoro sino de la propia actividad. La dinámica de mercado es entonces mayormente decisiva a la hora de seleccionar la localización, de definir el tipo de oferta y de establecer el modo y las condiciones en que se realiza.

En este marco hay diferencias entre las instituciones privadas en las que la dinámica de mercado es asumida por iniciativa institucional y las estatales en las que mayoritariamente dependen de grupos académicos posicionados en entidades de segundo nivel, ya sean facultades o unidades académicas con alguna otra denominación. Sólo en algunos casos estatales la iniciativa corresponde a las autoridades institucionales, se trata generalmente de universidades relativamente nuevas, de diseño no tradicional, que formalmente asumen estos

modos de expansión y lo mantienen centralizado.

En los contados casos en los que no se responde a la dinámica del mercado, también se trata de iniciativas institucionales que responden a una misión expresamente asumida por la Universidad. En esos casos también se verifica que la expansión se limita al área de influencia directa de la universidad.

b) Elusión de la especificidad de los modos

Si bien generalizar sería excesivo, puede decirse que basta esa salvedad previa para quedar autorizados a señalar que esta lógica está muy extendida. Por elusión de la especificidad de los modos entendemos una conducta institucional que implementa una carrera con alguna modalidad diferenciada respecto de sus propias ofertas clásicas sin hacerse cargo de las características peculiares del modo adoptado en la estrategia institucional de expansión. Este comportamiento es paradójico porque algunas consecuencias derivadas del **modo** (por ejemplo, la comodidad de los horarios para los casos de EaD o los cursados intensivos, por ejemplo) se publicitan. Pero a todos los efectos académicos y estadísticos, la modalidad no es visible. En la radicación de carreras en IES se proclama la equivalencia de calidad entre la sede principal y el nuevo asentamiento de la carrera o del segundo tramo de la carrera universitaria, pero no existe ninguna práctica de control de calidad sobre el primer tramo curricular a cargo de la IES con la que se conviene y muchas veces, es fácil advertir que tanto la gestión de gobierno, administrativa y curricular está en la práctica en manos de la IES no universitaria respectiva. Estas tercerizaciones son asimilables a las franquicias comerciales lo que resulta un fenómeno al menos curioso si tienen en cuenta que el sistema universitario argentino está

conformado por instituciones estatales que mayoritariamente mantienen una fuerte convicción de gratuidad y por instituciones privadas sin fines de lucro.

c) No de inversión: en todo caso, de renta.

En línea con la observación que planteamos en el párrafo anterior se verifica otra lógica respecto de las estrategias de expansión. Más allá de los discursos (y de las excepciones) es muy fácil advertir que se trata de maximizar la renta y que las inversiones son mínimas. Esta afirmación vale también para las estrategias de expansión de instituciones estatales, siempre que la Universidad perciba algún tipo de compensación económica por el desarrollo o las ofertas. Casi no existe el caso en que la actividad se realice por sus costos, es decir, sin que existan ingresos propios excedentes derivados de la actividad. En algunos casos hay gastos de estructura que afronta la institución con su presupuesto oficial pero no se contabiliza al momento de decidir la disponibilidad de los recursos que ingresan que siempre incluyen los estímulos a los directivos y docentes involucrados. En el caso del sector privado las cosas se dan de la misma manera, pero los cálculos son más cuidadosos y hay una sola cuenta de gastos.

Es muy evidente entonces que estos emprendimientos están, más allá de cualquier declamación, motivados por la rentabilidad más inmediata y que es muy difícil encontrar en estas extensiones áulicas o pretendidas subse-des, inversiones en infraestructura, equipamiento y formación o contratación de recursos humanos que puedan compararse con las que las instituciones realizan en sus sedes principales.

Hay casos que conviene diferenciar. En el **modo** correspondiente al primer grupo, cuando la expansión regional se realiza mediante

unidades académicas o sedes regionales con identidad institucional, las inversiones se perciben y no corresponde la caracterización que hicimos en el párrafo anterior. Sin embargo, cuando esto se da en instituciones estatales y las sedes son creaciones posteriores a la etapa fundacional de la Universidad, la falta de financiamiento específico para esos emprendimientos resulta en efectos parecidos a los señalados arriba: oferta orientada a la mayor demanda, sin adecuación a las necesidades específicas de cada región, desproporción de recursos disponibles y aplicados respecto de la sede principal.

d) Lógica de oportunidad (en términos biológicos)

La expansión no resulta de una planificación que atienda a objetivos institucionales de función social ni a diagnósticos que establezcan las prioridades y necesidades de las distintas regiones o zonas. La oportunidad establece la dirección, se va hacia donde hay una demanda explícita o condiciones para esa demanda explícita. Y se va con la oferta más obvia respecto de esa demanda.

e) Oferta

Esta lógica es complementaria de la anterior. La oportunidad convoca de manera más o menos indefinida y lo que se lleva es lo que la Universidad decide, es decir aquello que le cierra económica y políticamente, se entiende estos dos polos como extremos de un continuo en el que las instituciones privadas se orientan hacia el primero y las estatales hacia el segundo.

f) Posibilismo

No encontramos mejor denominación para esta lógica, y la mantenemos a pesar del riesgo de incurrir en excesivos neologismos porque ilustra lo que queremos describir. Lo posible es,

en todos los casos, el límite que se impone a lo que se expande de las capacidades para educar de la sede principal. En el caso de las universidades estatales que establecen subsedes gratuitas, sin financiamiento externo, lo posible es el principio determinante en la selección de la oferta. Ese posibilismo se constituye con una serie de variables: posibilidad económica, impacto (en número de estudiantes), disposición de las autoridades inmediatas de las carreras y disponibilidad de los profesores que deben ser convocados.

Consecuencias

La expansión geográfica basada en las estrategias institucionales, con lógica mercado, tiene sus limitaciones a la hora de pensar en un sistema universitario (incluso en un sistema de Educación Superior ya que involucra en muchísimos casos a IES no universitarias) coherente con las necesidades regionales. Por lo pronto reproduce las desigualdades geográficas ya que tiende a concentrar la nueva oferta en los centros más poblados en donde ya existen instituciones de Educación Superior o, si no, hacia los que dirigen sus estrategias expansionistas varias instituciones.

Como consecuencias de lo anterior genera sobreoferta en algunas disciplinas, las más convocantes. Puede decirse que eso, en la medida en que hay demanda, no está mal. Probablemente, pero también es cierto que siempre queda pendiente la atención de otras necesidades, menos directas, menos favorecidas por el imaginario popular pero no por eso menos necesarias para el desarrollo de la sociedad.

Definitivamente, las estrategias institucionales de expansión no resuelven las necesidades de formación superior que nuestra

sociedad requiere. O si se quiere ver desde el otro lado, no puede dejarse en manos del mercado la expansión de la Educación Superior si se quiere apuntalar el desarrollo equitativo de la sociedad en su sentido más federal. Para eso es necesaria la inversión del Estado, una inversión específica, que respalde una expansión planificada y cooperativa del sistema y que se realice desde la suma inteligente de sus capacidades.

Políticas para la expansión 2003/2010.

Contexto.

Antes dijimos que respecto de la creación de nuevas instituciones, la única política explícita seguía siendo la establecida durante los años noventa en la legislación y la normativa reglamentaria de la Ley de Educación Superior. Dijimos también que la creación de nuevas instituciones nacionales había mantenido un mismo patrón desde el primer gobierno de Menem hasta los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner pero hicimos la salvedad de que había matices que modificaban totalmente el sentido de lo que parece igual en una y otra etapa. En esta clave deben interpretarse tanto las repetidas modalidades de la expansión por creación de nuevas instituciones como la política explícita que inició el Ministerio de Educación con ese objetivo.

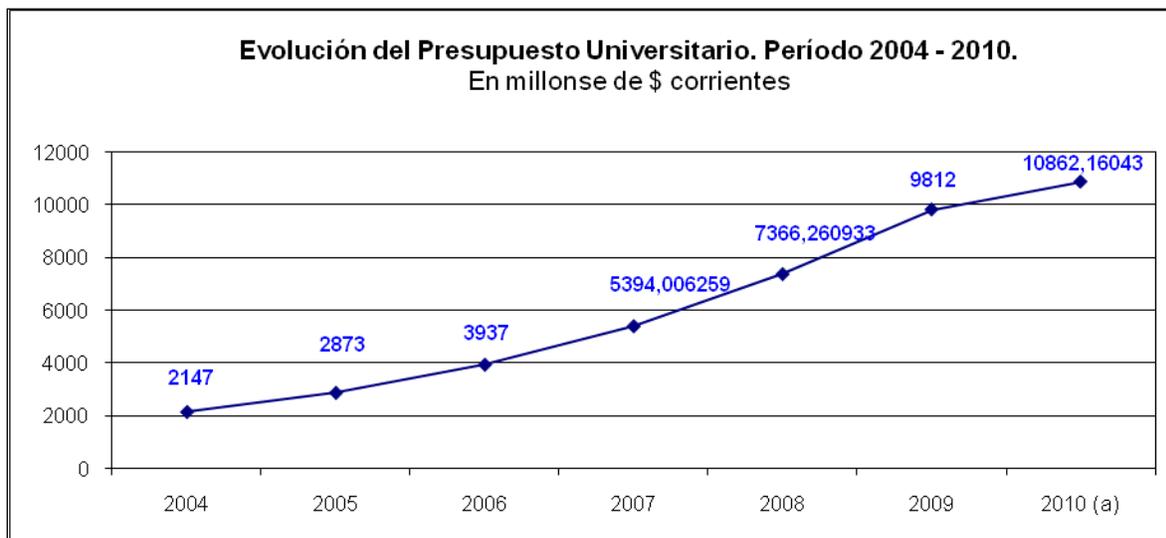
El gobierno de Néstor Kirchner supone un cambio de sentido de la política en general con el año anterior y expresamente antagónico respecto de los años noventa. Se recupera el rol principal del Estado, su acción promotora y reguladora. En el campo de la Educación Superior, específicamente, se explicita un compromiso del Estado con el sostenimiento y el desarrollo de la Educación Superior que se refuerza con un compromiso similar con el

desarrollo científico y tecnológico que impacta en las universidades.

El punto por donde se expresaba el ajuste y la orientación al mercado de la política neoliberal de los años precedentes era el financiamiento; el Estado tomó una actitud totalmente opuesta haciéndose cargo de las deudas originadas en las sub ejecuciones forzadas que provocó el gobierno de Menem como modo de ajuste presupuestario. Esas deudas fueron abonadas progresivamente como primera medida. Se recuperó en la práctica la centralización de la política salarial con lo que se volvió atrás uno de los más decididos pasos ejecutados en los noventa para impulsar a las universidades a una dinámica de mercado. Se abrieron las negociaciones paritarias y el Estado se asumió solidario con las universidades en el cumplimiento de los acuerdos salariales. Se inauguró una política de desarrollo de infraestructura a cargo del Ministerio de Planificación Federal, concertada con las universidades y con el Ministerio de Educación. Se revirtió la tendencia al achicamiento y a la privatización (en el sentido de reemplazar financiamiento estatal por financiamiento privado para las universidades nacionales) y se recompusieron progresivamente los salarios y los presupuestos universitarios. Para la Educación Superior no universitaria se implementaron políticas enérgicas para la recuperación de la educación técnica profesional y para la Educación Superior de Formación Docente. Se le cambió el sentido a la evaluación de carreras de grado que pasó de ser una mera calificación de productos destinados a la elección de los consumidores en el mercado a convertirse en parte de un proceso de mejoramiento planificado mediante el financiamiento sistemático y programado de los planes resultantes de las acreditaciones.

Algunos datos pueden resultar ilustrativos: el presupuesto universitario tuvo un aumento en el período 2004/2010 del 406%, el

presupuesto por estudiante, en el mismo período, un incremento del 252%.



Fuente: DNCIEyPP-SPU

Regulación de la expansión institucional

Las políticas de regulación de las estrategias de expansión de la Educación Superior se impulsaron a partir de 2006 mediante la recuperación de la capacidad de control de los organismos del sistema universitario en el marco de la normativa existente, fundamentalmente el Decreto N° 1047/99, que ya hemos analizado en un trabajo anterior (Pérez Rasetti 2009). De cualquier manera, cabe decir aquí que se trata de una política coherente con la concepción general de los gobiernos Kirchner de recuperar el rol del Estado como regulador, mediador y garante de los derechos de los ciudadanos y promotor del bien común. En este caso, el objetivo principal fue el de disciplinar la lógica de mercado

imperante en las estrategias de expansión, promover la aplicación de criterios de calidad y compromiso institucional en los emprendimientos de expansión y pertinencia, reactivar el protagonismo del propio sistema a través de los organismos de participación de las universidades y jurisdicciones provinciales (el Consejo de Universidades, los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior).

Además de la recuperación de la vigencia del Decreto N° 1047/99 que regula la instalación de carreras fuera de la región originaria de una universidad se normalizó la situación de las sedes, subsedes y extensiones áulicas instaladas irregularmente, mediante la Resolución ME N° 1671/06 se convocó a las

instituciones responsables y fueron evaluadas, se discutieron y aprobaron lineamientos para la evaluación de sedes distantes. Por parte de cada CPRES se crearon Comisiones Permanentes de Evaluación y se analizaron 146 carreras irregulares instaladas en 98 localizaciones diferentes. Se impulsó la discusión también de la expansión dentro de la propia región y criterios de buenas prácticas que podrían autoregular el accionar de las universidades y se creó un Registro de Convenios de asociación, articulación y de Experiencias de Articulación (Resolución ME N°1180/07) para dar transparencia a las iniciativas conjuntas de universidades, IES, organismos públicos y privados en la implementación de carreras en nuevas localizaciones.

La creación de nuevas instituciones nacionales.

Hemos dicho antes que la creación de nuevas instituciones nacionales siguió la misma lógica desde 1989 hasta el presente y la autorización de nuevas instituciones privadas la misma desde la aprobación de la Ley de Educación Superior y la instauración de la CONEAU. Dijimos también que hay matices que diferencian la política de los gobiernos Kirchner de la década de los noventa. En aquella etapa la apertura hacia el sector privado fue una inauguración absolutamente desregulada, en ésta sólo la continuidad de una situación heredada y el mantenimiento de un sistema de regulaciones que demostró relativa eficiencia en cuanto a la proliferación de instituciones de ese sector. Respecto de las universidades públicas la creación de nueve nuevas universidades que el Poder Ejecutivo no impulsa expresamente pero que claramente avala (hay evidencias de que se trata de un gobierno que ha demostrado decisión

respecto de iniciativas parlamentarias que no comparte), se da en un marco de incremento constante de la inversión en educación, en ciencia y tecnología y específicamente en Educación Superior. La creación de las universidades se da cuando ya se ha logrado una importante recuperación de la situación financiera del Sistema Universitario Nacional, contrario sensu de lo sucedido en el gobierno de Menem cuando las nuevas universidades se crean justo antes de la aprobación de la Ley de Educación Superior que implementa una mayor autarquía, autoriza el arancelamiento, garantiza los recursos propios, ratifica la descentralización salarial y establece la evaluación calificatoria para generar mejores condiciones de competencia y dinámica de mercado. Como si esto fuera poco, inmediatamente después se implementan reiteradas políticas de ajuste presupuestario para las instituciones nacionales que fracasan a nivel legislativo pero luego son efectivizadas en el nivel operativo mediante la sub ejecución presupuestaria.

Las primeras universidades creadas en este período corresponden al gobierno de Néstor Fernández de Kirchner y son la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional de Chaco Austral, aunque esta última finaliza el trámite parlamentario en los primeros días de la Presidenta Cristina F. de Kirchner. Para el año 2010 la UNRN tiene un presupuesto de 47 millones de pesos y la UNCAus de 27 millones, las diferencias responden a cuestiones de mayores costos y de tiempos de implementación en mayor o menor medida. En el caso de esta última se funda sobre la base de una facultad de la Universidad Nacional de Noreste (UNNE) y su financiamiento correspondió a nuevos fondos aportados por el presupuesto nacional y se mantuvo intacto el de

la Universidad del Nordeste, más allá de la transferencia de alumnos, docentes, infraestructura, etc.

En 2009 se crean las Universidades Nacionales de Moreno, del Oeste (con cabecera en Merlo), de Avellaneda, Arturo Jauretche (con base en Florencio Varela), de José C. Paz, Villa Mercedes (San Luis) y de Tierra del Fuego. Esta última es la única que se organiza sobre la base de una sede de otra Universidad nacional, la UNPAT. Esta decisión contó con el acuerdo de la Universidad, del Consejo Interuniversitario Nacional y del Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior de la Región Sur. De cualquier manera expresamente la ley de creación dispone que los créditos para la nueva universidad no se resten a la Universidad Nacional de la Patagonia que conservó el presupuesto de la sede cedida. Estos comentarios relativos al compromiso financiero que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner sostienen respecto de las universidades nacionales alcanzan para completar la descripción de la expansión por vía de la creación de nuevas instituciones que se inició más arriba y para señalar su cambio de sentido.

Una política pública de Expansión.

En 2009 el Ministro de Educación firma la Resolución N° 299 y aprueba el Programa de Diagnóstico y Evaluación de la Expansión de la Educación Superior que se desarrollará en la Secretaría de Políticas Universitarias y convoca la participación del Sistema de Educación Superior en los espacios orgánicos de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

Los objetivos del Programa, que se propone como un espacio preliminar para la construcción de una política pública participativa, son claramente de participación, planificación y promoción de la expansión según se puede ver claramente:

- Sistematizar y organizar los esfuerzos del Estado, del sistema y de los actores locales.
- Atender la demanda de ampliar la cobertura geográfica de la Educación Superior a través de la ampliación de los niveles de democratización para lograr la obtención de más y mejores graduados.
- Aprovechar y mejorar la experiencia de las distintas estrategias de expansión implementadas por las instituciones y los gobiernos locales.
- Atender a las oportunidades brindadas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la Formación Superior.
- Consolidar el diseño de espacios locales de Formación Superior donde se articulen la presencialidad y la utilización de las TIC.
- Atender a las oportunidades brindadas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- Consolidar el diseño de espacios locales de Formación Superior donde se articulen la presencialidad y la utilización de las TIC.
- Generar una alternativa que permita superar la atención de estas demandas únicamente por la vía de la creación de nuevas universidades.
- Proponer la implementación de un Programa de articulación Universitaria Nacional que utilice y optimice los

recursos institucionales existentes a través de una política ordenada y cooperativa.

El programa se hace cargo del diagnóstico sobre las consecuencias de la expansión impulsada por la lógica del mercado y administrada de manera atomizada por las instituciones y propone recuperar, o mejor, construir la capacidad de planificación desde la iniciativa estatal pero con la participación protagónica de las universidades a través del aporte de financiamiento pero con el aprovechamiento de las capacidades ya existentes en las instituciones. Se propone también beneficiar la capacidad asociativa y de articulación, encauzándola, e incorporar los nuevos desarrollos pedagógicos y técnicos que ofrecen las nuevas tecnologías.

En ese marco la Secretaría de Políticas Universitarias desarrolló en cada uno de los CPRES una agenda compuesta por tres líneas de trabajo:

- 1) Construcción de capacidades de planificación en los CPRES.
- 2) Construcción de un modelo institucional para la Expansión Planificada.
- 3) Planificación: determinación de prioridades en actividades académicas a desarrollar y localizaciones.

Construcción de capacidades de planificación en los CPRES

En esta línea se realizaron acciones de desarrollo metodológico y adquisición de capacidades de gestión mediante la construcción de criterios para la evaluación de sedes distantes y a través de la práctica de evaluación en las Comisiones Permanentes de cada CPRES. Estas acciones se articularon con la revisión de las

carreras en infracción respecto de lo establecido en el Decreto N° 1.047/99 y en el marco de la regularización ordenada por la Resolución M.E. N° 1671/06.

Al mismo tiempo se problematizó la expansión dentro de los límites de cada CPRES, territorio dentro del cual no existen regulaciones que impidan el desplazamiento de la presencia universitaria, siempre que se trate de instituciones originarias de la región, y se promovió la construcción de códigos de buenas prácticas que orientaran la coexistencia en ese espacio.

Por otra parte cada CPRES organizó una Comisión para el mapeo de la oferta de formación de manera de completar la información oficial disponible mediante la incorporación de extensiones áulicas y subsedes, centros de apoyo distante y otras localizaciones. Esas comisiones también trabajan para determinar los grados de articulación que efectivamente existen entre instituciones universitarias e IES y con otras instituciones u organismos, analizar sus condiciones de calidad y el impacto.

Construcción de un modelo para la Expansión Planificada.

El programa reconoce la influencia del Acuerdo Plenario N° 629/07 del Consejo Interuniversitario Nacional que propuso "...la generación de un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional que utilice y optimice los recursos institucionales existentes, tanto para el sistema universitario público, como en las distintas regiones, a efectos de extender una oferta integral en los aspectos que así lo requieran en las zonas donde se revele la necesidad de atenderlo, a través de un política

ordenada y cooperativa...”, de iniciativas de cobertura territorial como la Red Bimodal de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral o el Programa de Territorialización de la Universidad Nacional de Cuyo, y de las políticas de universalización de la Educación Superior que se desarrollan en Cuba, Colombia, Venezuela y Brasil (SPU-CPRES 2009). Con diversas modalidades en todas estas propuestas el Programa se propone el diseño de un modelo de Centro que funcione como módulo de expansión para extender la oferta académica a nuevos territorios. Con ese objetivo se desarrollaron diversas tareas en los CPRES que tienden a recuperar la experiencia de las universidades, ponerla en común y optimizarla para su aplicación a las estrategias del programa. Se trabajó en dos líneas: por un lado con la realización de talleres regionales se realizaron puestas en común, análisis y evaluación de las experiencias de las instituciones y las jurisdicciones provinciales en la gestión de sedes distantes de extensiones áulicas, centros de apoyo distante pertenecientes a sistemas de Educación no presencial y otras modalidades de gestión de capacidades académicas en sitios alejados de las sedes en que las instituciones concentran su capacidad para educar. Por otra parte se están realizando relevamientos de las capacidades en educación a distancia, en relación con recursos humanos formados, experiencias, desarrollos y disponibilidad de organización y tecnológica.

Esta tarea “interior” ocupó todo el espacio del programa desde septiembre de 2009 hasta mayo de 2011 en el que la Secretaría de Políticas Universitarias anunció la aprobación presidencial de un plan para crear no menos de 10 Centros Regionales en este año que comenzarían a funcionar en 2012. Durante 2012

y 2013 la Secretaría de Políticas Universitarias junto con la Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación Superior acordó más de cincuenta programas para el establecimiento de carreras universitarias en nuevas localizaciones en el marco del Programa de Expansión.

Conclusiones: la expansión y un nuevo alumnado.

La expansión es un fenómeno generalizado en la Educación Superior mundial y se desarrolla de la mano de dos orientaciones que aunque parezcan movimientos antagónicos o discrepantes responden a una lógica única: la búsqueda de nuevos alumnos. Nos referimos a la *internacionalización*, por un lado y a la *desconcentración* o “vecinalización” por otro, y esta segunda denominación pretende en la propuesta de un neologismo explicar mejor el proceso. Pero esos nuevos alumnos no son los mismos para una y otra tendencia. No vamos a hablar aquí de los nuevos alumnos “internacionales” ya que pertenecen a un campo específico de la expansión que no es objeto de este trabajo, apenas los mencionamos para señalar una coherencia en las dinámicas de expansión. Si nos interesa el nuevo alumno de la otra tendencia actual, la *desconcentración* según la denominación colombiana, *universalización según* los programas cubanos y quizás infelizmente, también lo que estoy queriendo llamar “vecinalización” para expresar una búsqueda del estudiante en la que la universidad se extiende hasta llegar a ser literalmente su “vecina”. La Universidad de proximidad responde a dos lógicas: la del mercado y la de la inclusión, ambas están detrás de aquel estudiante que no estudiaría si la Universidad no fuera a buscar a la “casa”, afirmación metafórica

cuando se trata de subse-des presenciales pero literal cuando se habla de Educación a Distancia. Esta tendencia tiene, como hemos estado analizando, expresión en estrategias o políticas institucionales y en políticas públicas. Más allá de lo que hemos reseñado pueden señalarse importantes iniciativas de política pública en este sentido en la región: Cuba, Colombia, Venezuela, Brasil son interesantes y diversos ejemplos (SPU-SE CPRES 2009). Entre nosotros resulta interesante analizar el fenómeno en la región Metropolitana: la región comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense a partir de la creación de las nuevas universidades en los años noventa.

Un informe de la Secretaría de Políticas Universitarias de fines de 2010 (SPU: *Lineamientos de Políticas para la Educación Superior 2003-2010*) da cuenta de la evolución de la matrícula de estudiantes universitarios y señala que hacia 1992 las universidades que comenzaron a funcionar en 1990 –Universidad Nacional de La Matanza y Universidad Nacional de Quilmes¹¹– contaban con 7.903 estudiantes, mientras que las universidades nacionales de la región –Universidad Nacional de La Plata, Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Lomas de Zamora¹²– tenían un total de 282.749 estudiantes.

Hacia el año 2002 el total de estudiantes de todas las universidades del Conurbano ascendía a 51.182, mientras que las universidades tradicionales contaban con una matrícula de 455.323 estudiantes. Para el año 2008 el total de estudiantes de las universidades tradicionales (desde 1999 a 2008) era de 429.718 mientras que la cantidad total de estudiantes de todas las universidades del

Conurbano (desde 1999 a 2008) ascendía a 79.037.

Los datos estadísticos lo corroboran, la creación de estas nuevas universidades ha permitido la emergencia de un nuevo tipo de estudiante que no concurría mayoritariamente a las universidades tradicionales de la región metropolitana. Esto se prueba por la dinámica de crecimiento de la matrícula mucho más acelerada en las nuevas universidades que en las tradicionales de Buenos Aires y La Plata y también por la composición de la matrícula de las universidades del Conurbano.

Luego de la revisión de los casos encontramos que en la Universidad Nacional de Gral. San Martín el 86% de los estudiantes vive en el Gran Buenos Aires, mientras que el Partido de Gral. San Martín concentra el 56% del total de estudiantes (CONEAU 2006: Informe de Evaluación Externa de la UNSaM). En la Universidad Nacional de La Matanza también encontramos un definido arraigo local del alumnado, con un 85% proveniente del propio partido y de los partidos vecinos (UNLaM Informe de Autoevaluación 2001). En la Universidad Nacional de Tres de Febrero un 86% de los estudiantes proceden de los partidos del Conurbano, contra apenas un 14% de la Capital Federal, al propio partido de Tres de Febrero corresponde el 45% del estudiantado (UNTREF 2006: Informe de Autoevaluación). Para el caso de la Universidad Nacional de General Sarmiento los datos arrojan resultados equivalentes, prácticamente la totalidad del alumnado vive en el Conurbano. Si se analiza la matrícula desde 2001 a 2010 se encuentra que los alumnos provienen principalmente de estos partidos: Malvinas Argentinas, 28,4%; San Miguel, 28,4%; José C. Paz 15, 5% y Moreno

8,8%. (UNGS: Informe de Secretaría Académica, mayo 2011).

Estos son los datos disponibles pero es fácil suponer que la situación no debe ser demasiado diferente en las otras universidades del Conurbano y lo mostrado nos alcanza para afirmar hipótesis sobre este nuevo tipo de alumnado y para afirmar que la expansión del sistema se afirma sobre una dinámica de época que se caracteriza por la incorporación de nuevos estudiantes al sistema de Educación Superior en lo que se podría llamar “las ofertas de proximidad”. La proliferación de opciones de distribución de la oferta, ya sea a través de extensiones áulicas, radicación de licenciaturas de ciclo complementario en Institutos de Educación Superior, la creación de Centros Regionales por parte de municipios en alianza con universidades y la distribución en el territorio de Centros de Apoyo para sistemas de Educación a Distancia presenta la primera opción para atender esta demanda de *vecinalización* de la universidad; el problema es que mientras esta dinámica de expansión sólo es atendida por las estrategias institucionales de universidades tanto públicas como privadas, las respuestas estarán sujetas a las reglas del mercado y por lo tanto tendremos la típica redundancia de carreras sobre demandadas, baratas, financiadas las más de las veces por los propios estudiantes y con las tensiones características respecto de la calidad que se producen cuando se trabaja en condiciones de relativa precariedad institucional.

Bibliografía:

CANTINI, J. L. y otros (1998). *Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias*. Bs. As: Consejo Federal de Educación Superior.

CONEAU (1998). *Declaración sobre Sedes y Subsedes*. Recuperado de www.coneau.gov.ar

CONEAU (2010). *Informes Finales de Evaluación Externa*. Recuperado de <http://www.coneau.gov.ar/index.php?item=9&apps=1024&tpl=evaluaciones>

CONEAU (2010). Evaluación de Proyectos Institucionales. Recuperado de www.coneau.gov.ar

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (2007). Acuerdo Plenario N° 629/07.

DEL BELLO, J. C., BARSKY, O., GIMÉNEZ, G. (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

FANELLI, A. M. (2000). Transformaciones en la política de Educación Superior Argentina en los años 90. *Revista de la Educación Superior*, N°114, ANUIES, México. Recuperado de http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/es114/art7.htm

FANELLI, A. M., BALÁN, J. (1994). *Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas*. Buenos Aires: CEDES.

FANELLI, A. M. (2006) Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes: la evaluación de su calidad y pertinencia. Primer seminario INTER-CPRES Secretaría de Políticas Universitarias-MECyT- . Recuperado de http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES

KROTSCH, P. (2001). Expansión, diferenciación y complejización de la educación superior en América Latina y Argentina. (Cap V.). En Krostch, Pedro, *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Buenos Aires: Colección Cuadernos.

KROTSCH, P. (2006). Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes: la evaluación de su calidad y pertinencia. Primer seminario INTER-CPRES Secretaría de Políticas Universitarias-MECyT. Recuperado de http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES

PÉREZ RASETTI, C. (2008a). Morfología de la expansión universitaria. Estrategias institucionales de expansión geográfica de las universidades argentinas. En Araujo, S. (Compiladora), *La Universidad como objeto de investigación:*

Democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior argentina. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

PÉREZ RASETTI, C. (2008b). Ocupación y conquista: la dimensión territorial del sistema universitario argentino. Aceptado para su publicación en *Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Furb*, Número especial sobre a Educação Superior no Brasil e na Argentina. Blumenau.

PÉREZ RASETTI, C. (2009). La expansión geográfica de las universidades y la evaluación de las sedes distantes. En Marquina, M., Mazzola, C. y Soprano, G. (compiladores), *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

PUGLIESE, J. C. (2003). *Políticas de Estado para la Universidad Argentina.* Buenos Aires: SPU-MECYT. Registro de Convenios de Asociación, de Convenios de Articulación y de Experiencias de Articulación en la Educación Superior. Recuperado

de <http://cpres.siu.edu.ar/>

SABATIER, M. A. (2005). *La Educación Superior No Universitaria en Argentina.* Buenos Aires: IESALC-UNESCO/SPU-MECYT.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, E. (2005). *La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones.* Buenos Aires: IESALC-UNESCO/SPU-MECYT.

Secretaría de Políticas Universitarias-CPRES (2009). Seminario Internacional sobre Expansión de la Educación Superior. Disponible en http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-noticias.html

Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. Memorias 2007/2008/2009. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.

ZELAYA, M. (2007). Nuevos escenarios para la expansión universitaria. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano “La Universidad como objeto de investigación”. Tandil: UNCPBA.