



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE MORENO**

DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Código: PICyDT-BICENTENARIO-01-2017

**“LA INCLUSIÓN EXCLUYENTE COMO  
PROBLEMA.  
REFLEXIONES PARA PENSAR LA  
UNIVERSIDAD PÚBLICA QUE  
QUEREMOS”**

Directora: Scarfó, Gabriela

Año: 2018



## **Democratizar la universidad pública. Una mirada desde las Universidades del Bicentenario a cien años de la Reforma de 1918.**

Gabriela Scarfó y Sergio Maldonado<sup>1</sup>

Universidad Nacional de Moreno

### **Resumen**

En el marco del primer centenario de la Reforma Universitaria de 1918, ocurrida en Córdoba, este artículo se propone recuperar los sentidos y el contenido del proceso de democratización iniciado por los estudiantes de la universidad fundada por los jesuitas, para pensar continuidades y rupturas con los desafíos que asumen 100 años después las llamadas Universidades del Bicentenario. En este recorrido, los ejes de análisis permiten pensar las continuidades, los cambios pero sobre todo los desafíos que implica el pasaje de la *universidad de elite* como modelo de Educación Superior en 1918 a la *universidad de masas* vigente hoy en la Argentina de 2018.

### **Introducción**

El pasaje de la *universidad de elite* a la *universidad de masas* implicó un crecimiento indudable del sistema universitario público argentino si tenemos en cuenta que en el 1918 las universidades públicas en el país eran solamente 5 y en la actualidad la Secretaría de Políticas Universitaria reconoce 130 instituciones educativas (111 universidades y 19 institutos universitarios)<sup>2</sup>.

Pese a su desarrollo actual, el proceso de crecimiento desde la Reforma de 1918 fue lento y en los cincuenta años siguientes la oferta creció sólo en algunas grandes ciudades como Mendoza, Rosario, Corrientes, Ciudad de Buenos Aires y Bahía Blanca. El impulso se dio

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los aportes recibidos de la lectura comprometida de Marta Marucco.

<sup>2</sup> Según la Ley de Educación Superior (Nº24.521) sancionada el 20 de julio de 1995, las instituciones de educación universitaria puede ser universidades o institutos universitarios (Art.5). La diferencia entre ambas radica en que mientras las primeras deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, las segundas, circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria (Art. 27).

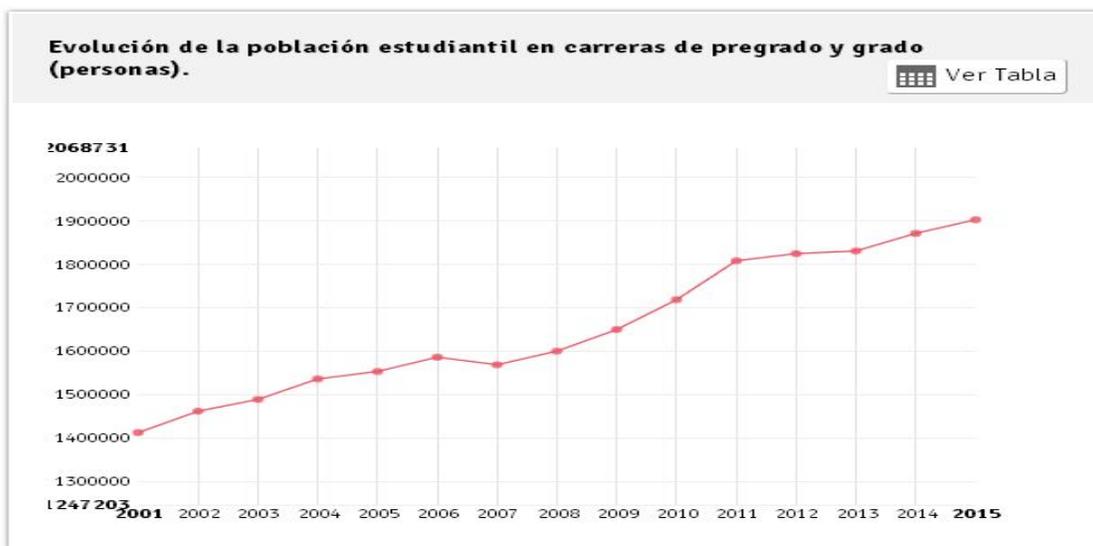
recién en la década del '70 con la creación de 15 nuevas universidades ubicadas mayormente en el interior del país. Sólo una se albergó en el conurbano bonaerense, la Universidad de Lomas de Zamora, creada en 1972. La fuerte expansión de la universidad pública se produjo en las últimas dos décadas con la creación de 9 universidades en los '90 y 17 universidades más a partir de 2007 y hasta la actualidad. En el mismo período, cabe señalar el notable crecimiento de la oferta de educación privada no sólo en Argentina sino en toda América Latina, fenómeno que se concentra más fuertemente en la década del 90<sup>3</sup>.

Como consecuencia de esta expansión, los datos del Departamento de Información Universitaria disponibles muestran un aumento de la matrícula estudiantil en carreras de pregrado y grado en el período 2001-2015. Como se desprende del Gráfico N°1, hubo un pasaje de 1.412.999 estudiantes en 2001 a 1.902.935 en 2015, es decir, un incremento total de 489.396 estudiantes (35 %) con un aumento sostenido a partir del año 2008.

**Gráfico N°1:** Evolución de la población estudiantil en carreras de pregrado y grado. Período 2001-2015.

---

<sup>3</sup> La década del '90 marca un quiebre con respecto al comportamiento histórico de la matrícula latinoamericana que hasta los años 80 asistía mayoritariamente a la universidad estatal (Fernandez Lamarra, 2004). Autores como Rama Vitale (2007) señalan que el sector privado creció “en términos de cobertura, matrícula e instituciones, sobre la base, en general, de un pequeño sector de calidad y otro mayor orientado a la absorción de la demanda insatisfecha y con menores exigencias de calidad” (2007:13). En la actualidad, y según los datos de la SPU de las 111 universidades, 57 son estatal-nacional y 49, privadas. El resto de la oferta se compone de 4 universidades estatal-provinciales y 1 extranjera-internacional.



Fuente: Departamento de Información Universitaria-SPU.

En el impulso dado al crecimiento del sistema, el Conurbano Bonaerense tuvo un protagonismo central. Albergó un total de 13 nuevas universidades: 6 en los '90 y 7 en el período comprendido entre 2007 y la actualidad<sup>4</sup>.

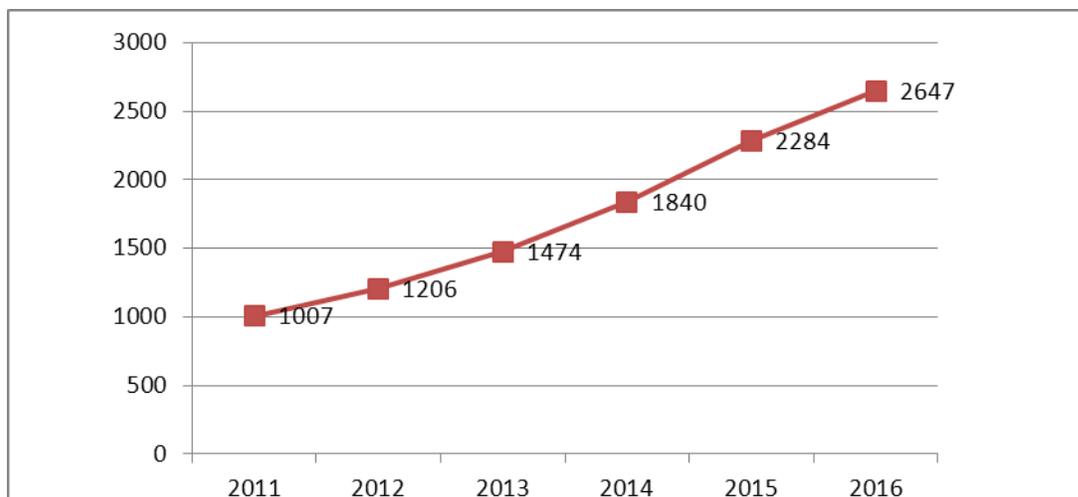
En este último período de expansión, ubicamos a las denominadas Universidades del Bicentenario, entre ellas la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Como el resto de las universidades, la UNM no estuvo exenta del proceso de masificación que como se analizará más adelante, se trata de un fenómeno de escala mundial. Desde su creación en 2009, la UNM cuenta hoy con diez carreras de grado y dos ciclos de licenciatura<sup>5</sup>. Su oferta

<sup>4</sup>Las nuevas universidades son: Universidad Nacional de La Matanza UNLAM (1989), Universidad Nacional de Quilmes UNQ (1989), Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS (1992), Universidad Nacional de General San Martín UNSAM (1992), Universidad Nacional de Tres de Febrero UNTREF (1995), Universidad Nacional de Lanús UnLa (1995) por un lado; Universidad Nacional de Moreno UNM (2009), Universidad Nacional del Oeste UNO-Merlo (2009), Universidad Nacional de Avellaneda UNDAV (2009), Universidad Nacional Arturo Jauretche UNAJ (2009), Universidad Nacional de José C. Paz UNPaZ (2009), por el otro; y más recientemente Universidad Nacional de Hurlingham UNAHUR (2014) y Universidad Nacional de Almirante Brown UNAB(2016).

<sup>5</sup> La UNM está organizada en tres Departamentos: Departamento de Ciencias Aplicadas y Tecnología que cuenta con cuatro carreras (Ingeniería en Electrónica, Licenciatura en Gestión Ambiental, Arquitectura y Licenciatura en Biotecnología); Departamento de Economía y Administración que ofrece cuatro carreras también (Licenciatura en Relaciones del Trabajo, Licenciatura en Administración, Licenciatura en Economía y Contador Público Nacional); y el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales brinda dos carreras de grado (Licenciatura en Trabajo Social y Licenciatura en Comunicación Social) y dos ciclos de Licenciatura (Licenciatura en Ed. Secundaria y Licenciatura en Educación Inicial).

académica se fue expandiendo y el ingreso de nuevos estudiantes acompañó ese crecimiento. Los datos disponibles de la SPU muestran el crecimiento sostenido de la matrícula desde el inicio de la actividad académica en el año 2011.

**Gráfico N°2:** Nuevos inscriptos en la Universidad Nacional de Moreno. Período 2011-2016.



Fuente: Departamento de Información Universitaria SPU.

A modo de cierre de esta introducción, nos interesa señalar uno de los principales cambios que trajo el proceso de masificación, frente a la universidad de minorías. Nos referimos a la llegada de sectores históricamente excluidos de la tradicional *universidad de elites*, que habitan el conurbano bonaerense, el territorio donde se anclan las Universidades del Bicentenario. Al respecto basta señalar que el conurbano presenta niveles de pobreza monetaria más altos que el promedio nacional y que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>6</sup> (Beccaria, 2017).

### **Las *universidades de elite* en tiempos de la Reforma de 1918**

<sup>6</sup> Según el documento *La pobreza en el Conurbano Bonaerense* “la incidencia de la pobreza en el Conurbano llega a triplicar la situación de la CABA (34,1% y 9,2%, respectivamente). Asimismo, los niveles del promedio nacional, aunque de manera más moderada, también son menores que en el Conurbano Bonaerense (30,4)” (Beccaria, 2017:10).

La sanción de la Ley Nacional N°8871, en 1912, abrió una etapa de redefinición política en Argentina en la que la tradicional oligarquía conservadora, que venía gobernando exclusivamente durante las últimas décadas, decide buscar nuevas bases de legitimidad mediante un proyecto ideado por el presidente Roque Sáenz Peña y su ministro del Interior Indalecio Gómez. La pretendida ampliación del régimen político se materializaba con la implementación de un nuevo sistema electoral: universal, secreto y obligatorio. Sin embargo, el proyecto escondía otros objetivos que utilizaron la obligatoriedad del voto como instrumento para garantizar una fuerte restricción política.

La Ley N°8871 más conocida como “Ley Sáenz Peña”, siguiendo a Waldo Ansaldi, inaugura una trunca transición entre un tipo de dominación oligárquica a una democrática. Trunca no solo por el primer golpe de Estado, que interrumpe en 1930 este proceso de ampliación democrática, sino ya desde 1912, porque la ley habilitaba de manera restringida al voto a los varones (nativos o naturalizados) mayores de 18 años que estuvieran empadronados en alguna provincia. Quedaban tácitamente excluidas las mujeres, porque se utilizaban como padrones los registros de enrolamiento militar (exclusivamente masculinos); los extranjeros (de gran número en la ciudad de Buenos Aires); los habitantes de los territorios nacionales y otros excluidos del propio proceso de transición, por razones de incapacidad e indignidad.

El proyecto reformista lejos estuvo de pretender ceder las riendas del poder político.

*“La ley, impulsada por los sectores transformistas (en el sentido gramsciano, es decir, como acción política que procura decapitar política e ideológicamente a las clases subalternas mediante la integración de sus intelectuales) de la burguesía argentina, persigue descomprimir la presión de los sectores excluidos del sistema de decisión política y, en una dimensión de mayor envergadura, permitir la libre competencia electoral entre partidos socialmente representativos. La Ley no es sólo la instauración de un nuevo régimen electoral: ella es inseparable de un proyecto de ingeniería política de mayor envergadura, dentro del cual es clave la constitución de un partido orgánico de la burguesía democrática, un objetivo no*

*logrado pese al intento del primer Partido Demócrata Progresista” (Ansaldi, 2000: 18).*

La participación de nuevos partidos políticos de cara a las ya tradicionales elecciones fraudulentas, ahora aparecía con posibilidades concretas de triunfo, y condujo en 1916 a la presidencia a Hipólito Yrigoyen, que inició una etapa de gobiernos de la Unión Cívica Radical<sup>7</sup>.

La incorporación política de sectores medios constituyó la base electoral que los radicales debían mantener, para lo cual se definieron políticas específicas desde el Estado, como la creación de un gran aparato burocrático administrativo habilitante de la creación de un *cursus honorum* mediante el cual estos sectores podían acceder a una carrera de ascenso económico dentro de la administración pública, como una contribución a la inédita demanda de participación política, social y cultural. De esta manera, la oligarquía terrateniente dejaba de tener el control sobre los instrumentos que determinaban la garantía de sus apellidos en las magistraturas más importantes, sin perjuicio de ello, esto no significó su pérdida de influencia, porque mantuvieron la mayoría parlamentaria, el dominio del Poder Judicial y el control universitario (Chiroleu, 2000: 362). Así, ampliación democrática y restricción política marcarán el contexto de la segunda década del siglo XX en Argentina (Ansaldi, 2000).

### ***Oligarquía y Universidad***

La emergencia de sectores medios y obreros en la esfera política significó una disputa paulatina de poder en diferentes ámbitos y con distinto grado de intensidad. En algunos, como el parlamentario, las élites conservadoras siguieron manipulando los resortes que determinaban las decisiones de mayor peso, pero en otros, como el universitario, comenzó a librarse una pugna entre los grupos dominantes y otros en ascenso (Chiroleu, 2009), que buscaban una legitimación social. Esto ocurrió debido a la progresiva y relativa expansión del sistema educativo, del que fueron emergiendo grupos que presionaron con demandas de ingreso a la universidad y para quienes los sectores conservadores preparaban una

---

<sup>7</sup> De 1916 a 1922 fue presidente Hipólito Yrigoyen, lo sucedió su correligionario Marcelo T. de Alvear entre 1922 y 1928.

*herramienta democrática* de selección de acceso a la educación<sup>8</sup>. La legitimación del nuevo sistema político democrático tomaba a la universalización de la educación como su condición de vigencia. En ese sentido, los cánones oligárquicos y los marcos teóricos igualitarios recientemente instalados buscaron, por el propio efecto de sus intereses, un proyecto educativo basado en niveles socialmente diferenciados (Tedesco, 1993). Así surgió por un breve período (desde marzo de 1916 hasta febrero de 1917) una reforma del sistema educativo impulsada por el entonces Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Carlos Saavedra Lamas, durante el gobierno de Victorino de la Plaza, que se focalizaba en el nivel medio. Esta reforma de corte elitista, proponía la creación de una escuela intermedia de formación técnico-profesional para aquellas personas que se suponían predeterminadas por su situación social a no realizar opciones de estudio elevados<sup>9</sup>. Esta medida servía de instrumento de neutralización de sectores emergentes que pudieran pretender el acceso a la universidad, y lo allanaba para los hijos de las familias oligárquicas que seguirían siendo educadas en la universidad para el ejercicio del poder.

Siguiendo el análisis realizado por Adriana Chiroleu (2000), podemos ver que la evolución de la matrícula educativa en Argentina tuvo relación con la tensión que comenzó a darse a partir de la presencia de los diferentes sectores sociales en el ámbito político por efecto del impulso del sistema educativo en los niveles primario y secundario, ya que la obligatoriedad de la educación primaria venía mostrando un ascenso notorio respecto del acceso a la educación.

En el primer censo nacional de 1869, se registra un 20% de la población con acceso a la escuela primaria, en el segundo censo nacional, en 1895, el porcentaje aumentó al 31%, y en el tercero, en 1914, ascendió a casi la mitad de la población escolarizable del país (48%).

---

<sup>8</sup> Esta herramienta seleccionaba y clasificaba a los estudiantes permitiéndoles a unos, determinada formación técnica o de oficio, funcional a los sistemas de producción, pero los alejaba del acceso a los espacios de conducción y poder, que seguían en manos de las oligarquías.

<sup>9</sup> El cambio estructural propuesto por Saavedra Lamas consistía en crear a partir de 4° grado de primaria un nivel intermedio de 3 años de duración, previo al colegio secundario, que ofrecía salida laboral mediante carreras cortas de carácter técnico. Con el pretexto de “beneficiar” al sector social que Saavedra Lamas caracterizaba como carente de condiciones para realizar opciones más elevadas, la reforma intentaba orientar a los sectores sociales en ascenso hacia actividades manuales, logrando que el sistema seleccionara más cuidadosamente el acceso a la universidad, para que la renovación de la clase política se hiciera dentro de un marco más estrecho y controlable, ya que solo los estudios medios completos habilitaban para ingresar a la universidad (Tedesco, 1993).

En el período entre 1885 y 1930, mientras la matrícula de la educación primaria se incrementa ocho veces, en la educación secundaria el incremento se multiplica por veintiséis, aunque con un porcentaje de población alcanzada muy inferior<sup>10</sup>. Esta situación se dio principalmente en las regiones de mayor concentración demográfica, donde el crecimiento comercial y de servicios comenzó a demandar una expansión educativa (Chiroleu, 2000: 359-360).

En el período que va desde 1885 hasta 1918, existían -como se anticipó- 5 universidades en Argentina, las cuales mantenían un perfil preeminentemente oligárquico y liberal: la más antigua era la de Córdoba, fundada por los jesuitas en 1613, provincializada en 1820 y luego nacionalizada en 1856; la de Buenos Aires, fundada en 1821 y nacionalizada luego de la federalización de la ciudad porteña, en 1881; la de La Plata, fundada en 1897 y nacionalizada en 1905; la Provincial de Santa Fe, creada en 1889 y nacionalizada en 1919 luego de la Reforma Universitaria, cuando pasó a denominarse Universidad Nacional del Litoral; completa este grupo la Universidad de Tucumán, fundada en 1912 y nacionalizada en 1921 también por efecto de la Reforma Universitaria de Córdoba, en 1918.

La universidad, que era una “(...) *institución tradicional y aristocrática, símbolo de la oligarquía en el poder*” (Chiroleu, 2000: 364), y había tenido tradicionalmente la función de formar a la clase dirigente, comenzó a ser un espacio habitado por una composición estudiantil más diversa dispuesta a confrontar con la historia. Esta situación de tensión fue dispar, en algunas ya se venían desarrollando dinámicas cada vez más sensibles a un contexto cambiante, salvo las consideradas “tradicionales” de Córdoba y Buenos Aires. La oferta académica de las tres universidades más recientes, estaban enfocadas más en aspectos científicos, buscaban separarse, aunque sin mucho éxito, de la formación meramente técnica de la “Vieja Universidad” (Cossio, 1930). De hecho, hay cierto consenso en considerar a las universidades de La Plata y Tucumán como anticipadoras de “(...) *algunos de los principios y lineamientos políticos que años más tarde serían consagrados por la Reforma Universitaria de 1918*” (Fernandez Lamarra, 2002: 17). Distinto fue el caso de Córdoba, donde persistía un intransigente conservadurismo católico.

---

<sup>10</sup> En 1914, el porcentaje de población con acceso a la educación media era del 4%, frente al 48% de la educación primaria.

Desde sus orígenes, la función de las universidades para una gran parte de su dirigencia, era la de formar una elite de naturaleza política y cultural, sin embargo, los intereses de clase en el marco de una oposición respecto del proyecto de país alimentaba una demanda estudiantil solicitante de una formación de profesionales en medicina, ingeniería y derecho. Así, desde las academias que dirigían las facultades donde reclutaban a sus miembros de manera vitalicia, se fue dosificando la concesión o negación de diplomas, controlando el ingreso a las corporaciones profesionales. Esta situación de control estrechó los vínculos entre unos y otros, que a su vez nutrían a los órganos gubernamentales, que se fueron convirtiendo en lugares cada vez más codiciados (Buchbinder, 2010: 61). De este modo, se cerraba un círculo que aseguraba y restringía la reproducción social de un selecto grupo. En palabras de Cano:

*“La Universidad Liberal se caracteriza hasta comienzo del siglo XX por una relación más o menos armónica con el poder político, lo cual no es de extrañar si se piensa que el pasaje “de la universidad al poder” y “del poder a la universidad” funcionaba casi sin fricciones. Los miembros de la elite política alternaban sus funciones de gobierno con el ejercicio de la docencia y la gestión universitaria. Los alumnos eran introducidos en los misterios de la cosa pública por parte de maestros tales como el propio Nicolás Avellaneda (profesor, rector, ministro y presidente de la República). En esas condiciones de homogeneidad política y social y de asociación funcional, la Ley Universitaria<sup>11</sup> aseguraba una autonomía universitaria amplia que de hecho pocas veces tuvo que ser aplicada, a falta de conflictos de poderes entre el Estado y la dirección de la universidad” (Cano, 1985: 3).*

Esto puede corroborarse en las denuncias recuperadas por Buchbinder de Emilio Becher frente a la oligarquía universitaria, quien se quejaba sobre la relación directa entre la

---

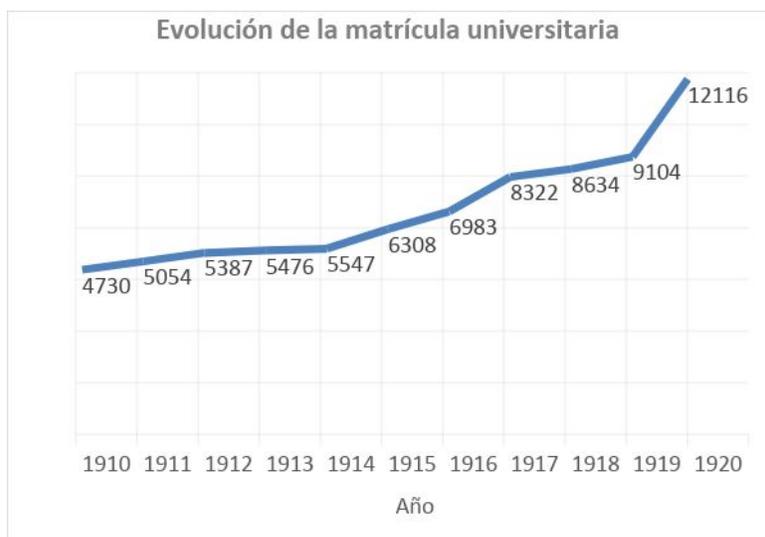
<sup>11</sup> La ley universitaria era la Ley Nacional N° 1597, conocida como “Ley Avellaneda”. “La nueva ley sólo establecía una serie de parámetros generales sobre la base de los cuales cada casa de estudios debía dictar sus estatutos. Los artículos se centraban fundamentalmente en la forma de integración de los cuerpos directivos, en las atribuciones de esos mismos cuerpos, en el modo de designación de los profesores y en el origen de los recursos presupuestarios.” (Buchbinder, 2010:58)

posesión de un diploma universitario y el acceso a posiciones centrales en el escenario social (Buchbinder, 2010: 66-67).

En 1910, aunque había una matrícula muy reducida, se había duplicado la matrícula de la década anterior<sup>12</sup>. “La mayor parte de los mismos (78%) pertenecía a la Universidad de Buenos Aires; el resto se repartía entre las otras dos universidades existentes: la de Córdoba (8%) y la recientemente creada Universidad de La Plata (14%)” (Chiroleu, 2000: 362).

En el Gráfico N°3 puede apreciarse un leve incremento en la matrícula universitaria durante los primeros años de la segunda década del siglo XX, y luego un incremento más notorio, que vuelve a duplicar la del inicio de la década.

**Gráfico N°3: Evolución de la matrícula universitaria. Período 1910-1920.**



Fuente: Ministerio de Cultura y Educación y Departamento de estadística (Cano, 1985)

La reducida matrícula de estudiantes universitarios de fines de siglo XIX pertenecía mayoritariamente a familias adineradas, terratenientes, pero esta situación se fue

<sup>12</sup>El porcentaje de población universitaria en 1889 era del 0,3% de la población total, incrementándose hasta un 0,8% en 1907.

modificando a partir de la incorporación de los hijos de los inmigrantes, que buscaban en los estudios superiores un camino de movilidad social ascendente.

Entre las últimas décadas decimonónicas y las primeras del siguiente siglo vemos que hubo una notable modificación respecto del acceso a la universidad. La ley Sáenz Peña, como ya dijimos, amplió la participación democrática e hizo posible la irrupción de sectores sociales medios en la vida política y el ascenso social, encontró en la Universidad su oportunidad. Bagú al analizar la Reforma del 18, lo explica así:

*“Desde los años noventa en adelante la nueva categoría social va ganando en extensión y en pujanza económica. El proletariado, formado también por el aluvión inmigratorio, se organiza e inicia su actividad gremial y política. El país, casi desierto e inmensamente rico, compensa muchos de sus esfuerzos. La pequeña explotación rural, el pequeño comercio y la pequeña industria fueron el lugar de tránsito entre la clase obrera y la burguesía menor. El hijo del inmigrante, operada su emancipación económica, quiere trepar los peldaños del predominio político y cultural, se hace fuerza pujante de la oposición e ingresa a la Universidad”* (Bagú, 1959: 9 en: Tünnermann Bernheim, 2008).

Fue esta clase media emergente la que protagonizó en la Universidad de Córdoba en 1918 el enfrentamiento con la oligarquía terrateniente y el clero, que fijaría un quiebre en la historia, materializado en la Reforma Universitaria<sup>13</sup>.

Puede parecer tentador suponer que la transformación social que surge en 1912 con la ampliación del sistema electoral, la modificación en la composición del claustro estudiantil, y la Reforma Universitaria plantearían un proyecto que se enfrentase con las élites dominantes en las altas casa de estudio, pero esto no ocurrió. Siguiendo a Adriana Chiroleu (2009), vemos que en verdad los sectores medios:

*“(…) desarrollaron comportamientos conservadores y procuraron sólo la obtención de una participación mayor en los excedentes económicos. Esto tiene, a su vez, su correlato en el plano educativo, en el cual no plantearon reformas sustanciales sino que, en su búsqueda de aumentar su poder económico y lograr*

---

<sup>13</sup>La Reforma Universitaria de 1918 en sí misma es un tema bastante investigado y excede los límites de este trabajo.

*legitimación simbólica optaron por seguir las vías tradicionales dentro del sistema educativo, el cual creció progresiva y paulatinamente en todos sus niveles. En un primer momento, la presión se ejerció fundamentalmente sobre el nivel medio, procurando que todas sus terminalidades habilitasen para el ingreso a la universidad; luego, fue esta última la que ocupó el centro de la escena. Se trató en todos los casos de una pugna entre viejos y nuevos grupos sociales que buscaban mantener y/o consolidar su lugar en la escala social” (Chiroleu, 2009:107).*

### ***Democracia universitaria en tiempos de la Reforma***

Recién a poco de haber entrado en el siglo XX, comienzan a verse los primeros atisbos de cambio en los funcionamientos estancos y atemporales de las universidades argentinas. Las primeras demandas correspondieron a reclamos de índole gremial: reformas al sistema de exámenes, disminución de los aranceles, docencia libre, o selección de docentes, en las facultades de la Universidad de Buenos Aires (UBA)<sup>14</sup> (Unzué, 2016). A partir de 1906, y por efecto de las huelgas estudiantiles de 1904 y 1905, los cambios de los estatutos de la UBA apaciguaron los enfrentamientos y comenzó a percibirse en algunas figuras del rectorado una conducción universitaria más permeable al efervescente contexto.

Distinto fue el caso de la Universidad de Córdoba, atada a un conservadurismo arcaico, que aún mantenía prácticas cuasi-coloniales, tal vez por eso haya sido ese el escenario de las agitadas confrontaciones que originaron el movimiento reformista (Unzué, 2016; Buchbinder, 2010). La voluntad de estos estudiantes reformistas planteaba en su Manifiesto Liminar la idea de crear una “democracia universitaria” que dejara atrás el anacrónico “derecho divino del profesorado universitario” y considerara al claustro estudiantil en la conformación de “un gobierno estrictamente democrático”.

La democratización universitaria puede ser vista desde una doble perspectiva, externa e interna (Chiroleu, 2009). La primera de ellas responde a la demanda de ampliación de su base social, a su apertura y cercanía con los actores ajenos a la tradición académica, los

---

<sup>14</sup> En 1900 se creó el Centro de Estudiantes de Medicina, en 1903 el de Ingeniería y en 1905 los de Derecho y Filosofía y Letras de la UBA. Los primeros reclamos permitieron el reconocimiento de la personería de los centros de estudiantes.

hijos de los trabajadores inmigrantes. Esta idea de democratización fue sensible a un cambio de época que influyó e inspiró a las juventudes. La Gran Guerra, las revoluciones rusa y mejicana, la llegada del radicalismo al poder y el llamado sufragio universal, las oleadas inmigratorias, o la concentración urbana, se fundieron en un Manifiesto que dijo, en junio de 1918, estar viviendo una “hora americana”. Este principio democratizador de cara a la nueva sociedad dio origen a uno de los tres pilares de la universidad actual: la extensión universitaria.

La democratización interna, por su parte, refiere a la autonomía plena de las universidades y a la reconfiguración de su gobierno a partir de la ampliación de sus participantes en las decisiones internas. Hasta los conflictos de Córdoba, según la Ley N°1597 (Ley Avellaneda), correspondía al Poder Ejecutivo Nacional tomar decisiones claves en las universidades, como la aprobación de los estatutos, la designación de los profesores (aunque a propuesta de las facultades), decidir sobre el “fondo universitario” y pedir rendiciones de cuentas anuales, o la aprobación del Ministerio de Instrucción Pública Nacional sobre los derechos fijados por un Consejo Superior universitario. Dice al respecto el Manifiesto Liminar (1918): *“Que en nuestro país una ley -se dice- la de Avellaneda, se opone a nuestros anhelos. Pues a reformar la ley, que nuestra salud moral lo está exigiendo”*. Así, la autonomía universitaria impulsada por los reformistas permitió la independencia política del Poder Ejecutivo Nacional y trazar líneas propias de funcionamiento.

Esta soberanía política también hizo posible otra característica universitaria en Argentina, la autarquía; es decir, la potestad de administrar de manera independiente su propio presupuesto. Sin embargo, tanto la autonomía, como la autarquía universitaria fueron suspendidas por el autoritarismo impuesto en cada golpe de Estado que sufrió el país desde 1930 hasta 1976. Asimismo, durante el primer peronismo, la Ley 13.031/1947 dispuso que el gobierno de las universidades quedara en manos del Poder Ejecutivo Nacional que designaba al rector y a los profesores. En consecuencia, podemos observar que desde la Reforma Universitaria, principios reformistas como autonomía, autarquía y libertad de cátedra tuvieron períodos muy breves de continuidad institucional durante todo el siglo XX.

Por otra parte, el ideal democrático de los reformadores cordobeses impuso la creación de un cogobierno universitario, representante de los intereses de todos los claustros, conformado por docentes, graduados y, sobre todo, por una participación cada vez más ampliada de los estudiantes, pues en ellos, según el Manifiesto Liminar, radica la creación de este cogobierno:

*“La juventud ya no pide. Exige que se reconozcan el derecho de exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa.”*

La representación de los estudiantes en el gobierno de la universidad, como los principios reformistas de autonomía, autarquía y libertad de cátedra, merecerían un debate profundo si consideramos su inestable presencia durante el siglo XX. Pese a ello, están presentes hoy en las Universidades del Bicentenario y somos en ese sentido, herederas del espíritu democratizador de aquella época.

### **Las universidades de masas en ocasión del Bicentenario**

En diciembre del año 2006, el Congreso argentino aprobó la ley N°26.206, conocida como “Ley Nacional de Educación”, que reemplazó a la cuestionada ley de corte neoliberal denominada Ley Federal de Educación (N°24149). El nuevo encuadre estableció una serie de cambios estructurales respecto del funcionamiento del sistema educativo que no serán analizados detalladamente en este trabajo<sup>15</sup>, aunque sí nos interesa mencionar que en los artículos 16 y 29 de la nueva ley, se establece la extensión de la obligatoriedad escolar desde los cinco años hasta la finalización de los estudios de nivel secundario, lo que marcó un cambio importante. A partir de entonces, el nivel medio recupera entidad (recuérdese que en el marco legal anterior, sus primeros dos años se habían trasladado a la Educación

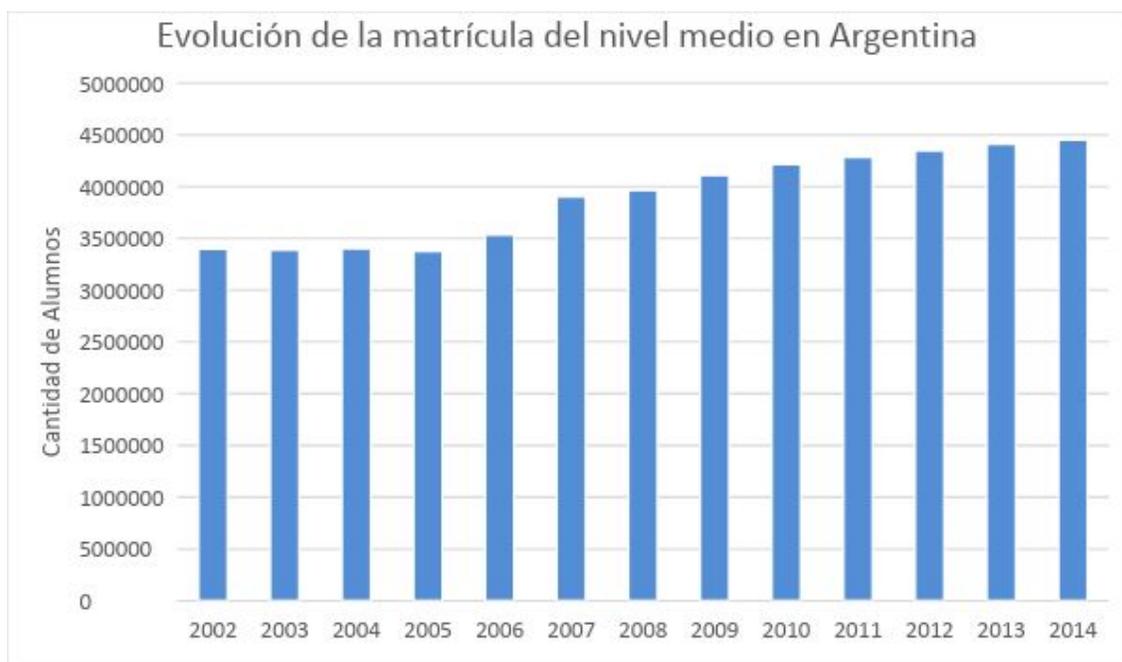
---

<sup>15</sup> En líneas generales, la Ley 26.206 marcó un cambio del paradigma educativo, ya que estableció a la educación como un derecho social, y replanteó la posición de responsabilidad indelegable del Estado como interventor y garante, tomando como pilares la inclusión y la justicia social.

Básica) y extiende su obligatoriedad a los dos ciclos que hasta la actualidad lo componen (ciclo básico secundario y ciclo orientado). De esta manera se extendió la educación obligatoria tres años más, y el Estado asumió el compromiso de garantizar el efectivo cumplimiento de este derecho.

En el Gráfico N°4 pueden verse las consecuencias que la implementación de la nueva ley impuso en el sistema educativo. La matrícula de los años anteriores a la ley promediaba los 3.400.000 alumnos, pero en 2006 y 2007 se incrementó bruscamente y de ahí en más hubo un leve pero sostenido crecimiento de la cantidad de alumnos.

**Gráfico N°4: “Evolución de la matrícula del nivel medio en Argentina”**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DIEE.

Este incremento, sumado a otros factores como la desvalorización del título secundario como garantía de trabajo y ascenso social, comenzó a generar una demanda de educación terciaria y universitaria para jóvenes de origen socioeconómico tradicionalmente ajeno a estos ámbitos, que ven en la formación universitaria un camino de movilidad social que los

proteja de las crisis estructurales y cíclicas de la economía argentina. Surge entonces un reclamo por la ampliación democrática del acceso a la universidad. Y así, como efecto de una inercia el Estado da respuestas a la universalización de la educación media a través de la masificación del acceso a la universidad.

### ***La masificación del nivel superior: ¿quiénes ingresan hoy a la universidad?***

La masificación del nivel superior no es un fenómeno exclusivo de la Argentina, por el contrario, diversos trabajos sobre Educación Superior coinciden en señalar un fuerte proceso de masificación de escala mundial que se desarrolla desde hace ya cuatro décadas. Una tendencia que se describe como estructural, global y desigual (Altbach *et al.*, 2009) pues lejos de ser un fenómeno uniforme implica grados de masificación disímiles entre regiones, países y sectores socioeconómicos.

Respecto de estas diferencias entre países, Ezcurra (2011) recupera los aportes de Martin Trow (2005) quien distingue entre tres tipos de modelos de acceso o de participación de la población en el ciclo superior: de *elite* (absorbe menos del 15% del grupo de edad correspondiente), de *masas* (entre el 15% y el 35%) y *universal* (más de 35%). En lo que concierne a la Argentina se considera que ésta ha alcanzado desde hace décadas el modelo de acceso universal, un modelo que tanto Trow, como otros, suponen será la tendencia de la mayoría de los países.

Ahora bien, ¿quiénes ingresan hoy a la universidad?

Como se anticipó, una consecuencia del proceso de masificación de la educación superior en Argentina (y en el mundo) es el ingreso a la universidad de sectores sociales menos favorecidos en la distribución del capital económico y cultural.

En el caso de la Universidad Nacional de Moreno, el último informe disponible sobre el perfil de los ingresantes (ciclo 2017) señala que 8 de cada 10 alumnos inscriptos al curso preparatorio para el ingreso a la universidad (COPRUN<sup>16</sup>) se constituyen en los primeros en

---

<sup>16</sup>El COPRUN es el Curso de Orientación y Preparación Universitaria. Es de carácter obligatorio para los alumnos ingresantes -con excepción de aquellos que cursen el Ciclo de Licenciatura en el Educación Secundaria, Educación Inicial y otros eximidos- de carácter formativo orientado a lograr que los ingresantes se aproximen a la cultura institucional y académica de la Universidad.

ingresar a una Institución de Educación Superior en el marco de sus familias<sup>17</sup>. Asimismo, se observa que un 61,6% de los estudiantes tienen padres que no han terminado el secundario, porcentaje que se reduce a 55,9% para el caso de las madres.

Ser primera generación de universitarios es una característica compartida por la mayoría de los ingresantes a las Universidades del Bicentenario. Sin embargo, nos interesa resaltar que el ingreso mayoritario de sectores menos favorecidos en la distribución del capital económico y cultural e históricamente excluidos de la universidad, otorga a estas instituciones heterogeneidad en el colectivo de estudiantes (y aunque no es objeto de este análisis, también en su colectivo docente). Este perfil heterogéneo, se diferencia tanto del estudiantado la *universidad de elite* cuya principal composición –en sus orígenes- eran los hijos de la minoría oligárquica, como del momento siguiente cuando ingresaran junto a la alta burguesía, los sectores medio y los hijos de los trabajadores inmigrantes.

### ***La contracara de la masificación: indicios para seguir pensando***

La contracara del fenómeno de masificación es una tendencia estructural y global -que afecta mayoritariamente a los estudiantes de estatus en desventajas- y que implica altas tasas de deserción y bajas tasas de egreso. Esta problemática es denominada por Ezcurra (2011) *inclusión excluyente*. Al respecto, diversos trabajos señalan que los estudiantes de bajos recursos económicos y de primera generación presentan características que se definen como de *estatus en desventaja* que incluye variables tales como ser trabajadores de tiempo completo, tener disponibilidad parcial para el estudio o ingresar tardíamente a la universidad, entre otros. Sin lugar a dudas, los logros alcanzados en términos de democratización del ingreso se tensionan cuando se cruzan con las dificultades de permanencia y egreso de nuestros estudiantes.

Afortunadamente, el fenómeno no es desconocido en las universidades y si bien hay consenso sobre la contracara de la masificación, las respuestas para afrontarla son disímiles. Por un lado, en el debate público, ha ganado cierta visibilidad la perspectiva que entre otros representa Alieto Guadagni quien argumenta en contra del ingreso irrestricto (recuérdese

---

<sup>17</sup> Datos provenientes del Informe sobre el Perfil de los Ingresantes al ciclo de grado 2016, UNM.

que en nuestro país “*todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior*” Art.7, Ley N°27.204) y arguye a favor de implementar medidas -como exámenes de ingreso excluyentes- que según su perspectiva, permitirían incrementar las tasas de graduación.

Contrariamente a esta postura, las universidades del Bicentenario han superado casi desde sus comienzos los posicionamientos que abogan por el ingreso abierto acompañado de una selectividad meritocrática y junto con el ingreso irrestricto han desarrollado estrategias tendientes a fortalecer la permanencia de los estudiantes tales como cursos introductorios de lectura y escritura en la universidad, becas y programas de tutorías entre otros. Todas ellas, medidas necesarias.

Sin embargo, y coincidiendo con lo que otros autores vienen sosteniendo en los últimos años (Carlino, 2005; Gluz, 2011), es fundamental poner en el centro del debate la cuestión de la enseñanza y reemplazar aquellas *formas de enseñar* construidas para un selecto público homogéneo por *otras formas* que contemplen el nuevo colectivo heterogéneo de estudiantes que transitan por las aulas de las universidades hoy. Por eso, sostenemos que el proceso de democratización externa alcanzada, debe fortalecerse con una democratización interna que permita revisar el más arraigado *habitus* docente del que toda institución es heredera.

### **A modo de cierre**

El proceso de masificación de la educación superior en Argentina y en el mundo permitió el ingreso a la universidad de sectores sociales históricamente excluidos, un logro significativo en términos de inclusión y un buen indicio de democratización.

En el caso argentino, se trata de un logro destacado en términos de equidad si atendemos a la redistribución que el Estado Nacional realiza hoy en la inversión en Educación Superior, un planteo éste que contrasta fuertemente con aquel discurso que sostiene que el gasto en educación superior beneficia sólo a los sectores de altos y medianos ingresos. Así un interesante trabajo de Bottinelli y Sleiman (2017) recupera aportes de Lopez Accotto *et al.*

(2006) para analizar la inversión del Estado Nacional en Educación Superior. Los autores señalan un impacto positivo en la progresividad de la inversión como consecuencia del ingreso de estudiantes pertenecientes a los sectores de menores ingresos. Asimismo, los autores explican que mientras en la década del noventa el quintil de menos ingresos participaba en un 9% de gasto en educación superior, y el de mayores ingresos, en un 38%; en el año 2010, el primer quintil participaba en un 13 % de la inversión universitaria y el quinto, del 25%. Para el año 2014, las estimaciones señalan que el quintil más pobre recibía el 15% de la inversión estatal en universidades y el más rico, el 21%. Los datos presentados permiten concluir que la brecha que era de 4 a 1 en los noventa, se redujo en el 2014 de 1.5 a 1, permitiendo mayor equidad en la distribución de la inversión en educación superior a favor de los estudiantes pertenecientes a los sectores de menores ingresos. En definitiva, la masificación de la educación superior permitió pasar de un modelo de universidad donde los sectores altos estaban desproporcionalmente representados, a una universidad con mayor presencia de sectores populares, lo que aboga la importancia de sostener la inversión del Estado Nacional en nuestras universidades estatales y muestra la importancia de las mismas en la democratización del sistema de educación superior.

Asimismo, como se argumentó en el trabajo, profundizar en la democratización de la universidad de masas requiere revisar muchas de las prácticas heredadas de la universidad de elite entre las cuales consideramos central asumir el desafío de repensar la organización de la enseñanza, no como una responsabilidad de los docentes sino como un proyecto institucional que fortalezca el ideario de inclusión con el que nacieron las universidades del Bicentenario.

Finalmente, en el contexto argentino actual, donde la calidad de la educación pública está puesta en duda por el poder político de turno, reflexionar sobre la contracara del fenómeno de la masificación y buscar caminos para democratizar no sólo el ingreso a la universidad sino la permanencia y egreso, es una forma más de defender la educación universitaria pública y de calidad y por qué no, también una muestra de que es posible pensar otro modelo de universidad distinto al que hemos heredado.

## **Bibliografía**

- Altbach, Ph y A. Ruiz. (2009). Educación superior comparada: el conocimiento, la universidad y el desarrollo. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Ansaldi, W. (2000) La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático. En: Falcón, R. (comp.) *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Nueva historia argentina. Tomo 6. Buenos Aires: Sudamericana.
- Beccaria, A. (2017). La pobreza en el Conurbano Bonaerense. *Documentos del Observatorio*. Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bottinelli, L. y C. Sleiman (2017). El sistema universitario argentino. Un mapa en expansión. *Le Monde Diplomatique*. UNIPE.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Carlino, P. (2005). *Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cano, D. (1985). La educación superior en Argentina. FLACSO – CRESALC/ UNESCO. Grupo editor latinoamericano.
- Cossio, C. (1930). La reforma universitaria: desarrollo histórico de una idea. En: *Revista Nosotros*. Año 24. N°248. Buenos Aires: Imprenta mercantil.
- Chiroleu, A. (2000). La reforma universitaria. En: Falcón, R. (comp.) *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Nueva historia argentina. Tomo 6. Buenos Aires: Sudamericana.
- Chiroleu, A. (2009). La democratización del acceso a la universidad. En: Chiroleu, A. y M., Marquina (comp.). *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ezcurra, A.M. (2011). *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Fernández Lamarra, N. (2002) La educación superior en la Argentina. Buenos Aires: IESALC/UNESCO.

Fernández Lamarra, N. (2004). *La Convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Situación y Desafíos*. Mim, Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Gluz, N. (comp) (2011). *Admisión a la universidad y selectividad social: cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.

Lopez Acotto, A; Martínez C. y Mangas M. (2006). La universidad como derecho. En: *Notas de economía plebeya*, compilado por Lopez Acotto, A.; Martínez C.y Mangas M., Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.

Rama Vitale (2007). La metamorfosis de la educación superior. En: Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

Tedesco, J. C. (1993) Oligarquía, clase media y educación en Argentina (1900-1930). En: *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Soler.

Tunnermann, B. (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: CLACSO.

Unzué, M. (2016). Los sentidos de la idea de democratización de la universidad en Argentina. En: Aranciaga, I.(comp.) *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas: debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.