



Universidad y Democracia

Pasado y presente de políticas públicas universitarias que garantizan derechos

ANABELLA C. LUCARDI (UBA/UNDAV/UNGS)
16 DE MARZO DE 2023

Introducción y advertencias

Esta compilación nos invita a reflexionar sobre una efeméride de características vitales para nuestro presente político. No se trata de un aniversario más. Los cuarenta años de democracia que la Argentina cumple este año nos dan una posibilidad única para revisar qué pasó en estas cuatro décadas en un sinnúmero de dimensiones. En este caso abordaré solo una: las políticas públicas universitarias.

Mi recorte será parcial, en parte poco objetivo y abordaré tan solo algunos de los años que celebra nuestra democracia. Ello se debe a dos razones. La primera es porque formé parte de la gestión pública a nivel nacional durante varios años de la década pasada en los

que se implementaron ciertas políticas públicas universitarias que considero importantísimas. Me propongo juzgarlas con distancia, pero el sesgo estará presente. La segunda es porque soy más joven que la democracia argentina y mi intención con este breve trabajo es presentar más una crónica que una historización. De acuerdo con estas dos sinceras advertencias, las siguientes páginas abordarán, por un lado, las políticas públicas para la educación superior durante los años dos mil, a partir de la inauguración del nuevo milenio. Por otro lado, me propondré algunos ejes para una agenda que fortalezca la democracia en la universidad, desde la perspectiva de los feminismos y su potencia transformadora. Ahí vamos.

La democratización de la universidad: apuntes de una década ganada

Creo que ineludiblemente la cuestión universitaria en los años dos mil giró en torno a la democratización de la universidad y del acceso al conocimiento. A su vez, el debate sobre la democratización trajo implícito el problema sobre los derechos, concretamente el derecho a la educación superior, y las desigualdades en su ejercicio. Y, tal como veremos, luego de más de una década de políticas públicas de tono democratizante, en 2015 tuvo lugar un importante cambio legislativo, con la sanción de la reforma parcial de la Ley de Educación Superior (LES) en los últimos días del ciclo de gobiernos kirchneristas. Esta reforma reconoció que la educación y el conocimiento son un derecho humano personal y social, consagró la gratuidad, el ingreso irrestricto, y atribuyó al Estado la responsabilidad sobre la educación superior. Desde luego, la antigua LES sancionada en 1995 reflejaba el clima de la época, caracterizado por los compromisos con los organismos multilaterales de crédito y la mercantilización de la educación. Sin embargo, esta reforma parcial introdujo valiosas modificaciones que contribuyen a pensar a la universidad como derecho, lo que resulta inherente a la idea de democratización.

Concretamente, la Ley N° 27204 de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior reconoce que la educación y el conocimiento son “un bien público y un derecho humano personal y social”. En segundo lugar, enumera exhaustivamente el contenido de la responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional, las provincias y la CABA sobre la educación superior. En tercer lugar,

como ya se señaló, consagra la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones educativas universitarias de gestión estatal y, en la misma línea de lo establecido por la Ley de Educación Nacional, prohíbe a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización. Por último, reconoce el ingreso irrestricto a las carreras de grado. Como se observa, la reforma de la LES asigna al Estado la posición principal como planificador de las políticas educativas, desde una perspectiva que considera la educación un bien público y un derecho personal y social.

En este contexto, nos interesa dar cuenta del conjunto de políticas universitarias que, como adelantamos, acompañaron la retórica de los derechos, y se desplegaron entre 2003 y 2015.

Inversión presupuestaria e incremento de los salarios docentes y no docentes

Sin duda, la condición de posibilidad del conjunto de políticas públicas impulsadas por el poder ejecutivo para el sector universitario que asumieron el formato de diversos programas de mejora de la educación superior, fue el notable aumento de los recursos financieros destinados a la educación universitaria. El presupuesto universitario mostró una evolución ascendente sostenida desde 2003.

El aumento de la inversión presupuestaria se reflejó también en el sensible incremento de la participación del presupuesto universitario en el Producto Interno Bruto entre 2003 y 2015. Mientras que en 2004 el gasto destinado a educación universitaria representaba el 0,54% del PIB, en 2015 alcanzó el 1,00% del PIB, casi duplicando el nivel en el que permaneció históricamente. La evolución creciente de la participación en el PIB del gasto en educación superior a lo largo de estos años coincide con la preocupación del Estado Nacional por la ampliación de las oportunidades de acceso y el sostenimiento del sistema universitario. Asimismo, refleja la mejora en el salario real de los docentes universitarios y de los trabajadores administrativos de las universidades y que hasta 2004 se encontraban prácticamente congelados, evidenciando un quiebre en la tendencia de la década del noventa.

Expansión geográfica del sistema universitario

Un segundo hecho que, creemos, resulta insoslayable a la hora de analizar el conjunto de políticas para la universidad desplegadas durante las últimas décadas, está relacionado con la política de creación de universidades nacionales que significó una transformación sustancial en la fisonomía del sistema universitario. A partir del año 2003, asistimos a una ola expansiva del sistema universitario de gestión pública que se manifestó con la creación de más de una veintena de universidades nacionales e institutos universitarios nacionales a lo largo y a lo ancho del país. Estas instituciones se situaron en distintos distritos del conurbano bonaerense, en diversas provincias que aún no contaban con una universidad y en las principales ciudades de algunas provincias que sí tenían alguna universidad radicada en su territorio.

Programas especiales de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)

Durante los dos mil, la SPU dirigió al conjunto del sistema universitario una batería de políticas destinadas a fortalecer todas sus funciones sustantivas. En primer lugar, el Programa de Calidad Universitaria tenía a su cargo el desarrollo de convocatorias a carreras de grado de universidades nacionales declaradas de interés público o que hayan cumplido el proceso de acreditación, con el objetivo de financiar proyectos de mejora de la gestión educativa, actividades interinstitucionales, proyectos de formación y desarrollo de los recursos humanos académicos y proyectos de fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y bibliografía. Asimismo, y en relación con las carreras de las universidades nacionales de gestión pública en general, se desarrollaron convocatorias no competitivas con el objeto de apoyar la formación de recursos humanos en áreas prioritarias para el desarrollo nacional o de alta vacancia y de consolidar actividades de investigación, desarrollo, transferencia y vinculación de las universidades a través del incremento de la dedicación de sus investigadores.

Por su parte, el Programa de Apoyo a Universidades Nuevas (PROUN) asignaba recursos a universidades de reciente creación para llevar a cabo acciones que sostengan, mejoren y desarrollen sus proyectos institucionales. Se implementó a través de proyectos plurianuales de diez años cuya ejecución estaba a cargo de las universidades, y representó

un significativo aporte para que las nuevas instituciones educativas pudieran atender a las necesidades particulares de cada diseño institucional.

En segundo lugar, el Programa de Voluntariado Universitario (PVU) comenzó a implementarse en 2006 con el objeto de profundizar la función social de la universidad, integrando el conocimiento producido en las aulas universitarias con las problemáticas sociales, de modo de contribuir a solucionar asuntos que afectan a las comunidades y atender las demandas de las mayorías. Sus convocatorias se abrieron anualmente hasta el 2015.

En tercer lugar, el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) tenía como objetivo fomentar y contribuir al proceso de integración regional e internacionalización del sistema universitario. Dicho propósito constituyó, durante los períodos analizados, uno de los ejes de la política universitaria nacional en tanto tiene un rol fundamental en el fortalecimiento de las instituciones y su proyección en el ámbito internacional. En la misma línea, el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) promovió la comunicación de la oferta de grado y posgrado y la asociación de las universidades argentinas en el exterior para la investigación y el intercambio, auspició procesos de integración con distintas organizaciones internacionales de universidades, fomentó la creación de redes y consorcios de las universidades en el ámbito internacional e impulsó el posicionamiento de la Argentina como país de excelencia para la enseñanza del español como lengua segunda o extranjera.

Becas Universitarias

En relación con la inclusión educativa, el Estado implementó dos programas nacionales de becas destinados a estudiantes de bajos recursos. Así, el esquema de becas nacionales para estudiantes de la educación superior estaba integrado por el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB).

El PNBU fue creado en el año 1996 y está dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior. El objetivo de este sistema de becas es facilitar el acceso y la permanencia de alumnos de bajos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en las universidades nacionales o insti-

tutos universitarios. En la década que reseñamos tuvo un importante relanzamiento y se actualizaron los estipendios. Por su parte, el PNBB fue creado en el año 2009 y tuvo como misión otorgar becas de estudio a alumnos de bajos recursos que ingresen al sistema de educación superior en la rama de las carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas. El objetivo de este programa de becas para carreras científicas y técnicas fue incrementar el ingreso de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos a carreras universitarias, profesorados o tecnicaturas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo de nuestro país, así como también, incentivar su permanencia en las carreras y alentar su egreso en áreas claves para el desarrollo económico.

Plan estratégico de formación de ingenieros

El Plan Estratégico de Formación de Ingenieros (PEFI) 2012–2016 fue impulsado por la cartera educativa en el entendimiento de que la ingeniería es una disciplina fundamental para el desarrollo industrial, permite impulsar la innovación productiva y disminuir los niveles de dependencia tecnológica. Las acciones que emprendió el PEFI se orientaron a asegurar la calidad en la formación a partir de la declaración de interés público de las carreras de ingeniería a través de la acreditación nacional, y en algunos casos regional, de las mismas.

Programa nacional de infraestructura universitaria

Además de las acciones de infraestructura universitaria que ejecuta la SPU, tendientes principalmente a adecuar las instalaciones edilicias de las universidades de acuerdo con la normativa vigente en materia de seguridad y de garantizar su accesibilidad, en 2005 se suscribió un convenio marco entre la cartera educativa, el entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las universidades nacionales para realizar obras de infraestructura edilicia. El Programa Nacional de Infraestructura Universitaria fue ejecutado por el citado ministerio y financiado con recursos del Tesoro Nacional y con fondos provenientes de un contrato de préstamo convenido entre la Argentina y la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Un balance del período

El conjunto de políticas universitarias que reseñamos y que tuvieron lugar en los años dos mil, privilegiaron el fortalecimiento institucional del sistema, el aseguramiento de la calidad y la pertinencia social de la universidad y, tendieron a garantizar la inclusión educativa universitaria.

La implementación de estas políticas públicas refleja que la planificación estatal no se limitó al sostenimiento del sistema a través del financiamiento a los gastos de funcionamiento, sino que, por el contrario, avanzó en una nueva direccionalidad de las políticas para el sector, que pretendieron configurar un novedoso paradigma de políticas universitarias, con acento en la planificación y la autonomía responsable, relación que supone la conjunción entre las necesidades del Estado como representante del interés público, la satisfacción de las demandas del conjunto de la sociedad y el rol fundamental de las universidades como promotoras de la generación del conocimiento científico y tecnológico y de las capacidades formativas que requiere la construcción de un proyecto nacional.

Los feminismos en la universidad: consolidando la democracia

Sobre la base de considerar que el avance de los feminismos en la vida pública y política de nuestro país constituye un hecho fundamental de nuestra época y que la universidad es en efecto una caja de resonancia del movimiento feminista, cabe dar cuenta de la contundente participación de las mujeres en el sistema universitario público. Según los últimos datos disponibles, correspondientes al informe “Mujeres en el Sistema Universitario Argentino” publicado en 2023 por la SPU con datos de 2021, las mujeres integran mayoritariamente la matrícula de estudiantes, nuevas inscripciones y graduaciones, en los niveles de grado y pregrado. Concretamente, las mujeres representan el 61,2% del total de la matrícula, el 62,6% de las nuevas inscripciones y el 63,5% de los egresos, y como se observa, en las tres categorías superan en proporción a los varones. Por su parte, en el nivel de posgrado la relación es apenas más pareja. Las mujeres que estudian en especializaciones, maestrías y doctorados alcanzan el 59,7% y las graduadas el 60,9%. Por último, si bien hay paridad de géneros en la planta docente y no docente de las universidades nacionales, las mujeres tienen una menor participación en el escalafón co-

rrespondiente a las autoridades superiores, pues solo el 16% de las autoridades máximas de las universidades nacionales son mujeres. La universidad no escapa a la regla general que muestra una absoluta falta de paridad en los cargos de mayor jerarquía, y una mayor dificultad de acceso para las mujeres.

En este contexto, me interesa reseñar un conjunto de políticas institucionales que desde las Universidades promueven la paridad y buscan efectivamente la perspectiva de géneros y diversidad en la agenda universitaria. Si bien estrictamente no se trata de políticas públicas gubernamentales, atento las características de autogobierno del sistema merecen ser sistematizadas. Además, en muchos casos, muestran una senda democratizadora de la cual las agencias estatales del sector deberían hacerse eco.

Protocolos de actuación ante situaciones de discriminación y violencia por razones de género

Desde la aprobación del primer protocolo de actuación para la intervención institucional ante la denuncia de violencia sexista en 2014 en la Universidad Nacional de Comahue, ya son una inmensa mayoría las instituciones que cuentan con instrumentos que establecen protocolos y normas de actuación frente a situaciones de violencia por razones de género. De cualquier forma, la génesis del proceso de protocolización y creación de espacios concretos de gestión orientados a prevenir y sancionar la violencia por razones de género es un interesante recorrido de construcción colectiva que se dio hacia el interior de una enorme mayoría de instituciones de educación superior universitaria, movilizandolos recursos y articulando los esfuerzos del feminismo universitario.

La experiencia universitaria logró una síntesis y articulación importante, y demuestra que los hábitos colectivos que cristalizaron en la consolidación de redes feministas son, en gran medida, condición de posibilidad y garantía de espacios libres de violencias, que tiendan gradualmente a la despatriarcalización, promoviendo escenarios de paridad y ampliación de derechos.

El efecto expansivo de la implementación de la ley Micaela

La Ley N° 27499 establece una capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan la función pública, en cualquiera de los tres poderes del Estado. El Consejo Universitario Nacional adhirió a la ley y recomendó desarrollar la capacitación en materia de género para las autoridades superiores, docentes, no docentes y estudiantes. Luego, en ejercicio de su autonomía, cada institución universitaria diseñó la implementación de la capacitación que la ley propone y a poco más de tres años de su sanción, los informes dan cuenta de la realización de talleres y capacitaciones que alcanzaron porcentajes amplísimos de la comunidad universitaria.

Sin embargo, la riqueza de esta experiencia en el contexto del sistema universitario excedió por mucho los márgenes del mero cumplimiento de la ley. La implementación de la capacitación obligatoria fue una oportunidad inigualable para repensar el diseño de las políticas institucionales y de gestión vinculadas con la igualdad y los géneros. De esta manera, a instancias de la Red Interuniversitaria por la Igualdad y en contra de las Violencias (RUGE) del CIN, y de los diversos ámbitos y espacios que emergieron en cada una de las instituciones universitarias en torno a la temática, se promovió el dictado de resoluciones que impulsan el respeto de la identidad de género autopercebida y adecuan los procedimientos administrativos en este sentido, la implementación de políticas que tienden a prevenir la discriminación y violencia por razones de género, el diseño de protocolos de actuación para la sanción y erradicación de la violencia machista, la sensibilización y concientización sobre la necesidad de despatriarcalización de las instituciones universitarias y la promoción de políticas de conciliación laboral que tiendan a la paridad para el acceso a los cargos jerárquicos, entre otros programas. Las protagonistas de muchas de estas iniciativas reconocen que el hilo conductor que guía el conjunto de acciones es la necesidad de lograr la transversalización de la perspectiva de género en la universidad.

Lenguaje inclusivo y no sexista

El lenguaje representa los mundos posibles, y lo que el lenguaje no expresa, de algún modo, se oculta. A menudo, especialmente en relación con las mujeres y las personas de género no binario, el lenguaje produce desigualdades, discrimina, segrega y excluye. En ese

contexto, las universidades ya diseñaron algunas estrategias: en algunos casos se aprobaron resoluciones que admiten el uso del lenguaje inclusivo y no sexista en las producciones académicas escritas y orales, especialmente exámenes y tesis de grado y posgrado. En otros, se diseñaron manuales de estilo y documentos que transmiten buenas prácticas y recomendaciones para el uso de expresiones del lenguaje inclusivas y no discriminatorias.

Personas travestis, transexuales, transgénero y no binarias

Argentina es un país pionero en el reconocimiento de los derechos asociados a la identidad de género. Y la ley de identidad de género que se sancionó en el 2012 asegura el derecho al reconocimiento de la identidad de género autopercibida y al libre desarrollo de las personas conforme a ella. En ese contexto, las universidades se adaptaron paulatinamente a la legislación general y promovieron cambios administrativos que permitieron la aplicación de la ley en relación con sus estudiantes, trabajadores y docentes. Algunos ejemplos: la Universidad de Buenos Aires permite que sus graduadxs gestionen el cambio de género en sus diplomas, para que su título sea acorde a su identidad de género autopercibida, hayan hecho o no el cambio registral en su DNI. La Universidad Nacional de la Patagonia Austral, en Santa Cruz, tiene una línea especial de becas de ayuda económica destinadas a las identidades trans, que institucionalizan el derecho al acompañamiento de un grupo vulnerado históricamente, y con nula o baja representación en las aulas universitarias.

En relación con el acceso al trabajo en las universidades nacionales, la Universidad Nacional de Mar del Plata tiene una resolución que promueve el cupo laboral travesti trans desde 2017, La Pampa la aprobó en 2019, y más recientemente lo hizo la Universidad Nacional de Villa María, en Córdoba. Las universidades se comprometen, en general a incorporar a la planta de docentes, por un lado, y a la planta de no docentes, por otro, a personas travestis, transexuales, transgénero y no binarias, en una proporción no inferior al 1%. También cuentan con regulaciones análogas las Universidades Nacionales de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Comahue, Luján y Rosario. En esta última, el cupo asciende al 5% de los ingresos laborales no docentes.

Formación universitaria en feminismos, géneros, mujeres y diversidades

En la última década se multiplicaron en las universidades las propuestas de materias específicas, maestrías, especializaciones y estudios de posgrado que abordan los estudios sobre géneros y feminismos, y un conjunto de problemáticas relacionadas. Esta es más nutrida en las universidades de reciente creación, pero también se encuentra presente en instituciones educativas más tradicionales. En cuanto al carácter que asumen, muchas de ellas se estructuran bajo la modalidad de cursos independientes de posgrado o diplomas de posgrado con diversa carga horaria. Sin embargo, también existe una interesante oferta de carreras acreditadas, con una cobertura bastante federal. Las Universidades Nacionales de Luján y Rosario poseen maestrías en estudios de género, las Universidades Nacionales de Lanús, La Plata, San Luis y de Buenos Aires desarrollan especializaciones orientadas al abordaje de la violencia de género; la relación entre la comunicación social, el periodismo y el género; el género y las políticas públicas y los estudios de género y la intervención en salud, educación y comunicación. Por su parte, la Universidad Nacional de Catamarca tiene una propuesta de especialización en políticas públicas sobre género y violencia de género y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Buenos Aires aprobó en 2020 una Maestría en Estudios Feministas que comienza a cursarse este año. Por último, la Universidad Nacional de Córdoba cuenta con un doctorado en estudios de género también desde 2020.

Una universidad democrática necesita más igualdad

No obstante estar celebrando cuarenta años de democracia, también en la universidad, creemos que es necesario seguir fortaleciendo su horizonte democrático y garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior y al conocimiento en condiciones de igualdad para todas y todos. Ello supone dos principios irrenunciables: 1- la gratuidad de los estudios, la prohibición de cobrar aranceles y el rechazo a la mercantilización de la educación superior, porque eso implica una colisión con la noción de bien social y bien público; 2- el ingreso irrestricto, que caracteriza especialmente el sistema universitario de gestión estatal en nuestro país y que lo distingue, felizmente, de la mayoría de los sistemas universitarios en la región y del mundo. Pero también, el aliento en la convicción de las propias instituciones educativas, pues de ellas depende en gran parte la concreción

de ese anhelo democrático, que debe contemplar especialmente el bienestar y la felicidad de las y los sujetos que habitan la universidad.

Asimismo, es preciso insertar a la universidad en senda transformadora que se gesta desde los feminismos en Argentina y la región, impulsando políticas activas que incluyan la perspectiva de género en la vida universitaria. Es necesario un compromiso público de las agencias estatales y de los actores involucrados en el gobierno y la gestión del sistema universitario. Resulta indispensable impulsar políticas públicas desde la cartera educativa nacional y políticas institucionales que tiendan a asegurar una representación paritaria en los órganos de cogobierno y a promover una mayor participación de las mujeres en los escalafones superiores. Por último, es imprescindible transversalizar la perspectiva de género en la vida universitaria, solo así lograremos universidades verdaderamente democráticas, populares y feministas.