

LA POLÍTICA DE ACCESO, PERMANENCIA Y EGRESO UNIVERSITARIO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN KIRCHNERISTA (2003-2015) Y MACRISTA (2015-2019) EN ARGENTINA. APUNTES PARA UNA CARACTERIZACIÓN

THE POLICY OF ACCESS, PERMANENCE AND GRADUATION IN KIRCHNER'S ADMINISTRATION (2003-2015) AND MACRI'S ADMINISTRATION IN ARGENTINA. SOME LINES FOR A CHARACTERIZATION

A POLÍTICA DE ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO UNIVERSITÁRIA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO KIRCHNERISTA (2003-2015) E MACRISTA (2015-2019) EM ARGENTINA. APONTAMENTOS PARA UMA CARACTERIZAÇÃO

Sebastián Gómez

Doctor en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas, UBA. Docente del Departamento de Ciencias de la Educación, UBA.

Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la UBA. Argentina.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6343-8972>

sebastianjorgegomez@gmail.com

RESUMEN: El artículo aborda el tratamiento del problema del acceso, permanencia y egreso del nivel universitario por parte de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina F. de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). En principio, el escrito da cuenta de los principales aspectos del modelo político-económico delineado con posterioridad a la crisis social de 2001 en Argentina y de las principales directrices de la política universitaria durante la gestión kirchnerista. Se sugiere que en sus primeros años mantuvo una política inercial hacia el ámbito universitario, que fue revertida más tarde. Así, durante el ciclo de Cristina Kirchner se implementaron una serie de medidas para atender el problema del acceso, permanencia y egreso que marcaron algunas rupturas respecto a la lógica universitaria neoliberal de los años '90. Luego, se reflexiona sobre la administración de Mauricio Macri (2015-2019). Son repuestos algunos rasgos políticos que permiten caracterizar al gobierno macrista como una nueva derecha y se analiza el signo regresivo de su política universitaria, particularmente, en el tratamiento del acceso, permanencia y egreso universitario. Los datos fueron recolectados mediante la indagación documental. Además de documentos

de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación, se consideraron proyectos y debates legislativos, leyes sancionadas para el nivel de educación superior, evolución y características de programas de cobertura y declaraciones de funcionarios públicos. Se concluye que la administración macrista adhiere al modelo liberal de la igualdad de oportunidades que implica reinstalar criterios meritocráticos en las políticas públicas y, particularmente, reducir el derecho a la educación universitaria por parte de las mayorías populares.

Palabras clave: Acceso. Egreso. Kirchnerismo. Macrismo. Permanencia. Política Universitaria.

Abstract: The article is about the treatment of the problem of access, permanence and graduation from the university at the Néstor Kirchner's administration (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner's administration (2007-2011 and 2011-2015) and Mauricio Macri's administration (2015-2019). At the beginning, the article describe the main aspects of the political-economic model after the social crisis of 2001 in Argentina and the main guidelines of university policy during the Kirchner's administration. It is suggested that in its early years it maintained an inertial policy towards the university environment, which was later reversed. Thus, during the cycle of Cristina Fernández de Kirchner, were implemented measures to address the problem of access, permanence and graduation that marked some ruptures respect to the neoliberal university logic of the 1990s. Then, it reflect on the Mauricio Macri's administration (2015-2019). It is described some political features that allow characterizing that government as a new right and shows the regressive sign of its university policy, particularly in the treatment of university access, permanence and graduation. The information was collected through documentary inquiry. In addition to documents from the Secretariat of University Policies (SPU) of the Ministerio de Educación de la Nación, legislative projects and debates, sanctioned laws for the level of higher education, evolution and characteristics of coverage programs and declarations of public officials were considered. The article concluded that the Mauricio Macri's administration reproduces the liberal model of equal opportunities that implies reinstating meritocratic criteria in public policies and, particularly, reducing the right to university education for popular majorities.

Keywords: Access. Egress. Kirchnerismo. Macrismo. Permanence. University Policy.

Resumo: O artigo aborda o tratamento do problema do acesso, permanência e conclusão no nível universitário por parte das administrações Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina F. de Kirchner (2007-2011 e 2011-2015) e Mauricio Macri (2015-2019). A princípio, o texto dá conta dos principais aspectos do modelo político-econômico delineado após a crise social de 2001 na Argentina e das principais diretrizes da política universitária durante a gestão kirchnerista. Sugere-se que em seus primeiros anos manteve uma política inercial para o âmbito universitário, que foi revertida mais tarde. Assim, durante o ciclo de Cristina Kirchner implementou-se uma série de medidas para atender ao problema de acesso, permanência e conclusão que marcaram algumas rupturas quanto à lógica universitária neoliberal dos anos '90, que na sequência se reflete sobre a administração de Macri (2015-2019). São repostos alguns traços políticos que permitem caracterizar o governo macrista como uma nova direita e se analisa o sinal regressivo de sua política universitária, particularmente no tratamento do acesso, permanência e conclusão

universitário. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental. Além de documentos da Secretaria de Políticas Universitárias (SPU) do Ministério da Educação da Nação, se consideram projetos legislativos e debates, leis sancionadas para o nível do ensino superior, evolução e características dos programas de cobertura e declarações de funcionários públicos. Se conclui que a administração macrista adere ao modelo liberal da igualdade de oportunidades que implica reinstalar critérios meritocráticos nas políticas públicas e, particularmente, reduzir o direito à educação universitária por parte das maiorias populares.

Palavras-chaves: Acesso. Egresso. Kirchnerismo. Macrismo. Permanência. Política Universitária.

A modo de introducción

El presente artículo aborda la política universitaria, particularmente el tratamiento del del acceso, permanencia y egreso del nivel universitario, durante las administraciones comandadas por Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Para tal fin, se detiene en caracterizar los modelos político-económicos que enmarcaron y enmarcan la política universitaria argentina.

El artículo pretende contribuir a los debates en curso en torno a una problemática siempre acuciante: las trayectorias de las y los estudiantes universitarios/as. Aunque excede a la reflexión tanto un exhaustivo examen de los lineamientos e iniciativas universitarias de la pasada gestión como un detenimiento en los múltiples actores que intervienen en la agenda universitaria, es de interés señalar algunas tendencias o regulaciones que animaron y animan al tratamiento del acceso, permanencia y egreso universitario durante el ciclo kirchnerista y macrista. Indudablemente, reflexionar sobre acontecimientos recientes o incluso actuales, no resulta sencillo. Seguramente, balances rigurosos y con perspectiva histórica sobre la administración kirchnerista y macrista, estén aún por realizarse. De hecho, en el último caso, los datos sobre el acceso, permanencia y egreso universitario no han sido publicados al momento (sólo hasta el 2016) por la Secretaría de Políticas Universitarias. En suma, el artículo es una contribución a una comparación de políticas universitarias entre las administraciones que necesitará de próximas indagaciones y precisiones.

Desde la sociología política de la educación, el artículo se estructura en tres momentos. En primer lugar, expone las principales coordenadas del modelo político-económico de acumulación delineado con posterioridad a la crisis social de 2001 en Argentina y aborda la política universitaria, particularmente, las dinámicas del acceso, permanencia y egreso en el nivel universitario durante la administración kirchnerista. En segundo lugar, se concentra en caracterizar el actual modelo político-económico de la gestión macrista como así también su política universitaria, particularmente, su abordaje del acceso, permanencia y egreso universitario. Por último, a modo de cierre, se reponen las principales afirmaciones del artículo.

El modelo político-económico pos-2001 en Argentina y los contornos de la política universitaria de acceso, permanencia y egreso universitario

La administración kirchnerista (2003-2015) es ininteligible por fuera de la crisis político-económica que estalló en Argentina hacia fines de 2001. Entre 1998 y 2001, el país atravesó una de las peores crisis de su historia: el Producto Bruto Interno (PBI) cayó alrededor del 25% y ascendieron considerablemente los índices de desocupación, indigencia y pobreza. El modelo neoliberal dinamizado por la administración del presidente Carlos Menem (1989-1999) y continuado por el gobierno de la Alianza a través del mandato de Fernando De la Rúa (1999-2001) fue impugnado por una sucesiva oleada de protestas que culminaron con levantamientos populares en diciembre de 2001. En el marco de una aguda crisis económica, sectores subalternos ganaron las calles y al grito de “que se vayan todos” cuestionaron el régimen político y sus instituciones. Ante una sostenida ebullición callejera, Fernando De la Rúa renunció. Luego de momentos de incertidumbre política y la disputa por la asunción sucesiva de la presidencia, Eduardo Duhalde, miembro del Partido Justicialista y partícipe de la administración menemista, se hizo cargo del gobierno y de la transición hasta una nueva convocatoria a elecciones. Se vio obligado a precipitar tal transición ante la agitación política y social producida por el asesinato de dos militantes populares: Darío Santillán y Maximiliano Kosteki (junio de 2002) en una protesta social.

En este convulsionado marco se realizaron las elecciones presidenciales que proclamaron a Néstor Kirchner como presidente en abril de 2003. Su candidatura fue dinamizada por el Frente Para la Victoria (FPV), una de las corrientes que por entonces expresaban al peronismo. Obtuvo solo el 22,3% de los sufragios, dos puntos por debajo de la fórmula encabezada por Carlos Menem. Ante la declinación a participar del *ballottage* de su contrincante, Néstor Kirchner asumió en mayo de 2003 en un contexto de marcada debilidad política. Su tarea primigenia y decisiva apuntó a recomponer y relegitimar las instituciones, a la vez que sentar la plataforma para otro modelo de acumulación

A partir de 2002 comenzó en Argentina un nuevo ciclo expansivo que llegó a tasas consecutivas de crecimiento del 8% del PBI durante varios años. Desde 2003 hasta 2007, la actividad industrial creció a un ritmo anual del 10%, que contrastó con su trayectoria irregular de los '90. A partir del 2002, sobre la base de la devaluación del peso, la reducción de los costos de producción y la suba de los precios internacionales de las *commodities*, hubo un reacomodamiento en el interior de la clase dominante local: la fracción de la burguesía financiera nacional e internacional y los monopolios de servicios cedieron terreno (con una caída de alrededor del 20% en su tasa de ganancia) a la burguesía agroindustrial y a ciertas ramas de la industria. (KATZ, 2010)

Es posible caracterizar al modelo económico que comenzó a declinarse poscrisis 2001, y que enmarcó a la administración kirchnerista (2003-2015), como un intento neodesarrollista en articulación y en tensión con una política extractivista (LUCITA, 2010). Un modelo que surgió de las entrañas del neoliberalismo y encontró limitaciones para superarlo. No implicó una continuidad lineal respecto a los años '90 pero tampoco logró un quiebre radical. A diferencia del desarrollismo clásico, este neodesarrollismo promovió alianzas con el agronegocio, relativizó el deterioro de los términos de intercambio, se alejó del enfoque centro-periferia y priorizó el manejo del tipo de cambio. La tradicional contraposición entre el liberalismo agrario y el proteccionismo cedió: la agroindustria se concibió como proveedora de divisas para una tentativa de reindustrialización. Pero este cambio supuso aceptar la remodelación neoliberal del agro (con su consiguiente concentración de tierras), la especialización en exportaciones pri-

marías, pérdida de cultivos diversificados y acentuado deterioro del medio de ambiente. (KATZ, 2014)

En el marco de la crisis económica mundial de 2008-2009, la administración kirchnerista desató un marcado conflicto con las fracciones agroexportadoras en su afán de elevar el nivel de retenciones a las exportaciones (a través de la recordada Resolución 125 del Ministerio de Economía de la Nación), que finalmente perdió. La burguesía agraria le impuso un límite a la absorción de recursos por el Estado para una tentativa de reindustrialización. De todas maneras, la meta del modelo siempre se mantuvo como “neo” desarrollista. La administración no buscó generar un proceso local de industrialización en nuevas ramas o una decisiva expansión del aparato fabril sino que se limitó a reconstruir algunas ramas del debilitado tejido industrial en coexistencia con una estructura agro-capitalista altamente tecnificada. También el pago sistemático de la deuda externa fijó límites para una tentativa industrialista. (RUDNIK, 2010)

El Estado bajo el ciclo kirchnerista adquirió atributos neokeynesianos que lo distanciaron de la forma asumida bajo el auge neoliberal. Si bien no jugó un rol productor, en líneas generales se encargó de establecer y fiscalizar las condiciones de la producción. La revalorización del intervencionismo no implicó retomar el viejo keynesianismo sino alentar un nuevo equilibrio entre matrices “estado-céntricas” y “mercado-céntricas” (Katz, 2014). El intervencionismo también se expresó en la nacionalización de la aerolínea de bandera, privatizada en los años ‘90 (Aerolíneas Argentinas), o en la expropiación de las acciones del grupo Repsol en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a manos del Estado. Si bien existieron ambigüedades en la política económica y social de la administración, este modo de intervención estatal implicó un desplazamiento de los principios filosófico-políticos neoliberales.

Es posible distinguir dos etapas de la política económica durante el kirchnerismo. En la primera, que se inició con el gobierno de Duhalde y se extendió hasta 2007, el gobierno confió la dinámica de la acumulación a los efectos positivos de un tipo de cambio real elevado y al marcado ascenso de los precios de exportación de las *commodities*. En estos años se verificó un notable superávit en las cuentas públicas. La segunda etapa, que comenzó hacia 2007 y se agudizó ante la crisis económica mundial del 2008/2009 y sus efectos recesivos, se caracterizó por una serie de ac-

ciones públicas tendientes a mitigar las consecuencias del deterioro de los indicadores sociales y solventar el consumo interno. Entre las medidas que sobresalen en esta etapa destacan la reestatización del sistema jubilatorio (Ley 26.425/2008) que incorporó más de dos millones de personas al sistema previsional y el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Además, se impulsaron una batería de programas sociales y educativos.

La delimitación entre estos dos momentos de la política económica presenta cierto correlato con la política educativa y puntualmente universitaria. En otras palabras, en sintonía con las acciones públicas destinadas a mitigar el deterioro de los indicadores sociales e impulsar el mercado interno, hacia 2008 comenzaron una serie de iniciativas y programas consagrados a la inclusión socioeducativa. En este sentido, se distinguen dos fases de la política educativa la administración kirchnerista: la primera abarca la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y está signada por transformaciones en la legislación y menores avances en términos de políticas concretas que garanticen su efectivización. Durante esta fase se sancionaron un conjunto significativo de leyes (entre otras, la Ley de Educación Nacional (LEN, 26.085/2006), que derogó la Ley Federal de Educación. Como se ha indicado (FELDFEBER, 2010; FELDFEBER; GLUZ, 2011; VIOR; RODRÍGUEZ, 2012), estas leyes supusieron cambios relevantes respecto a los años '90, pero existieron limitaciones o ambigüedades para impugnar radicalmente al legado educativo neoliberal. La segunda fase que comprende los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), registra avances en las políticas destinadas a la inclusión socioeducativa y un desplazamiento respecto a la matriz neoliberal en la fundamentación de los programas educativos: de la preocupación por la equidad se pasó a la inclusión y la igualdad, reinstalándose algunas políticas de inspiración universal. De todas maneras, es posible sugerir que políticas de inspiración universal convivieron con otras focalizadas, dando cuenta de cierta ambigüedad y yuxtaposición en las orientaciones de las políticas sociales y educativas de la fase tardía de la administración. (GRASSI, 2012)

En el plano universitario – y particularmente en materia de acceso, permanencia y egreso – se encuentran articulaciones con la sugerida periodización de la política educativa. Tempranamente, la política universitaria de la administración kirchnerista fue caracterizada como *impasse* o *iner-*

cial (SUASNÁBAR, 2005). Entre los fundamentos de la caracterización se encontraba que el nivel no era una prioridad y las medidas resultaban parciales y poco integradas, incapaces de romper las tendencias de las reformas neoliberales (CHIROLEU, 2006). Más recientemente, se apuntó que esta modalidad varió con los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, en los cuales proliferaron una serie de programas para el ámbito universitario y el presupuesto universitario alcanzó el 1% del PBI hacia el final de la gestión. (CHIROLEU; MARQUINA, 2015)

En el marco de una política *inercial* hacia el nivel, la administración kirchnerista se limitó a continuar el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) creado en 1996. Dirigido a estudiantes de universidades nacionales, requería, para su renovación la aprobación de dos materias al año con un promedio no inferior a siete puntos (incluidos los aplazos). Pero hacia 2009-2014, el programa experimentó un crecimiento: de 92 becas pasó a 341 (SPU, 2015). También a fines de 2008 la administración creó el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en el área de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PNBTICs). Ambos programas supusieron, por primera vez, el establecimiento de una política que, mediante la ayuda económica a estudiantes con bajos recursos, buscó orientar la matrícula hacia áreas asumidas como prioritarias¹. Con el fin de renovar la beca se requería acreditar una regularidad creciente, y tenían prioridad los grupos socioeconómicos más vulnerables.

Es preciso puntualizar la impronta focalizada de estos programas de cobertura. Si se consideran el PNBU y el PNBB, el total de becas otorgadas no llegó a cubrir a los/as estudiantes universitarios/as de 18 a 24 años pertenecientes a los hogares correspondientes al 20% de menores ingresos en 2014. Alcanzaron solo al 29% de este segmento de la población estudiantil en ese año, que debía demostrar regularidad académica creciente para renovar la beca. Además, el monto fue realmente escaso, por lo que no sorteó la necesidad de un trabajo por parte de los/as beneficiarios/as. (SUASNÁBAR; ROVELLI, 2012; GARCÍA DE FANELLI, 2015)

A partir de 2014 se implementó una audaz política: el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) dedicado a jóvenes entre 18 y 24 años. Buscó generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de promover la finalización de la escolaridad obligatoria, iniciar

o facilitar la continuidad en la educación superior y realizar experiencias de formación y/o práctica en ambientes de trabajo. En el caso de estudios terciarios o universitarios también establecía para su renovación, la acreditación de una regularidad en los estudios pero introdujo importantes innovaciones: flexibilizó los criterios meritocráticos, asumió la problemática juvenil de manera integral (contemplando la participación de diez ministerios en la toma de decisiones referidas al programa) y reconoció a los grupos sociales más desaventajados como legítimos estudiantes universitarios (GLUZ; MOYANO, 2016). El programa comprendía la denominada *beca estímulo* para estudiantes universitarios que cursaran una carrera estratégica para el desarrollo productivo y tecnológico del país. Hacia 2015, la proporción de estudiantes universitarios alcanzado por el PROG.R.ES.AR se triplicó.

La administración kirchnerista no pudo, como previó en el 2008, derogar la Ley de Educación Superior (LES, 24525/95) sancionada durante la administración menemista. Aunque a principios de 2011 el oficialismo volvió a presentar su proyecto de ley para el nivel, el plan era otro: una serie de iniciativas legislativas que no derogaban la LES en su conjunto sino en artículos puntuales. Durante ese año, la diputada del Frente para la Victoria, Adriana Puiggrós, encabezó la presentación de tres proyectos legislativos: ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior (14 de abril de 2011); educación superior: permanencia y bienestar estudiantil (5 de mayo de 2011); ejercicio de la docencia de la educación superior (15 de julio de 2011). De estos tres proyectos, solo el primero fue sancionado a fines de 2015 (Ley 27.204/15) y reformó artículos sensibles de la LES: consagró la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal (cuestión no contemplada en la LES); prohibió expresamente establecer algún tipo de gravamen, tasa, impuesto o arancel; sugirió que el ingreso a la educación superior debe ser complementado mediante procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional por cada institución, pero que en ningún caso impliquen una impronta selectiva excluyente. La reforma, además, retomó la definición de la educación de la LEN para el nivel, es decir, la educación superior pasó a definirse como un bien público y un derecho personal y social.

Durante la administración kirchnerista, en sintonía con la tendencia surgida hacia fines de los '90, la CONEAU frenó la proliferación de las

universidades privadas (ocurrida entre 1989-1995), al desechar gran parte de los proyectos presentados. Este rol del organismo continuó durante el ciclo kirchnerista, pero existió un marcado contraste con la lógica de expansión de los años '90: en el lapso 2003-2015 se crearon 24 instituciones estatales (entre universidades e institutos universitarios) y 14 privadas (entre universidades e institutos universitarios) (SPU, 2015), mientras que en la década anterior se constituyeron 17 instituciones estatales (11 universidades y 6 institutos universitarios) y 32 instituciones privadas (25 universidades y 7 institutos universitarios).

La expansión del ámbito estatal en materia universitaria dio cuenta de un papel activo del Estado que, además de contrastar con la tendencia de los años '90, implicó, entre otros efectos, un sensible impacto en el acceso al nivel. En rigor, en las universidades estatales creadas con anterioridad al 2000, la evolución promedio de los nuevos inscriptos entre 2003 y 2012 fue negativa (-3%) pero las universidades fundadas durante la administración kirchnerista contribuyeron a la expansión del nivel (SPU, 2015). Presumiblemente la ubicación geográfica de las nuevas universidades estatales (en su mayoría concentradas en el Gran Buenos Aires) y la oferta de carreras ligadas a demandas del territorio, fueron algunas de las principales razones del aumento de la matrícula. De este modo, se contrarrestó la tendencia al crecimiento de la matrícula del ámbito privado universitario durante la primera década del 2000 y, a su vez, contribuyó a la concentración de la matrícula total del nivel en las universidades públicas. La expansión de las universidades estatales logró alterar, en cierta medida, el sesgo elitista de la educación superior universitaria al posibilitar del acceso, permanencia y egreso de sectores provenientes de familias sin títulos o trayectorias universitarias como así también de los quintiles de menor ingreso per cápita.

El ciclo macrista: una nueva derecha. La igualdad de oportunidades como modelo y la meritocracia como criterio

En diciembre de 2015, asumió el gobierno Mauricio Macri a través de la alianza Cambiemos. Por un exiguo margen en el ballotage, el Jefe de

la Ciudad de Buenos entre 2007 y 2015, se impuso al candidato del Frente para la Victoria, Daniel Scioli. Entre tantas novedades, Macri se constituyó en el primer presidente electo democráticamente que no provenía ni del peronismo, ni del radicalismo. Si bien Cambiemos expresó una alianza con la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica, la fuerza principal respondía al presidente: Propuesta Republicana (PRO). Desde un principio, Macri dejó en claro que su gobierno no era de coalición, concentrándose la toma de las principales decisiones en su grupo político.

Indudablemente, Macri expresa una serie de continuidades políticas con otras tendencias de signo conservador que han gobernado al país. Tal vez, en el plano local, las principales líneas de referencia se puedan encontrar en las administraciones neoliberales de Carlos Menem (1989-1999) y de Fernando de la Rúa (1999-2001). Sin embargo, el macrismo guarda una serie de singularidades que permitirían calificarlo como una nueva derecha. Prosigue en buena medida recetas ortodoxas liberales en su programa pero a diferencia de otras administraciones neoliberales locales como el menemismo, no se presenta (al menos hasta el momento) como abiertamente privatizador o antiestatista. También el macrismo guarda singularidades en términos político-culturales, irreductibles al neoconservadurismo tradicional. Si bien en ciertos momentos suele exhibir un costado netamente conservador y reaccionario y franjas del gobierno comparten una ideología católica o conservadora, también es cierto que el macrismo suele cultivar un aire cosmopolita, un vínculo hedonista e individualista (plácido, móvil, flexible) con el espacio público y una filosofía posmaterialista. El macrismo como fenómeno político es un heredero por derecha o “desde arriba” de la crisis del 2001: objeta la política tradicional y pretende renovarla a través de figuras que no solían frecuentar los circuitos de la sociabilidad política habituales; aduce el reemplazo de la “vieja política”, de manera paulatina, por una “nueva”, más eficiente, y moderna. (VOMMARO, 2017)

La orientación político-económica del macrismo apunta a actualizar el camino recorrido por las administraciones neoliberales con un sentido propio, es decir, articular la promesa moralizadora de la Alianza con la promesa modernizadora del menemismo. Para tal fin, elaboró un diagnóstico que básicamente asocia los problemas del país y la ausencia de un crecimiento significativo del PBI con posterioridad al 2011 al “populismo

estatalista” y la corrupción gubernamental. Propuso un cambio cultural refundacional que bajo una visión liberal-republicana de las instituciones del Estado y el retorno del país al “mundo”, prometía la llegada de múltiples inversiones extranjeras. Así adoptó una gestión macroeconómica con un enfoque netamente ortodoxo: apertura comercial, liberalización del movimiento de capitales, desregulación, aumento exponencial de la deuda externa, reducción de impuestos a fracciones de la burguesía y baja del poder adquisitivo de los sectores populares y medios.

Sería posible distinguir dos fases en esta gestión macroeconómica. La primera que se podría denominar *gradualista*, abarca de la asunción del gobierno hasta mediados del año 2018 cuando irrumpe una severa crisis financiera. La segunda, más cercana a las clásicas políticas de *shock*, es la respuesta del gobierno a dicha crisis: un retorno al Fondo Monetario Internacional (FMI) para evitar un *default* pero a condición de seguir sus recetas y, por tanto, acelerar bruscamente las políticas de reducción del denominado déficit fiscal y de los salarios. En esta segunda fase, el gobierno, entre otras medidas, devaluó bruscamente la moneda, aplicó severos recortes a los subsidios estatales y a la inversión pública, redujo sensiblemente el poder adquisitivo de los sectores populares. La voluntad del gobierno por mostrarse dispuesto al recorte fiscal ante el FMI implicó la reducción de Ministerios (entre ellos, del Ministerio de Ciencia y Tecnología) y diversas Secretarías. Si el modelo político- económico gubernamental aplicado desde el inicio de la gestión era insustentable para los 40 millones de argentinas/os (SCALLET, 2017), tal condición sea acelerado y evidenciado en su fase de *shock*. El propio Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, mostró un llamativo orgullo en noviembre de 2018: “Nunca se hizo un ajuste de esta magnitud sin que caiga el gobierno” (In <https://www.ambito.com/para-dujovne-nunca-se-hizo-un-ajuste-esta-magnitud-que-caiga-el-gobierno-n4039495>), declaró.

Las líneas de continuidad con administraciones de signo neoliberal son elocuentes en materia educativa. Existen distintos aspectos a fin de ilustrarlas, pero tal vez una genuina expresión sea la figura de Estaban Bullrich a cargo de un Ministerio que retomó la nominación de los años 90: Educación y Deportes. En su juventud, Bullrich formaba parte de la tendencia política que lideró el efímero Ministro de Economía del gobierno de la Alianza: López Murphy. En marzo de 2001, este economista

anunció una serie de medidas de ajuste en el sector público y, particularmente, en las universidades públicas como así también una racionalización burocrática (reducción) de la cartera educativa y su presupuesto. La tentativa fracasó, fundamentalmente, por las resistencias de la comunidad educativa: López Murphy renunció al Ministerio. Se podría pensar que aquellas frustradas metas, han sido actualizadas por el ya no tan joven Esteban Bullrich (CARLI, 2016) y continuadas por su reemplazante en el Ministerio de Educación y Deportes en julio de 2017: Alejandro Finocchiaro. Asimismo, es posible sugerir cierta articulación de la política educativa macrista con las fases en la gestión de la macroeconomía: si los recortes comenzaron de una manera gradual, se han acelerado bruscamente en los últimos meses.

Como se decía en la introducción, aún no existen datos por parte de la SPU que permitan un análisis de la evolución del acceso, permanencia y egreso universitario en el ciclo macrista. Sólo ha sido publicada información relativa al año 2016. De todas maneras, es posible afirmar que la filosofía política gubernamental sobre el tópico remite al modelo de la igualdad de oportunidades (DUBET, 2016; NATANSON, 2018). Durante la administración kirchnerista, particularmente en su último ciclo, la preocupación por ampliar el acceso al nivel universitario, solía acompañarse de políticas para que sectores vulnerables progresen en su desempeño educativo. Esta perspectiva ha sido puesta abiertamente en crisis por la administración macrista, propensa a concentrarse en los “pobres meritorios” y despreocuparse por las trayectorias universitarias de las mayorías populares.

En términos filosóficos, el enfoque de la igualdad de oportunidades supone que la sociedad no está integrada por sectores, por colectivos (ni, muchos menos, por clases sociales) sino por individuos quienes se agregan voluntariamente en asociaciones más amplias pero siempre fluidas y cambiantes. La desigualdad es tan inevitable como deseable en tanto condición para la competencia. El Estado debe limitarse a construir una línea de partida para dejar fluir los desempeños individuales. También presupone la exclusión, al menos por un tiempo, de individuos a ciertos bienes (como el universitario) porque no reúnen las condiciones mínimas para la competencia. En ese sentido, consideran inequitativo la inversión del Estado en bienes que suelen acceder individuos socialmente favorecidos y prefieren

concentrarse en aquellos otros consumidos por las mayorías (por ejemplo, jardines de infantes o el nivel de estudios primarios). De este modo, el derecho en su acepción universal a determinados bienes resulta cuestionado. Más aún, a no impugnarse la estructura social injusta o el carácter regresivo del régimen tributario y suponer que el Estado administra recursos por definición escasos, el modelo de igualdad de oportunidades pretende mostrarse como el más equitativo.

Más allá de la retórica del presidente que suele apelar a la “igualdad de oportunidades”, la aplicación de este modelo al ámbito universitario es posible registrarlo en una serie de políticas e intervenciones. En octubre de 2015, cuando se reformó la LES para garantizar la gratuidad del nivel superior, el diputado del PRO Eduardo Amadeo se opuso. Al calor del debate parlamentario, opinó que en las universidades públicas “hay una invasión de extranjeros y de gente que viene de la escuela privada ¿Les vamos a seguir regalando la educación?” (30 de noviembre de 2018, In: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-285011-2015-10-30.html>) A inicios del 2016, el juez Pablo Cayssials declaró inconstitucional la reforma de la LES porque el establecimiento del ingreso libre e irrestricto socavaba la autonomía universitaria. El fallo no sólo no fue apelado por el Ministerio de Educación sino que además el propio Esteban Bullrich defendió: “el ingreso irrestricto responde a una ley demagógica del anterior gobierno” (13 de mayo de 2018: <https://losandes.com.ar/article/bullrich-dice-que-el-ingreso-irrestricto-a-la-universidad-fue-una-propuesta-demagogica>, afirmó en mayo del 2016.

La objeción a la condición gratuita del nivel superior no es una novedad en Cambiemos. De hecho, en el 2007 diputados por entonces del PRO (Jorge Vanossi, Luis Galvalisi y Rafael Martínez) presentaron un proyecto de ley que asumía el clásico diagnóstico del Banco Mundial sobre las universidades públicas: son inequitativas porque acceden gratuitamente mayoritariamente estudiantes provenientes de familias con altos ingresos, Para revertir tal inequidad sugerían que las personas con altos ingresos que estén o hay transcurrido por la universidad pública, realicen aportes a un Fondo Universitario de Fomento de Igualdad de Oportunidades, cuyo fin exclusivo era promover el acceso universitario a personas con bajos ingresos. También el por entonces diputado Federico Pinedo del PRO (actualmente Presidente Provisional del Senado Nacional por el mismo espacio

político) elevó en 2007 un proyecto de ley que guardaba una orientación similar. Proponía que los padres o tutores de los estudiantes que su situación patrimonial fuera la de contribuyente del impuesto a las ganancias, vean incrementado dicho impuesto en 1%. La contribución sería depositada en una cuenta de la universidad pública cuyo destino, con exclusividad, sería la asignación de becas a estudiantes de escasos recursos.

Más cerca en el tiempo, pero una bajo una tónica similar, la gobernadora de la provincia de Bs. As., María Eugenia Vidal, declaró en el Rotary Club de Buenos Aires: “nadie que nace en la pobreza en la Argentina hoy llega a la Universidad.” (30 de mayo de 2018. In: <https://www.latecla.info/5/91670-una-frase-de-vidal-sobre-las-universidades-pblicas-desat-polmica>) Más allá de la falsedad de la afirmación, lo importante aquí remite a la comunión con una filosofía política que descansa en los pilares liberales de la igualdad de oportunidades. Esta filosofía explica también, en buena medida, porque en su gestión el macrismo no ha creado ninguna universidad pública a nivel nacional (deteniendo así el ciclo expansivo de los últimos años de la administración kirchnerista) y desprestigia reiteradamente a las instituciones públicas universitarias.

El tratamiento del programa PROG.R.ES.AR, heredado de la gestión anterior, también ilustra la orientación sobre el acceso, permanencia y egreso universitario del macrismo. En enero de 2018, a través del decreto 90/2018, el presidente anunció una reestructuración en los criterios de asignación y cobertura del programa. Tal orientación continuó en febrero del 2018 a través de la resolución de febrero del 2019 (publicada en el boletín oficial como 7/2019) Aunque parecía una continuidad, en rigor el gobierno alteró sensiblemente su lógica al menos en tres planos: a) el monto de la asignación; b) la cobertura; c) la instalación del criterio meritocrático (GLUZ; OCHOA, 2018). Respecto al monto, el gobierno introdujo un aumento en 2018, por ejemplo, en las becas universitarias: de 900 (en 12 cuotas) a 1600 (primer y segundo año), 1900 (tercer y cuarto año) y 2300 pesos (quinto). Además de reducir las becas a 10 meses, el monto se mantenía congelado desde el 2016, por lo que el pretendido aumento no se equiparó a la dinámica inflacionaria. Más aún, en la resolución de febrero del 2019, el gobierno mantuvo el monto de la beca del 2018 con una inflación anual alrededor del 50%. En segundo lugar, en línea con la reducción de las políticas educativas, durante 2016 y 2017 los supuestos “errores” técni-

cos en la carga y validación de información repercutieron en la expulsión del programa de al menos el 50% del total de inscriptos. Además, el decreto fusionó en el PROG.R.ES.AR becas preexistentes a nivel nacional que, en el caso del nivel superior, alcanzaban a la población de cualquier edad o hasta 35 años. De este modo, el decreto impuso severas restricciones al acotar el universo de potenciales postulantes. En tercer lugar, reinstaló una lógica meritocrática. En vez de continuar garantizando la protección de quienes cumplan los requisitos bajo el principio de universalidad del derecho, pasó a establecer cupos asignados por estricto orden de mérito.

De conjunto, el modelo político-económico macrista es profundamente regresivo para los sectores populares. Tal vez, atendiendo al desenlace de otras administraciones neoliberales que se despreocuparon por los efectos sociales de sus políticas, la actual administración ha diagramado una red de contención mínima para evitar estallidos. Lejos de una ampliación progresiva de derechos, el macrismo ha desmantelado una serie de políticas, pero con el resguardo de sostener programas que garanticen su gobernabilidad de signo neoliberal. En este marco, la política universitaria adquiere un marcado tono elitista o restringido, despreocupándose por las trayectorias universitarias de las mayorías populares. Además el gobierno pretende una segmentación del nivel universitario: a través de la resolución N° 1254/2018 del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, el macrismo modificó las incumbencias de 37 carreras universitarias a fin de volverlas cortas y flexibles (Hillert, 2018). Si bien restan datos concretos sobre la evolución del acceso, permanencia y egreso universitario, es posible aventurar que asistimos a un serio retroceso para los sectores populares. Además del desmantelamiento de programas, recortes presupuestarios o la instauración de lógicas meritocráticas, el creciente aumento del costo de la vida (por ejemplo, el boleto mínimo del colectivo en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, aumentó en un 500%), dibuja un escenario crítico para las expectativas universitarias de las mayorías populares.

A modo de cierre

En sintonía con el modelo político-económico y con las políticas en otros niveles del sistema educativo, la administración kirchnerista presentó

un interés por promover la inclusión socioeducativa de estudiantes en el ámbito universitario, pero contó con ciertas ambigüedades y limitaciones para introducir una agenda nueva e integral. Indudablemente, la expansión de universidades estatales; la multiplicación de programas especiales que buscaron atender al problema de la permanencia y el egreso; la declaración por ley de la gratuidad de los estudios universitarios de grado; la retórica por la inclusión social y educativa que supuso una ampliación en la cobertura de la ayuda estatal, son aspectos significativos y dibujaban un escenario complejo, heterogéneo y disputado respecto a las orientaciones instauradas hacia fin de siglo. Sin embargo, existieron limitaciones para alterar tendencias preexistentes y, particularmente, introducir importantes innovaciones en el tratamiento del acceso, permanencia y egreso universitarios. Tal vez, las medidas más audaces al respecto, resultaron el programa PROG.R.ES.AR. y la expansión de las universidades estatales.

El modelo político-económico macrista implica una verdadera transferencia de ingresos de los sectores populares y clases medias a las franjas de la burguesía, principalmente, financieras y agrarias. Su creciente recorte del gasto público y de programas socio-educativos, afecta sensiblemente a las aspiraciones universitarias de las mayorías populares. Bajo un modelo liberal de igualdad de oportunidades, le otorga un carácter elitista y segmentado al nivel superior universitario. No es casual, además, que el retorno al criterio meritocrático como política pública se solape con la propagación de discursos por parte del oficialismo provenientes de la neurociencia que terminan por naturalizar las desigualdades socio-educativas (FILMUS, 2017; PUIGGRÓS, 2017). Seguramente, como en otros momentos históricos, la compleja y heterogénea comunidad universitaria, necesitará la conformación de amplios espacios unitarios para defender los embates hacia la universidad pública a manos de una nueva derecha.

Nota

- 1 El PNBB aplicó a estudiantes que cursaban carreras científico-técnicas como ingenierías, profesorado o tecnicaturas en instituciones de educación superior de gestión estatal; el PNB TICs se consagró a estudiantes de carreras de grado ligadas a la tecnología de la información y la comunicación. El PNBU pasó a comprender las carreras de grado no incluidas en estos dos programas.

Referencias

ARAUJO, S. La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, 4(172), 2014, pp. 57-77.

CARLI, S. ¿Por qué nos interesan las universidades públicas? 2016. Disponible en: <https://conversacionesnecesarias.org/2016/07/06/por-que-nos-interesan-las-universidades-publicas/>.

CHIROLEU, A. Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades. *Revista de la SAAP*, 2(3), 2006, pp. 45-56.

CHIROLEU, A.; IAZZETA, O. La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En CHIROLEU, A.; MARQUINA, M.; RINESI, E. (comps.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

CHIROLEU, A. y MARQUINA, M. ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, 43(24), 2015, pp. 7-16.

DUBET, F. *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2016.

GARCÍA DE FANELLI, A. M. *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: ILPE-UNESCO, 2008.

_____. Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. *Education Policy Analysis Archives*, 20(22), 2012, pp. 1-30.

_____. La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Propuesta Educativa*, 43(24), 2015, pp. 17-31.

FELDFEBER, M. Estado y Educación en la Argentina después de los '90: nuevo escenario ¿Nuevas políticas? En ALZAMRA, S.; CAMPAGNO, L. (comp.). *La Educación en los nuevos escenarios socioculturales*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 2010.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educación & Sociedad*, 32(115), 2011, pp. 339-356.

FILMUS, D. La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina. En FILMUS, D. (comp.). *Educación para el mercado*. Buenos Aires: Octubre, 2017, pp. 25-72.

GLUZ, N.; MOYANO, I. Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. *Revista del IICE*, 39, 2016, p. 67-82.

_____. Los cambios en el PROG.R.ES.AR: ni aumento económico ni mejora educativa. Infoabae. 2 de febrero de 2018.

GRASSI, E. La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *EL@tina, Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 10(39), 2012, p. 5-33.

HILLERT, F. Líneas de la política universitaria del macrismo y centenario de la Reforma Universitaria. 2018. Disponible en: http://iice.institutos.filo.uba.ar/webfm_send/90.

KATZ, C. Los nuevos desequilibrios de la economía argentina. *Batalla de ideas* (1), 2010, pp. 47-67.

_____. La economía desde la izquierda: una mirada sobre Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(1), 2014, pp. 135-146.

NATANSON, J. *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2018.

LUCITA, E. Economía y política en la administración kirchnerista. En Economistas de Izquierda, *Anuario Economía Argentina. La actualidad del modelo y sus perspectivas*. Buenos Aires: Publicación de los Economistas de Izquierda, 2010. N. 5, V. 5, pp. 82-91.

PUIGGRÓS, A. *Adiós, Sarmiento: educación pública, iglesia y mercado*. Buenos Aires: Cúspide, 2017.

ROIG, D. Cuatro notas al extractivismo bajo el gobierno de los Kirchner. Notas para un debate urgente y necesario. *Batalla de ideas* 1(1), 2010, pp. 69-88.

RUDNIK, I. El modelo político-económico kirchnerista. En Economistas de Izquierda, *Anuario Economía Argentina. La actualidad del modelo y sus perspectivas*. Buenos Aires: Publicación de los Economista de Izquierda. N. 5, V. 5, pp. 36-44.

SCALETTA, C. *La recaída neoliberal. La insustentabilidad de la economía macrista*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2017.

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

SUASNÁBAR, C.; ROVELLI, L. Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En CHIROLEU, A.; MARQUINA, M.; RINESI, E. (comps.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012, pp. 49-74.

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (SPU) – Ministerio de Educación de la Nación (2014). *Anuario 2012 de Estadística Universitaria*. Recuperado de http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/diu/anuario_2012.pdf. Acceso en 03/2017.

SECRETARÍA de POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (SPU) – Ministerio de Educación de la Nación (2015). *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias Argentina*. Recuperado de: http://portales.educacion.gov.ar/spu/wp-content/blogs.dir/17/files/2015/12/Sintesis_completa.pdf. Acceso en 03/2017.

VIOR, S. y RODRÍGUEZ, L. La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-Posições*, 23(68), 2012, pp. 91–104.

VOMMARO, G. *La larga marcha de Cambiemos*. La construcción silenciosa de un proyecto de poder. Buenos Aires: Siglo XXI, 2017.

Recebido em 3 mar. 2019 / Aprovado em 2 mai. 2019

Para referenciar este texto:

GÓMEZ, Sebastián. La política de acceso, permanencia y egreso universitario durante la administración kirchnerista (2003-2015) y macrista (2015-2019) en Argentina. Apuntes para una caracterización. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, n. 49, p. 1-20, e13416, abr./jun. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.5585/EccoS.n49.134165>>.