

La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma

Damián Del Valle

Universidad Nacional de las Artes, Argentina
damiandelval@gmail.com

Daniela Perrotta

Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
danielaperrotta@gmail.com

Claudio Suasnábar

Universidad Nacional de La Plata, Argentina
Universidad Nacional de las Artes, Argentina
csuasnabar@gmail.com

163

Dossier especial

Recibido: 16/11/2020

Aceptado: 08/02/2021

Resumen

Este trabajo analiza las respuestas de las universidades argentinas a la crisis suscitada por la pandemia de la Covid-19 en sus tres ámbitos de intervención o funciones: la formación, la vinculación comunitaria y la internacionalización. Se presentan las acciones encaminadas como respuesta a la situación epidemiológica y se establecen consideraciones a la luz de comprenderlas como parte de una reflexión sobre las tendencias sistémicas de la Educación Superior de este país. Asimismo, este análisis permite dialogar con el escenario también actual de discusión por una reforma de la ley de Educación Superior. La pregunta que subyace el trabajo es: ¿Qué tipo/s de universidad/es surgirán y/o se consolidarán en la “nueva normalidad” de nuestras sociedades latinoamericanas? En el artículo argumentamos que aún es prematuro esbozar una respuesta, pero sí es factible señalar que ninguna de las tendencias que se señalan es novedosa. En rigor, las crisis lo que generan es la aceleración de procesos de cambio preexistentes aunque también estas coyunturas críticas producen innovaciones político-institucionales que tienden a permanecer pasada la situación.

Palabras clave: Argentina; Universidad; Covid-19; Formación; Investigación; Vinculación; Internacionalización; Reforma; Política universitaria

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

The Argentine University pre and post pandemic: actions against COVID-19 and the challenges of a (possible) reform

Abstract: This paper analyzes the responses of Argentine universities to the crisis caused by the Covid-19 pandemic in its three areas of intervention or functions: training, community outreach and internationalization. Actions aimed at responding to the epidemiological situation are presented and considerations are established considering them as part of a broader reflection on the systemic trends of higher education in this country. Likewise, this analysis allows a dialogue with the also current scenario of discussion for a reform of the higher education law. The question underlying the work is: What type/s of university/s will emerge and/or consolidate in the "new normal" of our Latin American societies? In the article, we argue that it is still premature to outline an answer, but if it is feasible to point out, it is that none of the trends that are pointed out is novel. Strictly speaking, what crises generate is the acceleration of pre-existing change processes, although these critical junctures also produce political-institutional innovations that tend to remain past the situation.

Keywords: Argentina, university, Covid-19, training, research, relationship, internationalization, reform, university policy

A Universidade argentina pré e pós-pandêmica: ações contra a COVID-19 e os desafios de uma (possível) reforma

Resumo: Este trabalho analisa as respostas das universidades argentinas à crise causada pela pandemia Covid-19 em suas três áreas de intervenção ou funções: treinamento, extensão comunitária e internacionalização. São apresentadas ações voltadas para o atendimento à situação epidemiológica e estabelecidas as considerações para compreendê-las como parte de uma reflexão sobre as tendências sistêmicas da educação superior no país. Da mesma forma, esta análise permite dialogar com o também atual cenário de discussão para uma reforma da lei do ensino superior. A questão subjacente ao trabalho é: Que tipo (s) de universidade (s) surgirão e / ou se consolidarão no "novo normal" de nossas sociedades latino-americanas? No artigo, argumentamos que ainda é prematuro esboçar uma resposta, mas se é possível apontar, é que nenhuma das tendências apontadas é nova. A rigor, o que as crises geram é a aceleração dos processos de mudança pré-existentes, embora essas conjunturas críticas também produzam inovações político-institucionais que tendem a permanecer fora da situação.

Palavras chave: Argentina, universidade, Covid-19, treinamento, pesquisa, relacionamento, internacionalização, reforma, política universitária

INTRODUCCIÓN

La irrupción global de la pandemia de coronavirus no solo ha modificado de raíz la vida cotidiana y paisaje de nuestras ciudades, sino también ha reubicado en la escena internacional un conjunto de temas y asuntos hasta este momento muy cuestionados como son el Estado-Nación, la relación entre Estado-Mercado y el papel de la Universidad y la producción científica en las estrategias de desarrollo económico y social. Todas cuestiones problemáticas que en la coyuntura presente comienzan a resignificarse.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

Así, la actual crisis sanitaria ha conllevado un reempoderamiento del Estado como único agente capaz de dar respuesta frente a la magnitud y complejidad de la situación y el derrumbe de la economía global producto de la pandemia, tal como aconteció luego de la Segunda Guerra Mundial que dio origen a los Estados de Bienestar (Dudda, 2020). Al mismo tiempo, este retorno del Estado no está exento de cuestionamientos que señalan con preocupación el creciente control y vigilancia social que roza la violación de los derechos humanos, rasgos que expresan la emergencia de un Estado de Excepción bajo la forma de un Leviatán sanitario (Agamben, 2020a, 2020b; Byung-Chul, 2020; Harari, 2020; Svampa, 2020).

Al igual que el Estado, desde los años 80 y 90 las universidades soportan una “crisis de confianza” que se manifiesta en la demanda por “rendición de cuentas” y la permanente restricción presupuestaria (fin del “financiamiento benevolente”). Sin embargo, la pandemia resitúa el lugar de las universidades como parte del complejo científico-tecnológico que se vuelven agentes centrales para la investigación del virus y la enfermedad y sobre todo el diseño, desarrollo y producción de una vacuna como respuesta definitiva al problema sanitario. Con todo, el cese de actividades impuesta por la cuarentena y la virtualización forzada de las prácticas académicas plantean un perturbador interrogante respecto de los efectos sobre los rasgos fundantes de la institución como son la producción, transmisión y conservación de conocimiento (Iesalc-Unesco, 2020; Marinoni, Van't Land, y Jensen, 2020). La noción de “Universidad híbrida” que se introduce en los debates universitarios actuales reactualiza la pregunta por el modelo de Universidad que necesitan nuestras sociedades latinoamericanas y en este contexto el debate por una nueva Ley de Educación Superior en Argentina cobra una renovada perspectiva (Pardo Kuklinski y Cobo, 2020). Más preocupante aún resulta que estos nuevos temas logren desplazar del debate político, los consensos y avances logrados en las CRES 2008 y 2018 que fueron delineando un “horizonte de sentido” alrededor de la noción de derecho a la Educación Superior como idea-fuerza que abre la discusión sobre los modelos de Universidad para la región.

¿Qué tipo/s de universidad/es surgirán y/o se consolidarán en la “nueva normalidad” de nuestras sociedades latinoamericanas? Ciertamente aún es prematuro esbozar una respuesta, pero lo que sí es factible señalar es que ninguna de las tendencias señaladas es nueva. En rigor, las crisis que generan es la aceleración de procesos de cambio preexistentes aunque también estas coyunturas críticas producen innovaciones político-institucionales que tienden a permanecer pasada la situación. La Universidad latinoamericana no está al margen de estos dilemas.

En este trabajo abordamos la respuesta de las universidades argentinas a la crisis suscitada por la pandemia de la Covid-19 y leemos estas acciones a partir de una reflexión sobre las tendencias sistémicas de la Educación Superior para hacerlas dialogar con el escenario también actual de discusión por una reforma de la Ley de Educación Superior.

1. TENDENCIAS SISTÉMICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSITARIA EN ARGENTINA

El estudio de las tendencias históricas de expansión de Educación Superior y universitaria en Argentina constituye un analizador central para entender no solo los rasgos actuales que asume este sector sino también nos permite profundizar en las dinámicas y lógicas de interacción entre Estado, sociedad y Educación Superior.

Como es sabido, las universidades como organizaciones complejas por antonomasia cuya especificidad deviene de sus misiones y funciones de producción, transmisión y difusión de conocimiento son instituciones de base pesada, esto es, que los actores poseen altos grados de autonomía y capacidad de adaptación/resistencia a las presiones externas (Clark, 1987). Por tal razón, el crecimiento de las matrículas y las instituciones, así como los cambios en la organización académica y las formas de gobernar el conjunto de universidades públicas-privadas e institutos terciarios no puede explicarse solamente como resultado o efecto de las políticas públicas sino por dinámicas y lógicas de interacción de diferentes actores internos y externos de la Educación Superior, que disputan en diversos niveles (local, provincial, nacional, regional, etc.) en determinadas coyunturas sociopolíticas que marcan límites y posibilidades (Chiroleu, Suasnábar, y Rovelli, 2012). En este sentido, vamos a reservar la noción de reforma para aludir a los proyectos estatales que procuran introducir modificaciones a nivel micro y/o macro de la Educación Superior, y utilizaremos el concepto de cambio educativo para referir a aquellas mudanzas que pueden ser causadas por reformas, pero también pueden acontecer independientemente de estas, por dinámicas internas y externas del sistema educativo o en nuestro caso de la Educación Superior (Fullan y Escudero, 2002; Poggi, 2011; Popkewitz, 1991).

Partiendo de esta conceptualización, podemos plantear tres grandes supuestos que a manera de hipótesis nos permitirán delinear la coyuntura actual como punto de llegada de tendencias históricas, y a la vez, delinear una plataforma para proyectar escenarios futuros y desafíos del sector.

- a) En primer lugar, diremos que la configuración actual de las universidades y la Educación Superior en la Argentina expresa de manera contradictoria la convergencia entre tendencias históricas del sistema y el impacto de las políticas de reforma de las décadas de 1990 y del 2000.
- b) En segundo lugar, afirmaremos que la historia reciente de las políticas públicas universitarias (relación Estado-Universidad) se ha caracterizado por un “movimiento pendular” que han oscilado entre la autolimitación y el intervencionismo estatal.
- c) Y, en tercer lugar, debemos señalar que las políticas públicas universitarias de los últimos 37 años no han modificado sustancialmente las tendencias históricas, aunque sí introdujeron nuevos y profundos cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académico-científicas.

Comenzando por las tendencias históricas de expansión matricular, institucional y por sector, en Argentina se puede señalar que hasta 1955 la Educación Superior estaba conformada

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163-184.

exclusivamente por 6 universidades (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Tucumán, Litoral y Cuyo) con alrededor de 136.000 estudiantes y en donde la presencia de pequeños núcleos de investigación prestigiados no alcanzaba a modificar el fuerte perfil profesionalista de las universidades asociado al peso de las carreras de abogacía, medicina e ingeniería.

Desde mitad del siglo XX en adelante es posible identificar tres grandes ciclos de expansión: el primero en la década de los 60 en la cual convergen, por un lado, la expansión del sector público a partir de la creación de universidades regionales que claramente buscaban articular la idea de desarrollo regional, investigación científica y modernización académica, y por otro lado, la expansión del sector privado que si bien tenía antes una débil presencia, en esta etapa logra autonomizarse de la tutela estatal y avanza en la consolidación de un subsector confesional y otro más pequeño de carácter laico. Ciertamente, la dictadura militar de 1976 limitará el acceso a la Universidad por vía de la imposición de examen de ingreso, cupos por carrera y el cobro de aranceles, pero con el retorno de la democracia la dinámica de expansión retomará su impulso a partir del levantamiento de estas medidas restrictivas.

El segundo ciclo de expansión se inicia con las reformas de la Educación Superior de la década de 1990 como parte de las reformas estructurales de orientación neoliberal que difundió e impulsó el Banco Mundial en la región. En esta década la dinámica de expansión se caracterizará por la profundización del proceso de masificación, pero a diferencia del primer ciclo estará marcado por el predominio del sector privado que evidencia un mayor crecimiento de instituciones (casi duplicando su número) y una mayor velocidad de aumento de sus matrículas (177 %).

El tercer ciclo de expansión comienza en la primera década del nuevo siglo en coincidencia con el giro neointervencionista que impulsaran los gobiernos progresistas. Como veremos más adelante, el caso de Argentina resulta interesante analizar porque si bien no puede caracterizarse este periodo como de reforma del sistema -ya que no se modificó la Ley de Educación Superior sancionada durante la década de 1990-, sí hubo una política explícita de expansión a partir de la creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense. De esta manera, se revierte la tendencia expansiva del ciclo anterior ahora con predominio de crecimiento de instituciones en el sector público (de 45 a 55) aunque se mantiene la mayor velocidad de aumento de la matrícula del sector privado.

¿Qué derrotero siguieron las políticas públicas orientadas hacia la Universidad y la Educación Superior desde el retorno de la democracia hasta comienzos del siglo XXI? En buena media, la historia reciente de las relaciones entre Estado y Universidad/Educación Superior se ha caracterizado por un “movimiento pendular” que ha oscilado entre la autolimitación y el intervencionismo estatal.

Así, en los primeros años de la “transición democrática” de la década de 1980 durante el gobierno de Raúl Alfonsín las políticas hacia el sector no se orientaron a intervenir con acciones de cambio, sino que delegaron esta responsabilidad en las propias instituciones bajo la premisa que la más completa autonomía universitaria *per se* permitiría o habilitaría un proceso de cambio académico.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

En la década de 1990 las reformas de la Educación Superior en el contexto de las políticas neoliberales marcarán el pasaje hacia un fuerte intervencionismo estatal que reconfigura los patrones de interacción que históricamente estructuraron la relación entre el Estado, universidades y campo académico. En este sentido, cabe resaltar el carácter estructural de los cambios que introduce la Ley de Educación Superior en los mecanismos de gobierno de la Educación Superior y más profundamente en la dinámica de construcción de las políticas para el sector. La consolidación del rol de Estado como Estado Evaluador y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias constituye el rasgo dominante de este periodo (Suasnabar, 2001).

Las políticas universitarias de la década de 2000 delimitan una nueva etapa para el sector que en el marco de un giro neointervencionista estatal combinará importantes iniciativas e innovaciones de política con cierta inercia de la agenda anterior. Ciertamente este constituye en foco principal de este trabajo que se analizará en detalle en las secciones siguientes.

2. LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS DESPLEGADAS EN LAS GESTIONES GUBERNAMENTALES DE NÉSTOR KIRCHNER Y CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2003-2015)

Las políticas universitarias y científicas de los gobiernos kirchneristas delimitaron una nueva etapa para el sector que en el marco de un giro neointervencionista estatal combinará, por un lado, la revitalización de los debates en torno a la democratización, el acceso a derechos¹ e importantes innovaciones de política, y por otro, cierta inercia de la agenda anterior. En este sentido, si bien se impulsaron iniciativas y acciones relevantes, no se cristalizó en una reforma integral o completa (nueva agenda de política) así como también las discusiones y acciones innovadoras convivieron con tendencias latentes heredadas del proceso de mercantilización de la educación y privatización del conocimiento del momento anterior, pero a la vez en línea con lo que actualmente se denomina capitalismo cognitivo (Peters y Bulut, 2011; Peters y Reveley, 2014).

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), la relación entre inclusión, democratización y derecho a la Educación Superior se desarrolló como un eje central de la política universitaria, en línea con las finalidades que orientaron el ejercicio del poder político. A modo de punto de partida, es menester destacar que la alusión a la categoría de democratización universitaria expresa necesariamente concebir a la educación como un derecho

¹ Si bien no abordamos en el análisis de este documento las políticas científicas, estas acompañaron el devenir de las políticas universitarias con tendencias similares: luego de una primera batería de iniciativas de “recuperación” de lo “perdido” por las gestiones anteriores y la jerarquización de la actividad: políticas de recomposición e inyección presupuestaria, expansión, mejora de infraestructura y apoyo a la promoción de redes internacionales de colaboración científica para llegar a cierta noción de derecho a la ciencia como eslabón para la promoción del desarrollo socio económico –que incluyó la discusión por la pertinencia, utilidad y finalidad de la investigación científica y tecnológica en una multiplicidad de áreas, sectores de la producción y actores sociales– así como la sanción de regulaciones para la evaluación e, incluso, la promoción del acceso abierto no comercial de los resultados de investigaciones financiadas con fondos públicos. Esto no estuvo exento de ciertas contradicciones, en especial en la internalización de criterios de evaluación internacionalizados (véase: Naidorf y Perrotta (2015).

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnabar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

humano y a la inclusión como la manera de garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos (Lucardi, 2018). Por su parte, la noción de derecho a la Universidad -trabajada por numerosos autores y autoras (Chiroleu y Iazzeta, 2005; Suasnábar, 2005; Suasnábar y Rovelli, 2012)- tiene una doble dimensión: se trata de un derecho individual de cada ciudadano y ciudadana de acceder, permanecer y graduarse en el nivel superior de educación; y es, al mismo tiempo, un derecho colectivo, en tanto los diferentes beneficios, consecuencias y/o externalidades del conocimiento que se transmiten, generan y circulan por la Universidad impactan o inciden en la comunidad más amplia (Rinesi, 2015).

De manera sucinta, la política universitaria de estos gobiernos se despliega en tres ejes que también pueden pensarse como etapas dentro de este ciclo de política: primero, el deshago financiero con la consecuente recuperación, primero, y promoción, luego de la inversión (incluidas las negociaciones paritarias para docentes y no docentes universitarios). Segundo, la batería de políticas para la democratización y garantía del ejercicio del derecho a la Universidad. Tercero, la visualización de dos políticas salientes y/o rupturistas en pos de la promoción del derecho a la Universidad: las acciones de internacionalización priorizadas a la integración regional y cooperación Sur-Sur, la herramienta de los PDTS para la discusión de la utilidad de la investigación.

En lo que compete a la mejora de la inversión, el punto de partida del gobierno de Néstor Kirchner es la salida de la crisis económica, política y social de diciembre de 2001 que signó el agotamiento del modelo neoliberal de la década de los años noventa que, en el campo educativo, implicó un proceso de privatización y desregulación de la tradición de educación pública y estatal (a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito que fueron apropiadas y transformadas por actores locales). En un escenario de impugnación del neoliberalismo y con indicadores socioeconómicos frágiles, se debían recomponer los tejidos social y productivo, así como la percepción de la política como herramienta de transformación. Asimismo, si bien el frente externo, por las constricciones de la deuda pública y el escenario posconvertibilidad, era complejo, los gobiernos de la región (incluido el argentino) comenzaron a beneficiarse del súper ciclo (o *boom*) y de sus principales productos de exportación (las *commodities*). Así, en este contexto -denominado por algunos autores como posneoliberal (García Delgado y Nosetto, 2006; Sader, 2009)- aquellos gobiernos de corte nacional-popular y/o progresistas (como los gobiernos kirchneristas) redireccionaron los recursos para redistribuirlos en los sectores más golpeados, primero, y en aquellos identificados como prioritarios para la generación de un modelo de desarrollo con inclusión social, luego. El Estado recupera la centralidad en la conducción de la relación con el mercado y la sociedad e incluye un papel activo en el campo universitario (así como también científico y educativo, en general). Con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y la mejora económica y social del país, los guarismos de la inversión en educación fueron mejorando.

Desde este marco, el financiamiento al sector educativo creció de manera sostenida y superó el 1% de un PBI que se expandía a elevadas tasas (Chiroleu, 2018a, 2018b). En el año 2005, se promulgó la Ley de Financiamiento Educativo, con participación del gobierno nacional y los

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163-184.

gobiernos provinciales, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI (se ubicó así entre las cifras más altas a nivel regional en cuanto a inversión educativa). Puntualmente, la inversión en educación pasó de representar el 3,77% del PBI en 2003 a 6,47% del PBI en 2011 (datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), dependiente del Ministerio de Educación). Asimismo, se sancionó en 2006, la Ley de Educación Nacional (LEN) que derogó la Ley Federal de Educación. También se creó el Instituto de Formación Docente y se sancionó como obligatoria la finalización de la Educación Media.

Respecto de la infraestructura universitaria, se estima que a partir del año 2007 se puso en marcha un programa destinado a su desarrollo, desde la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con fondos que fueron directamente a las instituciones universitarias para su mejoramiento (Chiroleu y Marquina, 2017). Asimismo, también se destinó financiamiento a diversos programas que orientaron la actividad universitaria hacia una agenda gubernamental específica, por ejemplo, para mejorar la calidad de la enseñanza en las Ingenierías, el PROMAGRO en las Ciencias Agrarias, PROMFyB en Farmacia y Bioquímica, PROMVET en Veterinaria, entre otros. Estos programas especiales, si bien no contaron con una coordinación integral y planificada, se orientaron al mejoramiento de disciplinas, carreras e instituciones y, sin desplazar a otros programas de lineamientos competitivos, marcaron una innovación en la intervención estatal. Tal como afirman Suasnabar y Rovelli: “así, al aumento del financiamiento y la ampliación de los programas especiales revela una política incremental antes que global y coherente hacia el sector” (2012, p. 10).

Hacia el fin del ciclo de políticas, la reforma parcial la Ley de Educación Superior de 2015 retomó la discusión en torno a la importancia de la responsabilidad del Estado como garante del financiamiento para la Educación Superior estatal, como proveedor de los recursos indispensables para su funcionamiento: infraestructura edilicia y materiales vinculados a nuevas tecnologías, primordialmente.

Respecto del segundo eje, la puesta en marcha de políticas para la democratización de los estudios universitarios también fue desarrollada en etapas: creación de universidades para lograr que cada jurisdicción del país cuente con una Universidad nacional -con un sesgo en el emplazamiento de instituciones en el conurbano bonaerense-, junto con la nacionalización de universidades provinciales y la transformación de institutos universitarios de los sistemas artísticos; también incluyó la formación para la defensa y las fuerzas de seguridad en universidades, por un lado, y la puesta en marcha de políticas de inclusión, fuertemente a partir de diferentes líneas de becas, por el otro.

La mayoría de los autores y las autoras concuerdan en definir este periodo como una “tercera ola expansiva” del sistema universitario de gestión estatal en nuestro país (Rinesi, 2015; Suasnabar y Rovelli, 2012; Unzué, 2016) ya que la creación de nuevas universidades estatales -especialmente las ubicadas en el conurbano bonaerense- ocupó un lugar central en la agenda gubernamental. En efecto, desde 2007 y hasta el 2015, se fundaron 18 universidades nacionales, 8

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnabar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

de las cuales se asientan en el conurbano de Buenos Aires, 1 instituto universitario y 5 universidades provinciales. Se autorizan también 7 universidades y 2 institutos universitarios privados. A lo anterior, se suman una inusitada ampliación de la oferta académica de las casas de estudio ya existentes mediante la proliferación de sedes, subsedes, extensiones áulicas y diversos centros de apoyo a nivel nacional (Suasnabar y Rovelli, 2012) de acuerdo con la ampliación de infraestructura del complejo universitario y, por ende, de mayor financiamiento. Con todo, la noción de democratización que primó durante los gobiernos kirchneristas puso el énfasis en la creación de nuevas instituciones para la incorporación de grupos socioeconómicos históricamente alejados y una fuerte política de financiamiento para la expansión del sistema de Educación Superior. La concepción de la Educación Superior, como bien público social y deber del Estado, y la consideración del derecho a la Universidad como derecho humano y universal, conformaron un núcleo de sentido de todos los instrumentos y sustentaron la formulación de esta política (Chiroleu, 2018a; Lucardi, 2018, 2020).

Por su parte, la idea de democratización se erigió como sinónimo de ampliación de la oferta educativa en el nivel universitario. Así, se evidenció una preocupación por actuar sobre las variables que generan diferencias entre las posibilidades de permanencia y egreso debido a que la mayor parte de la matrícula de estas nuevas instituciones está formada por estudiantes que constituyen la primera generación de universitarios o que retoman estudios superiores que abandonaron. En otras palabras, comienzan a operar políticas efectivas para enlazar el acceso y el egreso universitario de este sector y lograr el reconocimiento de esta exigencia democrática de segunda generación (Chiroleu, et al., 2012).

El cierre del ciclo de políticas de los gobiernos kirchneristas tuvo como hito la sanción de una ley de reforma parcial de la Educación Superior en 2015 tras la imposibilidad de lograr encaminar un proceso masivo, plural, participativo e integral de reforma en el año 2008². Así se sancionó la Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior (modificación de la Ley N° 24.521). Los artículos modificados fueron: 1°, 2°, 7°, 50, 58 y 59 y se incorporaron los artículos 2 bis y 59 bis. Entre los logros más importantes se destacan:

- artículo 1°: se afirma que la educación es un bien público y un derecho humano y social.
- artículo 2°: explicita la gratuidad y establece la responsabilidad del Estado como garante del financiamiento para la Educación Superior estatal.
- artículo 7°: establece el acceso a la Universidad como libre e irrestricto.

Estas modificaciones permitieron cristalizar garantías hasta entonces enunciadas y enraizadas en nuestra cultura académica, como la gratuidad del grado y establecer la Educación Superior como un bien social y un derecho.

² Durante los años electorales, los procesos legislativos suelen evitar el tratamiento de temas que requieran de bastante negociación entre las diferentes fuerzas políticas. En efecto, la agenda parlamentaria suele ser mínima.

3. LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS DESPLEGADAS EN LAS GESTIONES GUBERNAMENTALES DE MAURICIO MACRI (2015-2019)

Con la llegada de Mauricio Macri (de la coalición Cambiemos, el 10 de diciembre de 2015), el complejo universitario sufrió drásticos cambios. Con una retórica en detrimento de lo público (como los slogans del mérito personal, la autosuperación y la iniciativa emprendedora, entre otros), se buscó legitimar la política de desfinanciamiento a través de la instauración de una nueva visión de la gestión pública que se materializó en nuevos procesos de privatización y mercantilización educativa. La participación de actores privados en distintas áreas de la política universitaria, junto con la introducción de lógicas de mercado como la competencia o las prácticas de compra y venta como un servicio, permiten visualizar cierta búsqueda por incidir en la orientación de la política educativa y favorecer las condiciones para la emergencia de proveedores privados, dentro de los cuales, en un marco de globalización económica, no podemos dejar de mencionar: organismos y actores supranacionales, desde el BM y el FMI hasta grupos económicos transnacionales.

Las medidas se desplegaron en dos ejes, a saber: desfinanciamiento y equiparación entre instituciones públicas y privadas. Sobre el primero, la agenda del gobierno se encaminó hacia la reducción de la inversión del Estado principalmente a partir de la herramienta del Presupuesto Nacional. Desde la asunción de este gobierno se ha verificado un proceso de desfinanciamiento de la Educación Superior pública: durante 2016-2019 el presupuesto nacional dirigido a universidades nacionales llegó a un 0,78% del PBI en promedio, con tendencia decreciente, en relación con un PBI que cayó en términos reales (decreció en tres de los cuatro años)³. Esto significó incumplir el piso de 6% del PBI destinado a inversión educativa que establece la Ley de Educación Nacional tanto en 2016 como 2017 (Iec-Conadu, 2019). Asimismo, la evolución del presupuesto universitario se retrajo un 19,7% en términos reales con respecto a 2015 debido a las presiones inflacionarias. Las caídas se explicaron por las devaluaciones de la moneda de 2016, de 2018 y de 2019. Particularmente, durante el año 2018, las transferencias a las universidades crecieron nominalmente un 22,4%, lo que -frente a una inflación del 47,6%- representa un desfase de más de 25 puntos. Solo en 2017 se verificó una recomposición parcial del presupuesto universitario, que se explicó por los resultados positivos de la paritaria nacional (Iec-Conadu, 2019) y en un contexto de elecciones de medio término. Esto ocurrió al mismo tiempo que el país retomó una política de endeudamiento externo insustentable que se manifestó en el presupuesto del año 2018, en el cual de cada cien pesos que debía gastar el Estado, catorce se designaron para afrontar los servicios de la deuda. Adicionalmente, otra política de reorientación de los recursos que afectó los ingresos de las instituciones universitarias consistió en la eliminación de los convenios de las instituciones con el Estado Nacional que se venían desarrollando hasta 2016 por medio de los decretos 336/2016 y 641/2018 del Poder Ejecutivo Nacional; este proceso fue instrumentado a través de la cancelación de los contratos vigentes de los diferentes organismos de Estado con las universidades nacionales. De esta manera, dejaron de ser

³ En el periodo presidencial anterior (2012-2015) la inversión había sido en promedio de 0,83%.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163-184.

consultoras privilegiadas del Estado y de recibir fondos a través de distintos servicios que le prestaban a aquel. Además de iniciar un proceso de judicialización bajo el supuesto de malversación de estos fondos por parte de las universidades y sus rectores y rectoras⁴.

Sobre el segundo eje, en el 2017 se presentó un “Plan Maestro para la transformación de la educación argentina”. En términos generales, las observaciones cuestionan tanto la metodología de elaboración del Plan y señalan numerosas inconsistencias internas, como la concepción de la educación que expresa. Además, el Plan anuncia la caducidad del mecanismo de asignación incremental de recursos que establece la Ley de Financiamiento Educativo y, junto con ello, la supresión de la Paritaria Nacional Docente. Lo más distintivo a señalar es la articulación que se promueve como clave de la reforma del sistema no establece distinciones entre el sector público y el privado. Ello puede implicar, sobre la base del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA) que se pretende implementar, nuevamente, una transferencia de recursos financieros, académicos y simbólicos desde el sector público hacia el sector privado. Además, respecto de las políticas explícitas de regulación del sistema centradas en la búsqueda de homogeneización e igualación del sistema público con el privado, en el cuarto año de gestión de Cambiemos (2019), se instaló la iniciativa llamada Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SiDIUN).

En suma, este nuevo ciclo político generó diversas reacciones de estudiantes, docentes y de científicos y científicas respecto de las características de su tarea cotidiana en este nuevo escenario. Numerosas manifestaciones contra con los intentos de violar, con el uso de las fuerzas policiales, la autonomía universitaria registrados en 2016 y 2017 en universidades de La Pampa, Jujuy, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Rosario, San Juan y Comahue, no pasaron desapercibidas. Se sumaron la toma del MINCyT en diciembre de 2016 y las Marchas Nacionales Educativas del jueves 30 de agosto de 2018 y el 16 de mayo de 2019, que expusieron jornadas masivas de lucha de los y las estudiantes y los y las docentes en unidad de acción, en todas las provincias y que expusieron un punto de inflexión en la defensa de la educación como derecho.

4. LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19⁵

Las universidades públicas en ejercicio de su autonomía han decidido cómo proseguir con sus actividades en este contexto de emergencia sanitaria producida por el Covid 19. El sistema universitario en su conjunto, conforme su tradición pública y el principio del derecho a la Universidad, tiene un rol protagónico en las medidas de apoyo a la situación generada por la

⁴ A este panorama también se suma que la gestión de Cambiemos profundizó la separación y falta de articulación entre el sistema universitario y el sistema de investigación centralizado en el CONICET. En efecto, como parte de la estrategia oficial de reducir los ingresos a la carrera de investigación científica (CIC) de dicho organismo. El sistema de investigación científica y tecnológica fue objeto del mismo tipo de acciones: ahogo presupuestario, despidos e interrupción de programas avalados por una narrativa oficial de desprestigio público y alentador de la meritocracia.

⁵ Una primera versión de este apartado se encuentra disponible en: <http://www.guninetwork.org/report/educacion-superior-y-covid-19-en-america-latina>

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

pandemia. Puntualmente, las universidades como parte de los sistemas educativo, de salud y científico-tecnológico, han generado iniciativas integrales que van desde los desafíos de la provisión de educación a distancia, la investigación colaborativa en el marco de redes globales de conocimiento científico para la búsqueda de vacunas y la continuidad de su función social territorial.

En primer lugar, de cara a la suspensión de clases presenciales, la continuidad del vínculo pedagógico y los procesos formativos se migró de manera rápida a la educación virtual. Esto significó comenzar con la virtualización de las aulas en un sistema que no se encontraba estructuralmente preparado para semejante hazaña. En este punto, es menester incorporar una salvedad que da cuenta de la heterogeneidad del sistema universitario argentino. Respecto de la enseñanza a distancia y virtual, algunas instituciones contaban con experiencia en este campo porque poseían plataformas y regulación para el dictado de sus programas bajo esta modalidad. Sin embargo, la mayoría de las universidades utilizaban estas herramientas tan solo como apoyo pedagógico a la enseñanza presencial. Por lo tanto, pese a estas dificultades, se logró una respuesta efectiva por parte de las instituciones, tanto en aquellas que contaban con plataformas para la enseñanza virtual como las que no. Ha sido clave el apoyo del Sistema de Información Universitaria (SIU) y la Red de Interconexión Universitaria (RIU) bajo la órbita del CIN que nuclea a las universidades e institutos universitarios públicos del país. El SIU y la RIU aportaron conocimientos e infraestructura para lograr equilibrar las desigualdades en materia educación virtual. También es clave mencionar el trabajo de los y las docentes universitarios, que comenzaron a desarrollar estrategias de continuidad pedagógica por medio de diferentes softwares disponibles -para algunos de ellos y ellas, eran sus primeras experiencias en este tipo de herramientas-.

En esta línea, se comenzaron a generar distintas instancias de apoyo, además de las implementadas por cada Universidad. El Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), está acompañando con medidas destinadas al necesario acompañamiento en materia de desarrollo de capacidades docentes para la educación virtual en todos los niveles educativos, incluidas las universidades. También los sindicatos universitarios están asistiendo en esta nueva forma de ejercicio del trabajo docente, brindando herramientas de capacitación y compartiendo información.

Sobre la base de un diagnóstico de que, a corto plazo y con posterioridad al ASPO, una parte importante de su estudiantado tendrán serias dificultades para regresar a las aulas por múltiples razones, pero principalmente sociales y económicas, las universidades afrontaron el desafío de garantizar el derecho a la Educación Superior mediante el uso de la tecnología y sosteniendo de distintas formas el vínculo y la idea de comunidad. Frente al desafío que implicó el pasó a la modalidad virtual y los riesgos muy importantes de ampliar los efectos de la brecha digital, se logró un importante acuerdo con compañías que brindan servicios de telefonía para que los dominios EDU.AR estuvieran exentos de cargos en el consumo de datos.

Por otra parte, los procesos de enseñanza-aprendizaje en contextos de aislamiento social por medio de la utilización de las herramientas de la educación virtual pusieron de relieve un conjunto

de interrogantes que merecen consideración y debate en el marco de las discusiones más generales por la orientación de un proceso de reforma. Mencionamos algunos:

- a) La reproducción de asimetrías y desigualdades interinstitucionales regionales y sociales a partir de brechas tecnológicas que limitan no solamente las posibilidades de acceso a conexión sino además a recursos tecnológicos. Esta situación también visibiliza el sistema meritocrático sobre el que se sustentan nuestras universidades y que reproduce otras desigualdades. Por eso, a priori, no podemos confiar en que la virtualidad llegó para modernizar nuestras anquilosadas estructuras y maneras de enseñar y aprender en la Universidad y sucumbir a la tecnopromesa, porque se corre el alto riesgo de montar nuevas formas de exclusión sobre las preexistentes.
- b) El abordaje integral de las cuestiones de género, que afectan tanto a estudiantes, como a docentes-investigadoras y personal administrativo. Las situaciones de aislamiento social impactan con mayor énfasis en las mujeres que realizan tareas de cuidado, se generan mayores presiones sobre ellas y se reproducen las brechas de género en el campo de desempeño profesional. Asimismo, también se ven exacerbadas las situaciones de violencia machista.
- c) La regulación de la provisión de educación a distancia, mayoritariamente de capitales privados transnacionales. Si bien la emergencia del COVID-19 implica que se utilicen todas las herramientas disponibles, estas son mayoritariamente de grupos empresariales con fines de lucro con sobrada experiencia e incidencia en el mercado global de servicios educativos. El sistema público ha de encaminar estrategias para poder disputar este segmento a partir de la generación de plataformas públicas orientadas al ejercicio del derecho a la Educación Superior.
- d) Las discusiones en torno a la calidad universitaria y las políticas y procesos de evaluación se tensionan con la modalidad a distancia y con el aumento de la brecha tecnológica y otras formas de desigualdades socioeconómicas (que impactan en el proceso de enseñanza-aprendizaje). La evaluación de la calidad, en tanto resultante de un proceso político por la definición misma de esa calidad, no es la instrumentalización de procedimientos orientados a la calificación. Al contrario, estas formas creativas de dar respuestas a la continuidad del vínculo pedagógico para la formación de nuestros y nuestras estudiantes, coloca en primer plano la idea de la evaluación como una herramienta reflexiva y de acompañamiento, que no ha de ser punitiva sino que ha de contemplar esta situación de excepcionalidad.

En segundo lugar, las universidades en Argentina, como actores con un importante anclaje territorial en todas las regiones del país, ampliaron sus capacidades de *intervención sociocomunitaria* para cumplir con su función social también desde actividades de investigación así como también desde diversas y variadas formas de extensión y transferencia de conocimientos producidos por las actividades científicas, tecnológicas y artísticas. De esta manera, junto a la ya tensionada actividad docente, una parte importante del profesorado ha redoblado esfuerzos en

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

materia de investigación, por una parte, y de extensión universitaria, por otra. De esta manera, entre una muy amplia gama de acciones, las universidades argentinas:

- a) Dispusieron sus infraestructuras para la puesta en marcha de hospitales de campaña (con vistas a ampliar la cantidad de camas por habitantes y contar con zonas para el aislamiento de pacientes de bajo riesgo), la entrega de alimentos para las poblaciones más vulnerables, la producción de insumos (como alcohol en gel, máscaras y tapabocas, otro material de uso preventivo, etc.) en sus laboratorios, entre otras.
- b) Colocaron sus infraestructuras de investigación en ciencia, tecnología e innovación al servicio de las necesidades de conocimiento básico y aplicado sobre el COVID-19. Esto implica la generación de diferentes proyectos de investigación (con apoyo de los organismos nacionales de apoyo a la ciencia: CONICET, MINCyT y Agencia -se generó una Unidad COVID-19 que movilizó cuantiosos recursos en este contexto-) en el marco de redes nacionales, regionales y globales así como la realización de análisis de test en sus laboratorios. Vale destacar, asimismo, que los principales centros sanitarios del país son parte del sistema científico tecnológico argentino y corresponden, incluso, a hospitales escuela de las universidades públicas. Algunas universidades están trabajando y/o en colaboración con el CONICET en acelerar investigaciones en busca de una vacuna y de medicamentos paliativos.
- c) La mayoría de las instituciones desarrollaron campañas de promoción de medidas de prevención en comunidades cercanas a sus campus y colaboraron con organismos del Estado.
- d) Junto a las actividades de investigación vinculadas a la crisis, existen múltiples áreas que requieren de las capacidades de la Educación Superior para producir nuevos conocimientos y desarrollar renovadas herramientas. Una de ellas, entre otras, es precisamente la educación en tanto formación y ya se mencionó al respecto. También el caso de las ciencias sociales y humanidades, que han contribuido con informes para el gobierno nacional sobre la emergencia social y mecanismos para enfrentarla. Este tipo de información contribuyó a ampliar la base de conocimiento para la generación de políticas públicas basadas en evidencias, mediante la identificación de situaciones emergentes del aislamiento -desde cuestiones psicosociales, hasta situaciones de vulnerabilidad, violencia de género, condiciones de trabajo y derechos de niños y niñas, entre otras-. Finalmente, también desde el sistema científico, en conjunto con medios de comunicación, se lanzaron campañas para hacer frente a las noticias falsas que circulan en torno al COVID-19.
- e) Generaron contenidos artísticos y culturales para acompañar a la población durante el aislamiento y contribuyeron así a la mejora de las condiciones psicosociales y las diferentes formas de malestar que genera el aislamiento. Se dejaron en acceso abierto no comercial diferentes productos culturales y artísticos. Es posible mencionar también que las

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

universidades nacionales son actores protagónicos en la generación de contenidos educativos que se encuentran en el canal Paka Paka, Encuentro o DeporTV.

Todas estas acciones, por un lado, relegitiman a las universidades frente a la sociedad y ponen en valor el rol de las universidades públicas en la consideración de los conocimientos como un bien público y social estratégico. En la misma medida ponen en agenda la importancia de la transdisciplinariedad para la resolución de problemas complejos.

Tercero, la *internacionalización universitaria* fue “sacudida” a partir de la situación de pandemia global. En función de cómo fue realizándose el contagio del virus por el mundo, que afectó a diferentes países que pasaron a ser catalogados como zonas de circulación del COVID-19 (por la Organización Mundial de la Salud, OMS), esto implicó una tarea fina de identificación de estudiantes, docentes e investigadores que estaban en estas zonas o que habían ingresado al país procedentes de estas zonas y se debían atender. El Ministerio de Educación, a través de su área de cooperación internacional, concentró y coordinó la comunicación con las universidades y dio seguimiento permanente, mediante su articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (que ha puesto en marcha un plan comprehensivo para la repatriación). Por otra parte, las instituciones decidieron la interrupción de los programas que se ejecutarían este año, así como convocatorias que debían abrirse. Sin embargo, aún resta una revisión integral de las problemáticas que el COVID-19 supone para la internacionalización universitaria y las posibles respuestas a nivel sistémico. Algunos de los desafíos son:

- a) El apoyo a quienes se encuentran ejecutando programas en zonas de circulación del COVID-19 o bien en nuestro país: desde cuestiones sanitarias hasta humanitarias, para luego pensar cómo saldar los procesos formativos o investigativos interrumpidos.
- b) La generación de estructuras de respuesta ante situaciones excepcionales como estas, pero que se cimientan sobre la base de las redes ya existentes (redes gubernamentales, redes interinstitucionales y redes de agencias de apoyo a la internacionalización).
- c) El desarrollo de protocolos de contención psicosocial y afectiva a becarios internacionales, un tema que no se encontraba en agenda de políticas.
- d) La discusión sobre el reconocimiento de títulos: buena parte de las acciones de cooperación internacional consiste en el apoyo mediante personal médico; este, en algunos países ha sido cuestionado desde posiciones xenófobas, por su “falta de credenciales” para el ejercicio de la profesión. El reconocimiento de títulos ha sido un tema “tabú” durante mucho tiempo porque implica tensionar intereses corporativos en torno a quién reconoce qué y de dónde, así como discutir en profundidad el mercado global de provisión de servicios educativos. La situación de emergencia sanitaria habilita la maduración de un discurso regulatorio conducido por el Estado en conjunto con los actores públicos (universidades) sobre la gobernanza de la Educación Superior estructurada en el principio del derecho a proteger la vida y la salud

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

- e) Fortalecimiento de mecanismos de cooperación basados en las múltiples redes académicas preexistentes para afrontar los diversos desafíos sociales, económicos, de salud, culturales, educativos, etc., que abren importantes interrogantes sobre el futuro y que deben ser más que nunca pensados con una mirada regional.
- f) El desarrollo de una agresiva política nacional y regional con incidencia global en torno a la generación de repositorios públicos-abiertos para el acceso y difusión de los conocimientos producidos por los complejos científicos-tecnológicos y artísticos de nuestros países.

5. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DEL ESCENARIO PANDÉMICO PARA PENSAR LA REFORMA

El análisis de los últimos casi 40 años de las dinámicas y lógicas de interacción entre Estado, sociedad y Educación Superior desde el retorno a la democracia nos revela que las políticas universitarias no han modificado sustancialmente la configuración y tendencias de este nivel educativo que, como vimos, se caracteriza por un proceso de masificación con predominio del sector público (matrícula e instituciones) acompañado por un crecimiento lento pero sostenido del sector privado. Ambos sectores comparten la tendencia común de fuerte peso de las carreras profesionales.

Durante este mismo periodo las universidades se han transformado y sus estructuras académicas se han complejizado, lo que se manifiesta en la expansión del posgrado y el crecimiento de las actividades de investigación. No obstante, estos cambios no alcanzan a modificar estructuralmente la configuración del sector que se define por la centralidad de las universidades tradicionales y el perfil profesionalista, rasgos que perviven desde los orígenes hasta nuestros días.

Por el contrario, las políticas universitarias introdujeron nuevos y profundos cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académico-científicas.

De esta manera, si bien en las décadas de 1980 y 1990 las relaciones entre Estado y Universidad se caracterizaron por un “movimiento pendular” que osciló entre la autolimitación y el intervencionismo estatal, hacia comienzos del nuevo siglo se fue consolidando un nuevo tipo de “gobernanza” del sistema. Dichos cambios marcan el desplazamiento de una modalidad burocrático-centralizadas hacia una esquema cuyo rasgo principal es la creciente pluralidad de agencias de gobierno y de actores internos y externos del sistema en el cual la construcción, elaboración e implementación de las políticas no pasa ni exclusiva ni centralmente por el Estado sino se encuentra sometido a procesos de mediación (resistencia, cambio, adaptación) en distintas instancias del sistema, de las universidades, facultades y departamentos, y de las propias comunidades académico disciplinares.

Esta transformación en la gobernanza del sistema explica, en parte, la limitada capacidad de las gestiones gubernamentales y del resto de los actores universitarios para definir una agenda de reforma y generar consensos para la implementación de políticas de largo plazo. Esta tendencia no

es particular de Argentina sino global y se manifiesta en lo que Capano y Pritoni (2019) denominan “gobernanza híbrida” que según los países asume formas (variedades) diferentes.

Quizás el ejemplo más evidente de esta dinámica sean las políticas universitarias de los gobiernos kirchneristas, que en el marco de la recuperación del rol del Estado y en un contexto de bonanza económica producto del boom de las commodities generaron dos de las tres corrientes que señala Kingdon (1995) para la apertura de una “ventana de oportunidades”: el reconocimiento social del problema (las críticas hacia la LES y las políticas neoliberales) y un cambio político-partidario asociado a nuevas configuraciones ideológicas (la llegada al gobierno primero de Néstor Kirchner y luego de Cristina Fernández de Kirchner). Pero faltó la tercera corriente que remite a presencia de una propuesta alternativa de solución para el problema, sostenida por una coalición promotora (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988), la cual no se logró conformar por la convergencia de intereses contradictorios de cada uno de los actores de la escena universitaria que impidieron quebrar la inercia de la agenda de política anterior.

Así, el gobierno, sin una propuesta definida, encontró pocos incentivos para abrir un proceso de reforma cuyos costos políticos no aseguraban un fortalecimiento de la fuerza propia. Los rectores y las rectoras de las universidades que vieron reforzado su poder por su presencia en distintos órganos de “amortiguación” como la CONEAU y los CPRES pero muy especialmente por la ejecución descentralizada de los programas, tampoco encontraron incentivos para impulsar la discusión sobre una reforma del sistema que suponga limitar o condicionar este proceso de empoderamiento. El campo académico-científico generado por las reformas de los 90 conformó una suerte de “mandarinato académico” integrado por los investigadores de CONICET y aquellos provenientes del programa de incentivos. Este sector también vio acrecentado su capacidad y poder a través su rol en los procesos de evaluación que se volvieron la columna vertebral de las políticas universitarias. Finalmente, el movimiento estudiantil y los sindicatos docentes con limitadas capacidades de incidir y presionar oscilaron entre la apertura del debate reformista y la lógica defensiva por sus demandas corporativas.

La imposibilidad hasta el momento de reemplazar la LES por una nueva normativa que oriente un proceso de reforma universitaria y de Educación Superior constituye la prueba más evidente de la convergencia de intereses contradictorios que no solo explican el *status quo* sino también que gran parte del debate alrededor de una nueva ley haya girado más sobre acciones o medidas “correctivas” de los dispositivos implementados que en la definición de nuevos ejes orientadores de las políticas. En este marco hay que ubicar la reforma parcial de la LES en 2015 que, si bien establece y garantiza la gratuidad de los estudios, no constituye un modelo de reforma ni plantea un proceso de cambio institucional y del sistema universitario.

Desde este marco hay que resituar y valorar el conjunto de innovaciones de política universitaria que introdujeron los gobiernos kirchneristas, las cuales, como se resumió, se desplegaron alrededor de tres ejes: el aumento presupuestario (infraestructura, inversión en CyT, salarios docentes y no docentes), las políticas de democratización y garantía del ejercicio del derecho

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

a la Universidad, y las políticas de internacionalización que priorizaron la integración regional y cooperación Sur-Sur.

El gobierno de Macri y la coalición Cambiemos marcaría un giro profundo en la retórica hacia el sector, ahora centrada en detrimento de lo público (como los slogans del mérito personal, la autosuperación y la iniciativa emprendedora, entre otros) y también en las acciones orientadas exclusivamente al ajuste presupuestario y el consiguiente desfinanciamiento de las instituciones, lo que generó un nuevo impulso para los procesos de privatización y mercantilización educativa. Con todo, el gobierno en este periodo estuvo lejos de plantearse una política de reforma entendida como los proyectos estatales, que procuran introducir modificaciones estructurales a nivel micro y/o macro de la Educación Superior.

La expectativa del gobierno del presidente Alberto Fernández que incluyó en la agenda política la necesidad de sancionar una nueva ley de educación, apareció al inicio de su gestión como una oportunidad para profundizar los debates precedentes que sinteticen un modelo de Universidad que articule la idea de derecho a la educación, reforma académico-institucional y centralidad de Ciencia, Tecnología y Artes ligado a un desarrollo sustentable. En otras palabras, el interrogante que se nos presentaba a comienzos de 2020 era si se abrirá una nueva ventana de oportunidad y las tres corrientes de política se alinearán para la construcción de un nuevo sentido (direccionalidad) del sistema de Educación Superior en su conjunto.

La actual coyuntura crítica desatada por la pandemia del COVID-19 no solo ha modificado de raíz la vida cotidiana, sino también resitúa el lugar de las universidades que se vuelven agentes centrales para la investigación del virus y desarrollo de una vacuna, pero también deben advertirse los riesgos posibles de la acentuación y aceleración de algunas de las tendencias preexistentes.

Entre los riesgos podemos mencionar la acentuación de la tendencia a la reproducción de ciertas desigualdades interinstitucionales, regionales y sociales, así como la profundización de los procesos de mercantilización y privatización que atraviesan tanto a las instituciones como al sistema, particularmente a partir de la masiva virtualización de los procesos de enseñanza sin regulación.

A partir de la suspensión de las clases presenciales, la continuidad del vínculo pedagógico y los procesos formativos migraron rápida y masivamente a la educación virtual. Esta situación ha permitido poner en el centro del debate una cuestión largamente postergada de las discusiones tanto macro como micropolíticas de la Educación Superior: la educación virtual, salvo en el segmento de la educación pública (aunque no exenta), es el sector que más ha guiado su crecimiento por la lógica mercantil. Y se manifiesta en una tendencia de largo aliento con tasas de crecimiento realmente importante en relación con el crecimiento de la matrícula total de la Educación superior. De esta manera, esta situación advierte el desafío de reconocer que la educación virtual no puede ser liderada por el sector privado y que tiene un importante potencial democratizador cuando su desarrollo se encuentra guiado por los principios de la Educación Superior como un bien público y un derecho humano. En este sentido, un proceso de reforma en el nuevo contexto no puede dejar de tomar en cuenta esta nueva dinámica y los temas que reinserta en la agenda la educación virtual.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.

Por otra parte, la relegitimación de la ciencia y las universidades, que el contexto de pandemia pone de manifiesto en el discurso público, ofrece una oportunidad de afrontar el desafío de consolidar en un cuerpo normativo las innovaciones de políticas reseñadas en las gestiones kirchneristas y configurar un modelo de Universidad sustentada en la garantía del derecho social a la ES que se adecue a las necesidades de un nuevo tiempo histórico abierto por el escenario mundial de la pandemia.

Este nuevo escenario, con sus riesgos y oportunidades, pone a los actores del sistema ante la posibilidad de motorizar una reforma universitaria que pase de las innovaciones políticas y conceptuales logradas en los gobiernos kirchneristas y resistidas durante el retorno neoliberal del periodo de gobierno anterior, a su materialización en una reforma universitaria que dote de direccionalidad y sentido para el futuro al sistema universitario argentino, mediante la consolidación del derecho a la Universidad y a la producción y uso público de los conocimientos.

Finalmente, el debate de una nueva reforma universitaria debe estar alineado con los postulados de la CRES 2018 realizada en Córdoba en junio de 2018, e incorporar normativamente diversos aspectos contenidos en su declaración final como son la modalidad solidaria y cooperativa de integración regional que se viene desplegando desde la CRES 2008, lo que implica, entre otras cosas, entender a la Educación Superior como un instrumento de desarrollo y cooperación entre las naciones; concebir que el derecho excede por mucho la cuestión individual del acceso, permanencia y egreso e involucra la cuestión estratégica de la distribución y apropiación de los conocimientos; exigir al sector privado un alineamiento con las necesidades sociales y los objetivos estratégicos del país y la región y reconocer el carácter estratégico de las artes y las culturas en la lucha por la soberanía cultural, el desarrollo sustentable y la integración pluricultural de las naciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agamben, G. (2020a). Contagio. *Sopa de Wuban. Pensamiento Contemporáneo en tiempos de pandemias*, 1, 31-34.

Agamben, G. (2020b). La invención de una epidemia. *Sopa de Wuban. Pensamiento Contemporáneo en tiempos de pandemias*, 1, 17-19.

Byung-Chul, H. (2020). La emergencia viral y el mundo de mañana. *Sopa de Wuban. Pensamiento Contemporáneo en tiempos de pandemias*, 1, 97-112.

Capano, G., y Pritoni, A. (2019). Varieties of hybrid systemic governance in European Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 73(1), 10-28.

Clark, B. R. (1987). *Los sistemas de Educación Superior. Una mirada comparada sobre la organización académica*. México DF: Universidad Metropolitana-Nueva Imagen.

Chiroleu, A. (2018a). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educacao em Revista*, 34, 1-26.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163-184.

Chiroleu, A. (2018b). Democratización y masificación universitaria: una mirada sobre desigualdades y políticas públicas en el centenario de la Reforma de 1918. *Integración y Conocimiento*, 1(8), 69-86.

Chiroleu, A., y Iazzeta, O. (2005). La Reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (Eds.), *Universidad, reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*. Buenos Aires: Prometeo/Universidad General Sarmiento.

Chiroleu, A., y Marquina, M. (2017). Democratisation or credentialism? Public policies of expansion of higher education in Latin America. *Policy Reviews in Higher Education*, 1(2), 139-160.

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

Dudda, R. (2020). La Gran Reclusión y el futuro del capitalismo. *Nueva Sociedad* (287).

Fullan, M., y Escudero, J. M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.

García Delgado, D., y Nosetto, L. (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ciccus.

Harari, Y. N. (2020). The world after coronavirus. *Financial Times*, (20), 1-11.

IEC-CONADU. (2019). Financiamiento para las Universidades Nacionales en el gobierno de Cambiemos (2016-Primer semestre 2019) - 15 puntos básicos. *Informes*. Buenos Aires: IEC-CONADU

IESALC-UNESCO. (2020). *COVID-19 y Educación Superior: de los efectos inmediatos al día después*. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones. Caracas: IESALC-UNESCO.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HaperCollins College Publisher.

Ley 26.075 de Financiamiento Educativo. Recuperado de http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero07/archivosparaimprimir/7_financiamiento_st.pdf

Ley de Educación Nacional N° 26.206. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/valideztitulos/glosario/ley26206#:~:text=La%20Ley%20de%20Educaci%C3%B3n%20Nacional,de%20una%20sociedad%20m%C3%A1s%20justa>

Lucardi, A. (2018). La educación superior como derecho y el rol de las políticas públicas: un balance sobre la democratización universitaria en la Argentina reciente. En M. Benente (Ed.), *La universidad se pinta de pueblo: educación superior, democracia y derechos humanos* (pp. 121-144). José C. Paz: Edunpaz.

Lucardi, A. (2020). Las políticas universitarias del nuevo gobierno en Argentina: el desafío de fortalecer la democratización de la Universidad. *Universidades* (85), 81-95.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10(2), 163-184.

Marinoni, G., van't Land, H., y Jensen, T. (2020). The impact of Covid-19 on higher education around the world: IAU *Global Survey Report*. Paris: International Association of Universities.

Naidorf, J., y Perrotta, D. (2015). La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades. *Revista de la educación superior*, 44 (174), 19-46.

Pardo Kuklinski, H., y Cobo, C. (2020). Expandir la universidad más allá de la enseñanza remota de emergencia. Ideas hacia un modelo híbrido post-pandemia. Barcelona: Outliers School.

Peters, M. A., y Bulut, E. (2011). *Cognitive capitalism, education, and digital labor*. New York: Peter Lang.

Peters, M. A., y Reveley, J. (2014). Retrofitting Drucker: Knowledge work under cognitive capitalism. *Culture and Organization*, 20 (2), 135-151.

Poggi, M. (2011). *Innovaciones educativas y escuelas en contextos de pobreza. Evidencias para las políticas de algunas experiencias en América Latina*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.

Popkewitz, T. (1991). *Sociología política de las reformas educativas: el poder-saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Madrid: Ediciones Morata.

Rinesi, E. (2015). La universidad como derecho de los ciudadanos y del pueblo. En S. Mauro, D. del Valle y F. Montero (Eds.), *Universidad pública y desarrollo : innovación, inclusión y democratización del conocimiento* (pp. 108-115). Buenos Aires: CLACSO - IEC Conadu.

Sabatier, P. A., y Jenkins-Smith, H. C. (1988). Symposium editors' introduction. *Policy Sciences*, 21(2), 123-127.

Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso coediciones.

Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Revista Temas y Debates*(10), 83-93.

Suasnabar, C., y Rovelli, L. (2012). Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (Eds.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento - IEC - CONADU.

Svampa, M. (2020). Reflexiones para un mundo post-coronavirus. *Revista Nueva Sociedad*, (abril).

Unzué, M. (2016). *Los universitarios y la política: interacciones entre la representación política y la universidad en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163-184.

Sobre los autores

Damian del Valle es Licenciado en Sociología (UNLP). Actualmente es Decano-director del Área Transdepartamental de Formación Docente de la Universidad Nacional de las Artes (UNA). Profesor Adjunto regular de “Políticas Educativas” y Profesor Titular del seminario de posgrado “Administración Cultural Pública (Maestría de Cultura Pública - UNA). Se desempeñó como Secretario Académico y como Secretario de Desarrollo y Vinculación Institucional de la UNA. Es coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO “Artes, educación y Ciudadanía” y de la Plataforma Regional de Integración Universitaria (PRIU / IEC-CONADU). Publicó numerosos artículos y coordinó, coeditó o cocompiló distintos títulos relacionados con las políticas educativas, la universidad y la educación superior artística.

Daniela Perrotta es Politóloga (Universidad de Buenos Aires, UBA), Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente es Secretaria de Desarrollo y Vinculación Institucional de la Universidad Nacional de las Artes (UNA); investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y docente universitaria en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integrante del proyecto de extensión “Identidad MERCOSUR”. Se especializa en integración regional e internacionalización de la educación superior, políticas científicas y universitarias y evaluación del conocimiento.

Claudio Suasnábar es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina), Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO/Argentina) Prof. en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata) y Post-doctorado en el Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa. Es Profesor Titular de Historia y Política del Sistema Educativo en la Universidad Nacional de La Plata y Profesor Titular de Política Educativa en la Universidad Nacional de las Artes. Es Investigador Categoría I del IdIHCS-CONICET de la Universidad Nacional de La Plata. Cuenta con más de 100 publicaciones entre libros, capítulos de libro y artículos en revistas nacionales y extranjeras.

Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2021). La Universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10 (2), 163–184.