

## 7. Los escenarios futuros de la universidad argentina: entre los desafíos “glonacales”, la inercia de las tendencias sistémicas y la larga ausencia de una agenda de política

Future scenarios for the Argentine university: between the "glonacal" challenges, the inertia of systemic trends and the long absence of a policy agenda

Claudio Suasnábar\* @ 

\* Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

### RESUMEN

Esta comunicación es un ensayo de interpretación sobre los escenarios futuros de la universidad argentina a partir del análisis del contexto global-regional, de las tendencias históricas del sistema y los cambios en las políticas. El artículo sostiene a modo de hipótesis que, por un lado, la reestructuración global no solo modifica las funciones académicas y organización institucional sino también genera diferentes escalas, nuevas jerarquías y estratificaciones, y por otro, que las políticas universitarias desde el retorno a la democracia no han modificado sustancialmente la configuración histórica de las universidades aunque introdujeron cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académica-científicas. La primera sección explora los rasgos principales del proceso de la reconfiguración de la educación superior en curso. La segunda sección explora aquello que denominamos “la fuerza de la inercia” para caracterizar las tendencias sistémicas que delimitan los rasgos actuales de las universidades. Y, por último, en la tercera sección profundiza en las razones de la larga ausencia de una agenda de política y la consolidación de un nuevo tipo de “gobernanza híbrida”. Hacia el final, se plantean a modo de conclusión las dificultades y limitaciones de la universidad argentina para enfrentar los escenarios futuros.

**Palabras clave:** Universidad; Políticas de la Educación Superior; Tendencias de Cambio, Argentina

## Future scenarios for the Argentine university: between the "glonacal" challenges, the inertia of systemic trends and the long absence of a policy agenda

### ABSTRACT

This paper is an interpretation essay on the future scenarios of the Argentine university based on the analysis of the global-regional context, the historical trends of the system and the changes in policies. The article hypothesizes that, on the one hand, global restructuring not only modifies academic functions and institutional organization but also creates different scales, new hierarchies, and stratifications, and on the other hand, that university policies since the return to democracy have not substantially modified the historical configuration of universities, although they have introduced changes in the system's regulation patterns, institutions and academic-scientific communities. The first section explores the main features of the ongoing process of reconfiguration of higher education. The second section analyses what we call "the force of inertia" to characterize the systemic trends that outline the current features of universities. Finally, the third section delves into the reasons for the long absence of a political agenda and the consolidation of a new type of "hybrid governance". Towards the end, the difficulties and limitations of the Argentine university to face future scenarios are presented as a conclusion.

**Keywords:** University; Higher Education Policies; Trends of Change, Argentina

## Cenários futuros para a universidade argentina: entre os desafios "glonacais", a inércia das tendências sistêmicas e a longa ausência de uma agenda política

### RESUMO

O presente trabalho é um ensaio de interpretação sobre cenários futuros para a universidade argentina a partir da análise do contexto global-regional, das tendências históricas do sistema e das mudanças nas políticas. Como hipótese, o artigo argumenta que, por um lado, a reestruturação global não apenas modifica as funções acadêmicas e a organização institucional, mas também gera diferentes escalas, novas hierarquias e estratificações e, por outro lado, que as políticas universitárias, desde o retorno à democracia, não modificaram substancialmente a configuração histórica das universidades, embora tenham introduzido mudanças nos padrões de regulação do sistema, nas instituições e nas comunidades acadêmico-científicas. A primeira seção explora as principais características do processo em curso de reconfiguração do ensino superior.

A segunda seção explora o que chamamos de "força de inércia" para caracterizar as tendências sistêmicas que delineiam as características atuais das universidades. Finalmente a terceira seção investiga os motivos da longa ausência de uma agenda política e da consolidação de um novo tipo de "governança híbrida". No final, as dificuldades e limitações da universidade argentina para enfrentar cenários futuros são apresentadas como conclusão.

**Palavras-chave:** Universidade; Políticas de Educação Superior; Mudança de Tendências; Argentina

## Les scénarios futurs de l'université argentine : entre les défis « glonacaux », l'inertie des tendances systémiques et la longue absence d'agenda politique

### RÉSUMÉ

Cette communication est un essai d'interprétation sur les scénarios futurs de l'université argentine basé sur l'analyse du contexte mondial-régional, les tendances historiques du système et les changements de politiques. L'article propose comme hypothèse que, d'une part, la restructuration mondiale modifie non seulement les fonctions académiques et l'organisation institutionnelle mais génère également des échelles différentes, de nouvelles hiérarchies et stratifications, et d'autre part, que les politiques universitaires depuis le retour à la démocratie n'ont pas modifié substantiellement la configuration historique des universités, bien qu'elles aient introduit des changements dans les schémas de régulation du système, dans les institutions et dans les communautés académiques et scientifiques. La première section explore les principales caractéristiques du processus de reconfiguration de l'enseignement supérieur en cours. La deuxième section explore ce que nous appelons « la force d'inertie » pour caractériser les tendances systémiques qui dessinent les caractéristiques actuelles des universités. Et enfin, la troisième section, analyse les raisons de la longue absence d'agenda politique et de la consolidation d'un nouveau type de « gouvernance hybride ». Vers la fin, les difficultés et les limitations de l'université argentine pour faire face aux scénarios futurs sont présentées en tant que conclusion.

**Mots clés:** L'Université; Politiques de l'Enseignement Supérieur; Tendances de changement; Argentina

## 1. INTRODUCCIÓN

Como señala el sociólogo alemán Harmut Rosa (2011) la “aceleración” de los procesos tecnológicos, económicos, sociales y culturales que se expresa en la percepción de que “el tiempo mismo” se acelera constituye una tendencia de nuestras sociedades contemporáneas. Para el autor este fenómeno no es una novedad sino un rasgo constitutivo de la modernidad que se inicia a mediados del siglo XVIII como un cambio en las cosmovisiones del mundo y la sociedad. Sin embargo, la aceleración social no es un proceso constante, sino que evoluciona por oleadas que se originan en nuevas tecnologías y formas de organización.

Desde el campo de la historia intelectual Reinhart Koselleck (2003), al igual que Harmut Rosa considera la aceleración como una manifestación propia de la modernidad que se manifiesta en una ruptura entre el “espacio de experiencia”, noción que alude al pasado-presente, esto es, los acontecimientos pasados que pueden ser recordados, racionalizados y formas de conductas transmitidas, y el “horizonte de expectativas” que remite al futuro-presente, es decir, a las proyecciones desde un presente determinado sobre aquello que podría ocurrir sea deseado o temido.

La pandemia del COVID-19 iniciada en marzo 2020 aunque “pasada su etapa más virulenta” mantiene en alerta global frente a posibles rebrotes y la invasión de Rusia a Ucrania en abril de 2022 cuyo final todavía no aparece cercano expresan la aceleración de una serie de tendencias de cambio pre-existentes que desafían la comprensión de las ciencias sociales, por cuanto profundizan la ruptura y distancia entre el espacio de experiencia y el horizonte de expectativas. No es casual, entonces que la “incertidumbre” como sentimiento de inseguridad ante los acontecimientos futuros y la “perplejidad” frente a una realidad social que escapa a nuestras categorías comprensivas, constituyan dos sensibilidades que caracterizan la escena contemporánea.

En buena medida, los debates recientes de las ciencias sociales dan cuenta de este clima de época que, si bien en los inicios de la pandemia las reflexiones giraron alrededor de un retorno del Estado (para algunos esperanzados en un nuevo *new deal* y para otros preocupados por el ascenso de un Leviatán sanitario), la discusión pronto se desplazó hacia un balance más detallado de los efectos e impactos de la pandemia en la economía y los distintos ámbitos

sociales. Sin solución de continuidad, la guerra de Ucrania expresa no solo disputas regionales larvadas que emergen con la disolución de la Unión Soviética sino también las nuevas formas del autoritarismo y nacionalismo que encarna Putin. Pero también el conflicto bélico reconfigura los flujos del comercio internacional afectando las áreas energéticas y alimenticia y la geopolítica global entre Occidente y Oriente que parecen augurar el fin de la posguerra fría. Así, la pandemia y la guerra constituyen dos motores que aceleran y profundizan el proceso des-globalizador puesto de manifiesto en la revalorización de industrias y recursos estratégicos “nacionales” que obliga a revisar el dogma de las economías abiertas.

Estos cambios/desplazamientos en el debate intelectual también resultan perceptible en las discusiones político-académicas sobre la universidad. Así, la pandemia resituó el lugar de esta institución como parte del complejo científico-tecnológico, volviéndola agente central para la investigación del virus y la enfermedad y sobre todo el diseño, desarrollo y producción de una vacuna como respuesta definitiva al problema sanitario<sup>(1)</sup>. De tal modo, los primeros meses de la pandemia mezclaron la perplejidad frente al cierre acelerado (*lockdown*) y la mirada esperanzada de que la crisis podría constituirse en una oportunidad de cambio tal como lo plantearon un colectivo numeroso de académicos reconocidos que en una suerte de manifiesto proponían “imaginar nuevas posibilidades pedagógicas para las universidades en el post-COVID-19” (Peter *et al.*, 2020).

Luego, el alargamiento de la cuarentena, el cese de actividades, la virtualización forzada y la reducción presupuestaria por la crisis económica plantearon perturbadores interrogantes respecto del impacto de estos procesos en la configuración y funciones de las universidades (Pedró, 2020; Instituto internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [IESALC-UNESCO], 2020; Marinoni, *et al.*, 2020). Las nociones de “universidad híbrida” y de “desagregación” (*unbundling*) de las funciones académicas que se introducen en los debates universitarios reactualizaron la pregunta por el modelo de universidad que necesitan nuestras sociedades latinoamericanas (Pardo Kuklinski y Cobo, 2020; McCowan, 2017).

Ciertamente, el retorno a las aulas y el funcionamiento pleno de las actividades iniciado en 2022 desplazó el tono apocalíptico de los debates expresado en la pregunta sobre ¿Qué tipos de universidades y educación superior surgirán

en una etapa de post pandemia o en la “nueva normalidad”? el cual, sin solución de continuidad, viró nuevamente hacia la optimista propuesta de “reinventar la educación superior” que impulsa la 3ra. Conferencia Mundial de Educación Superior (en adelante WHEC 2022 por su sigla en inglés) realizada en mayo en Barcelona, narrativa compartida por otros actores y organismos internacionales. Estas ambivalentes narrativas ponen de manifiesto la “incertidumbre” y “perplejidad” que caracterizan la escena contemporánea como ruptura entre el “espacio de experiencia” y el “horizonte de expectativas”. Por ello resulta tan problemático pensar los futuros posibles (en nuestro caso) de la universidad argentina sin esa mezcla de preocupaciones y esperanzas.

En este sentido, esta comunicación se plantea como un ensayo de interpretación sobre los escenarios futuros de la universidad argentina a partir del análisis del contexto global-regional, de las tendencias históricas del sistema y los cambios en las políticas<sup>(2)</sup>. Planteado de esta manera, el trabajo sostiene a modo de hipótesis que por un lado, la reestructuración global no solo modifica las funciones académicas y organización institucional sino también genera diferentes escalas, nuevas jerarquías y estratificaciones, y por otro, que las políticas universitarias desde el retorno a la democracia no han modificado sustancialmente la configuración histórica de las universidades<sup>(3)</sup> aunque introdujeron cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académica-científicas. La primera sección explora los rasgos principales del proceso de la reconfiguración de la educación superior en curso. La segunda sección explora aquello que denominamos “la fuerza de la inercia” de las tendencias sistémicas que marcan la configuración histórica de las universidades, apoyándonos en los aportes de la teoría de “path dependence”. Y, por último, en la tercera sección profundiza en las razones de la larga ausencia de una agenda de política y la consolidación de un nuevo tipo de “gobernanza híbrida”. Hacia el final, se plantean a modo de conclusión las dificultades y limitaciones de la universidad argentina para enfrentar los escenarios futuros.

## **2. LA UNIVERSIDAD ARGENTINA FRENTE A LOS DESAFÍOS “GLONACALES”**

Como fue señalado, la emergencia sanitaria de la pandemia aceleró el proceso de reconfigurando de las universidades y de la educación superior en el

mundo, a partir de la profundización de tendencias de cambio pre-existentes. Nos referimos a procesos y dinámicas tales como la expansión de los llamados nuevos proveedores (educación virtual, servicios externos en diferentes países) y la mercantilización de las tecnologías educativas (EdTech) que modifican las formas de enseñanza y condiciones laborales del personal académico (Williamson y Hogar, 2021). Otras tendencias en cambio parecen más afectadas por la pandemia como el retraimiento de las matrículas del sector privado y las movilidad estudiantil, pero el progresivo retorno a las aulas indican la continuidad de dinámicas de mediano-largo plazo como el capitalismo académica, las transformaciones en la gobernanza y gerenciamiento de las instituciones, la diferenciación horizontal y vertical de los sistemas, los procesos de internacionalización y la expansión de los rankings internacionales, los, entre otras, las cuales motorizan una reestructuración del espacio global de la educación superior (Martins, 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2022 y Global University Network for Innovation [GUNI], 2021).

En este sentido, buena parte de la producción académica ha explicado estos procesos como expresión de la globalización y/o de las políticas neoliberales, los cuales tienden a acentuar cierta visión lineal y homogénea que aplanan el análisis. Al respecto, la noción de “glonacal” de Marginson y Rhoades (2002 y Marginson, 2022) y la provocadora hipótesis de Brunner (2021) sobre las dinámicas del cambio de la ES (“innovaciones disruptivas y adaptaciones incrementales”) nos parecen dos claves conceptuales que permiten un análisis más complejo y contradictorio de los escenarios futuros.

Así, las explicaciones binarias de la globalización oscilaron entre el debilitamiento del Estado Nación frente al creciente peso de actores (Banco Mundial y OECD), o bien las políticas gubernamentales “nacionales” mantienen su presencia e incidencia en la definición de las funciones de la educación superior, su estructura y el rol del mercado en dicho sector. El concepto de “glonacal” constituye un enfoque superador de la anterior visión dicotómica por cuanto introduce la dimensión multi-escalar que supone la intersección y mutua influencia de tres espacios: el Global, el Nacional y el Local. De esta manera, sin una primacía permanente de alguna de estas escalas, la noción visualiza el creciente peso de las fuerzas globales, el rol crucial que tiene los gobiernos (Estado Nación) en la definición de políticas, regulaciones y financiamiento, y

estrechamente ligado a ambos espacios, la escala local-regional de la educación superior delinea un espacio que se reconfigura constantemente.

Con todo, y tal como señala el mismo Marginson (2022) en una reformulación "geo-espacial" del concepto, desde 2002 las dinámicas de la globalización han cambiado y con la pandemia resulta más evidente que el Estado Nación está de vuelta o por lo menos mantiene capacidades y recursos para actuar en momentos de crisis. Por ello, lo nuevo que aparece es el desacople de las dinámicas de la educación superior respecto de la globalización donde se observa en esta última un cierto retraimiento o "lentificación" que caracterizan esta etapa o momento desglobalizador, mientras que en la educación superior continúan profundizando aquellas tendencias iniciales. A modo de ejemplos nos dice el autor podemos encontrar tres modos de convergencia e integración de la globalización: a) las conexiones globales (movilidad estudiantil y de investigadores), b) la difusión global de modelos y prácticas (la expansión parcial o convergencia con la universidad gerencial americana y el llamado capitalismo académico), y c) los sistemas globales (comparaciones, clasificaciones y rankings); en los tres continúan las tendencias globalizadoras. Estas diferentes y a veces contradictorias dinámicas dan cuenta de un escenario en una continua transformación que fluctúa entre aperturas-clausuras y entre tendencia hacia la homogeneidad (similaridad)-diversificación como consecuencia de la acción de los agentes y con resultados que no controlan, e implicancias múltiples (diversidad, subordinación, conflicto de intereses).

En buena medida, las dinámicas de cambios propuestas por Brunner (2021) de "innovaciones disruptivas" y "adaptaciones incrementales" resulta complementaria de la idea de desacople de Marginson donde la primera dinámica alude a proceso de cambio estructural con foco en los países centrales (nuevo paradigma, redefinición de funciones y modelos de provisión), mientras que la segunda se define por la continuidad de tendencias, mejoras parciales y variadas formas de ajuste a las transformaciones disruptivas, todos rasgos que según el autor delinearía los escenarios futuros de la periferia latinoamericana.

Lamentablemente estos esfuerzos conceptuales por captar la complejidad de las tendencias de cambio de la educación superior tuvieron escasa repercusión en la última Conferencia Mundial de Educación Superior (siglas en inglés WHEC2022) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que, como señalamos al inicio expresa el giro

optimista encarnado en la propuesta de “reinventar la educación superior”. En lo que sigue analizaremos los principales documentos del evento y de otros co-organizadores como GUNI (Global University Network for Innovation), los cuales no solo resultan reveladores del cambio de clima sino también de cómo estos actores visualizan el diagnóstico del sector (problemas y tendencias) y los desafíos (agenda de política).

Como es sabido, la WHEC 2022 no aprobó una Declaración como era costumbre<sup>(4)</sup>, sino que presentó una hoja de ruta para la próxima década denominada “Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior” (UNESCO, 2022a). Dicho documento pone en el centro de las preocupaciones, la contribución de la educación superior para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (17 ODS y sus metas) y la construcción de un nuevo contrato social para la educación hacia el año 2050 impulsado por el Informe de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación.

Una primera impresión de la hoja de ruta es que no presenta un análisis de tendencias sino más bien realiza un breve comentario de procesos en curso sin avanzar en una mirada compleja sobre cuestiones que son objeto de discusión tales como en el papel de las tecnologías en la enseñanza y el problema de las limitaciones financieras. La primera cuestión pondera los avances que han facilitado la aparición de “nuevos paradigmas de aprendizaje” y solo menciona muy superficialmente la cuestión de la brecha digital, los problemas de calidad y retención. En la segunda apunta como avances la distribución financiera según rendimientos, la inclusión de programas de gratuidad para los estudiantes de bajos ingresos (denominada “enseñanza gratuita selectiva”) sin mencionar siquiera las tendencias a la privatización y mercantilización de la educación superior. El resto del documento combina una línea argumentativa de reafirmación doctrinaria (visión de la UNESCO y principios para el futuro de la educación superior) y otra claramente propositiva (donde se plantea la idea de reinventar la educación superior y los objetivos a cumplir hacia 2030).

El informe “Knowledge-driven actions: Transforming Higher Education for Global Sustainability” producido por el grupo de expertos independientes (UNESCO, 2022b) si bien no profundiza en las limitaciones antes señaladas, focaliza en una dimensión poco presente en los documentos anteriores como son las cuestiones interrelacionadas de la matriz disciplinaria y las formas de

producción de conocimiento, y las consecuencias para la investigación y formación. Así, el informe señala que frente a la complejidad de problemas y desafíos globales como el desarrollo sustentable requiere ir “más allá de las fronteras disciplinares”, esto es, un movimiento hacia la convergencia de nuevas formas de producir conocimiento de manera multidisciplinar (varias disciplinas convergen en un mismo problema), inter-disciplinar (modo de producir conocimiento que supone integración y generación de nuevos conceptos y teorías) y transdisciplinar (modalidad que incluye la interdisciplina pero también actores no académicos en el proceso de producción de nuevos conocimientos).

Estos debates y propuestas no son nuevas ya que estaban presente en las reflexiones de Edgar Morin e Ilya Prigogine de fines de los setenta e inicios de los ochenta. La novedad radica en su vinculación con debates más recientes de las llamadas “Epistemologías del Sur” elaboradas por Boaventura de Souza Santos que proponen el reconocimiento de diferentes conocimientos, saberes y actores que participan en dicha producción, la decolonización del curriculum, el acceso abierto y la democratización del conocimiento. La síntesis heterodoxa de estas propuestas giraría alrededor del “pluralismo epistémico”, de una “educación para la sustentabilidad” y el fortalecimiento del vínculo con la sociedad a través de la colaboración entre sector público y privado, y actores de la sociedad civil.

Por su parte, el informe de GUNI (2021) a diferencia del informe de expertos de UNESCO, es un estado de situación de la educación superior que focaliza en algunas tendencias y problemáticas globales del sector tales como los cambios en el mundo del trabajo y la centralidad del conocimiento científico para el desarrollo económico. Así, comenzando por las transformaciones en el mundo del trabajo, el informe señala que las nuevas tecnologías están reestructurando (y continuarán en el futuro) los rasgos del empleo tales como la expansión del trabajo flexible y polarización entre pocos puestos laborales con sueldo altos y masificación de bajas remuneraciones. En este contexto, el interrogante sobre las tareas de las universidades y la ES respecto de la formación, la capacitación y perfeccionamiento se da estrechamente ligado a la emergencia de las llamadas micro-credenciales como respuesta a las demandas del mercado laboral (nuevas habilidades y capacidades) pero también del mercado académico.

La problemática del conocimiento científico como factor clave para el progreso económico y bienestar social recupera un tópico recurrente del debate

sobre las tendencias de cambio de las universidades. El marco conceptual asumido recupera las teorías de la triple hélice de Etzkowitz y Leydesdorf (1995) y de los “ecosistemas de innovación” que postulan la necesidad de articulación entre académica, industria y gobiernos, así como también hacen suyo los postulados de Gibbons *et al.* (1997) sobre la emergencia de un Modo 2 de producción de conocimiento. Siguiendo estas tendencias los autores sugieren la emergencia de una nueva universidad “emprendedora y transdisciplinaria” que expresa la respuesta al cambio conceptual de la idea de conocimiento científico ahora reducida a la noción de innovación, y a la declinación de la matriz disciplinar de las universidades que superando el aislamiento disciplinar avanza hacia una convergencia de modos de producción de conocimiento<sup>(5)</sup>.

Recuperando una mirada general de los documentos de la WHEC2022 podemos decir que desde el punto de vista conceptual como señala Axel Drikksson (2022) representan un “verdadero retroceso” comparado con las conferencias mundiales y regionales anteriores. Más preocupante aún, a nivel político las críticas provenientes de la región latinoamericana (académicos, rectores, asociaciones de universidades) coinciden en señalar el escaso interés de la UNESCO por recuperar las declaraciones de las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) 1993, 2009 y 2018 así como también los posicionamientos de la UDUAL (Unión de Universidades de América Latina y el Caribe) o de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).

### **3. LA FUERZA DE LA INERCIA SISTÉMICA: LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA**

El estudio de las tendencias históricas de expansión de educación superior y universitaria (matricular, institucional y sector) en Argentina constituye un analizador central para entender las dinámicas y lógicas sistémicas del sector. En esta dirección, la mirada de largo plazo nos permite afirmar que la expansión del sector careció en buena medida de una planificación estatal, por lo cual las iniciativas gubernamentales se limitaron a una política de “grifos”, vale decir, de aperturas o cierres coyunturales como resultado del entrecruzamiento entre diversas lógicas de carácter político, burocrático, de mercado (adaptativas) y, en menor medida, cognitivo (sustantivas). A su vez, los movimientos de fundación de nuevas instituciones, enmarcados en procesos más amplios de

renovación de la universidad argentina, se construyeron sobre la base de una compleja interacción entre proyectos políticos, orientaciones científicas diversas y complejas demandas sociales, en la cual, lejos de existir una “importación voluntaria de modelos” (Clark, 1991) o una transferencia ingenieril de determinadas concepciones universitarias llevadas a cabo a través de un acabado diseño estatal, primó el conflicto de proyectos sobre la definición de nuevos espacios institucionales (Rovelli, 2008).

Al respecto, la teoría de “path dependence” (Pierson, 2000 y Sánchez de Dios, 2004) nos brinda un marco conceptual para explicar la persistencia de tendencias fuertemente arraigadas que caracterizamos como “la fuerza de la inercia”. Así, las dinámicas y lógicas apuntadas más arriba sumado a la consolidación de un imaginario político que asocia acceso libre con democratización y que atraviesa al conjunto de los actores universitarios, expresa una pauta adoptada o “trayectoria dependiente” que no solo ajusta y ordena el comportamiento de los actores sino también refuerza dicha orientación con el paso del tiempo.

El punto de partida es la configuración histórica de la universidad y la educación superior que remite a los rasgos que asumía el sector hasta mediados del siglo XX para luego analizar los ciclos de expansión.

De esta manera, podemos decir que hasta 1955 el sector estaba conformado exclusivamente por 6 universidades (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Tucumán, Litoral y Cuyo) con alrededor de 136.000 estudiantes donde la presencia de pequeños núcleos de investigación prestigiados no alcanzaba a modificar el fuerte perfil profesionalista de las universidades asociado al peso de las carreras de abogacía, medicina e ingeniería.

Desde mitad del siglo XX en adelante es posible identificar tres grandes ciclos de expansión: el primero en la década de los 1960 donde convergen, por un lado, la expansión del sector público a partir de la creación de universidades regionales que claramente buscaban articular la idea de desarrollo regional, investigación científica y modernización académica, y por otro lado, la expansión del sector privado que si bien tenían antes una débil presencia, en esta etapa logra autonomizarse de la tutela estatal y avanza en la consolidación de un sub-sector confesional y otro más pequeño de carácter laico.

La dictadura militar de 1976 limitará el acceso a la universidad por vía de la imposición de examen de ingreso, cupos por carrera y el cobro de aranceles, pero con el retorno de la democracia la dinámica de expansión retomará su impulso a partir del levantamiento de estas medidas restrictivas.

El segundo ciclo de expansión se inicia con las reformas de la educación superior de la década de 1990 cuya dinámica se caracterizará por la profundización del proceso de masificación, pero a diferencia del primer ciclo estará marcado por el predominio del sector privado que evidencia un mayor crecimiento de instituciones (casi duplicando su número) y una mayor velocidad de aumento de sus matrículas.

El tercer ciclo de expansión comienza en la primera década del nuevo siglo en coincidencia con el giro neo-intervencionistas que impulsaran los gobiernos progresistas. Como veremos más adelante, el caso de Argentina resulta interesante analizar porque si bien no puede caracterizarse este período como de reforma del sistema -ya que no se modificó la Ley de Educación Superior sancionada durante la década de 1990-, si hubo una política explícita de expansión a partir de la creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense.

Ahora bien, mirados en perspectiva los ciclos de expansión nos revelan una serie de tendencias fuertemente arraigadas que tienden a mantener los rasgos de la configuración histórica del sector. De tal manera, si los distintos ciclos expresan un proceso de masificación matricular que da cuenta el crecimiento de las tasas de escolarización, dicha expansión no modificó la presencia dominante de la matrícula universitaria respecto de otras ofertas de educación superior (tabla 1). Esto expresa otro rasgo como es la escasa diferenciación institucional ya que más del 70 % es matrícula universitaria, mientras que el 30 % restante se distribuye en instituciones superior de formación docente y formación técnica que en muchos casos replican ofertas de carreras.

A su vez y focalizando en la dinámica de expansión universitaria resaltan dos rasgos que conviven con la tendencia expansiva: el primero es la mayor velocidad de crecimiento de la matrícula del sector privado respecto del sector público, y el segundo es la paridad de la distribución de instituciones entre ambos sectores (tablas 2 y 3).

Pero quizás los datos que más claramente dan cuenta de "la fuerza de la inercia" es la desigual distribución de la matrícula universitaria por áreas de conocimiento que comparando 2013 y 2020 no han modificado el escaso peso de las Ciencias Básicas y Aplicadas frente al predominio de las Ciencias Sociales y Humanas (tabla 4). Por último, la concentración de la matrícula universitaria donde 6 instituciones (núcleo de configuración histórica) con-

**Tabla 1.** *Tasa de Escolarización Universitaria y de Educación Superior. Población de 18 a 24 años. Años 2001, 2007, 2010, 2014 y 2020*

	2001	2007	2010	2014	2017	2020
Tasa Neta Universitaria	16,0 %	18,7 %	18,9 %	19,1 %	19,7 %	22,2 %
Tasa Bruta Universitaria	25,0 %	34,0 %	36,3 %	38,0 %	39,5 %	44,4 %
Tasa Bruta de Educación Superior	36,0 %	46,4 %	50,5 %	54,5 %	58,8 %	63,2 %

**Fuente:** Elaboración propia sobre Anuario Estadístico SPU 2001, 2007, 2010 y Síntesis Estadísticas Universitarias SPU 2014-2015 y 2020-21

**Tabla 2.** *Matrícula universitaria por sector. 1986-2020*

Sector	1986	1996	2004	2012	2020
Público	581.813	812.308	1.293.489	1.442.286	1.872.591
%	100 %	139,6 %	222,3 %	247,9 %	321,8 %
Privado	85.643	152.314	233.821	382.618	445.664
%	100 %	177,8 %	273,0 %	446,7 %	520,3 %
Total	667.456	964.622	1.527.310	1.824.904	2.318.255
%	100 %	144,5	228,8 %	273,4 %	347,3 %

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico SPU 1996, 2004 y 2012. Síntesis Estadísticas Universitarias 2020-2021.

**Tabla 3.** *Instituciones universitarias por sector. 1986-2020*

Sector	1986	1996	2004	2012	2020
Público	28	36	45	55	66
%	100 %	128,5 %	160,7 %	196,4 %	235,7 %
Privado	23	40	55	62	65
%	100 %	173,9 %	239,1 %	269,5 %	282,6 %
Total	51	76	100	117	133*
%	100 %	149,0 %	196,0 %	229,4 %	260,7 %

\*incluye una universidad internacional

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico SPU 1996, 2004 y 2012. Síntesis Estadísticas Universitarias 2020-2021.

centran el 50 % y el persistente perfil profesionalista que da cuenta la concentración en las carreras “tradicionales” (abogacía, medicina, ingeniería, arquitectura, economía y administración) que representan el 45 % de la matrícula (tablas 5 y 6).

**Tabla 4.** *Distribución porcentual de estudiantes de carreras de grado según rama de estudio. Años 2013-2020*

	2013	2020
Ciencias Aplicadas	24,3 %	21,4
Ciencias Básica	3,1 %	2,5 %
Ciencias de la Salud	13,9 %	19,0 %
Ciencias Humanas	17,6 %	20,1 %
Ciencias Sociales	40,6 %	35,8 %
Sin Rama	0,5 %	1,1 %

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico SPU 2013 y Síntesis Estadísticas Universitarias 2020-2021.

**Tabla 5.** *Matrícula universitaria y distribución porcentual por universidades. Año 2013*

Universidad	Matrícula	Porcentaje
Buenos Aires	319.866	22,2
Tecnológica	80.052	5,5
Córdoba	108.373	7,5
La Plata	109.803	7,6
Rosario	74.234	5,1
Tucumán	63.524	4,4
<b>Total</b>	<b>755.852</b>	<b>52,3</b>
<b>Total UUNN</b>	<b>1.437.611</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico SPU 2013

**Tabla 6.** *Matrícula universitaria por carreras profesionales y distribución por sector. Año 2013*

<b>Año 2013</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Sector Privado</b>	<b>Total</b>
Derecho	137.759	70.936	208.695
Economía y Administración	237.138	99.529	336.667
Arquitectura y diseño	94.904	21.757	116.661
Ingeniería	100.892	4.349	105.241
Medicina	62.398	11.178	73.576
<b>Total</b>	<b>633.091</b>	<b>207.749</b>	<b>840.840</b>
<b>% Carreras profesionales</b>	<b>44,0 %</b>	<b>52,8 %</b>	<b>45,9 %</b>
<b>Total, Matrícula</b>	<b>1.437.611</b>	<b>393.132</b>	<b>1.830.743</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico SPU 2013.

#### **4. LA LARGA AUSENCIA DE UNA AGENDA DE POLÍTICA Y LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA DEL SISTEMA**

¿Qué derrotero siguieron las políticas públicas orientadas hacia la universidad y la educación superior desde el retorno de la democracia hasta comienzos del siglo XXI? En buena medida, esta pregunta se enmarca en la problemática más amplia de la gobernanza de la educación superior que remite a los cambios en las relaciones entre autoridades gubernamentales y el conjunto de las instituciones académicas. El triángulo de coordinación de Clark (1991), el ecualizador de gobernanza de Boer, Enders y Schimank (2012) y la gobernanza sistémica tensionada entre convergencia e hibridación de Capano y Jarvis (2020) constituyen diferentes marcos conceptuales donde las orientaciones de política expresan un continuo y conflictivo vínculo entre centralidad estatal, de mercado, cuerpos académicos, gestores universitarios y/o compartida con otros actores de la sociedad civil. En lo que sigue intentaremos presentar una breve síntesis de los cambios en la gobernanza del sistema recortando tres periodos: los primeros años del retorno a la democracia, las reformas de la década de 1990, las políticas de la década de 2000 y el período reciente.

Así, en los primeros años de la “transición democrática” de la década de 1980 durante el gobierno de Raúl Alfonsín las políticas hacia el sector no se orientaron a intervenir con acciones de cambio, sino que delegaron esta responsa-

bilidad en las propias instituciones bajo la premisa que la más completa autonomía universitaria per se permitiría o habilitaría un proceso de cambio académico.

Este comportamiento resulta claramente perceptible en dos cuestiones críticas que se plantearon en este período post-dictatorial: el problema del acceso a la universidad y la reorganización institucional. Así, frente a la “explosión del ingreso” que crecerá un 30 % entre 1980 y 1985<sup>(6)</sup>, la autolimitación del gobierno a intervenir con políticas activas sobre este problema se manifestará en delegar en cada universidad las respuestas a esta demanda. La reorganización institucional luego de 13 años de intervención universitaria también supuso una respuesta estatal autocontenida al definir un proceso de “normalización” interna para restablecer el modelo de autonomía y gobierno tripartito inscripto en la tradición de la reforma universitaria de 1918 (Chiroleu & Iazzeta, 2005). Los mecanismos de gobierno, por tanto, estuvieron centrados en las instancias de autorregulación como el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) y por ello, los actores principales en la construcción de política fueron las propias universidades, a través del accionar de sus estamentos: docentes, graduados y estudiantes. De tal manera y siguiendo a Boer, Enders y Schimank podría caracterizar este periodo por predominio de la autogobernanza académica y la autogobernanza gestora y en menor medida de regulación estatal.

En la década de 1990 las reformas de la educación superior en el contexto de las políticas económicas neoliberales y reformas del Estado marcarán el pasaje hacia un fuerte intervencionismo estatal que reconfigura los patrones de interacción que históricamente estructuraron la relación entre el Estado, universidades y campo académico. Así, la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 en 1995 expresa la consolidación del rol de Estado como Estado Evaluador y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias constituye el rasgo dominante de este período.

De esta manera, si por un lado la creación de la SPU (Secretaría de Política Universitarias) implementará una serie de programas especiales que definidos desde el nivel central y ejecutados descentralizadamente configuran una línea de conducción de las instituciones universitarias. Por otro lado, se pluralizarán las instancias de gobierno del sistema con la creación de los llamados organismos de “amortiguación” como la CONEAU (Comisión Nacional de Eva-

luación y Acreditación Universitaria) encargada de la evaluación institucional y acreditación de carreras de grado y posgrado, el Consejo de Universidades que agrupa a los rectores de universidades públicas (CIN) y privadas (Consejo de Rectores de Universidades Privadas [CRUP]), y los CPRES (Consejos de Planificación Regional) orientados a coordinar la oferta de educación superior de las provincias y las universidades. Asimismo, la centralidad de la evaluación que atravesarán todas las acciones estatales tendrá como resultado la emergencia de nuevos actores en la construcción de políticas como los “mandarinos académicos” (comité de pares) y la activa presencia de una tecno-burocracia estatal con altas credenciales académicas (Suasnábar, 2001). A diferencia del período anterior, esta década se caracteriza por el predominio de la regulación estatal, el aumento de la competencia por recursos y en menor medida la autogobernanza gestora y autogobernanza académica.

Las políticas universitarias de la década de 2000 delimitan una nueva etapa para el sector que en el marco de un giro neo-intervencionista estatal combinará, por un lado, la revitalización de los debates en torno a la democratización y la generación de innovaciones de política y, por otro, las limitaciones para generar una nueva agenda de política. En este sentido, cuatro grandes líneas de acción caracterizan este período. En primer lugar, el aumento sostenido del presupuesto universitario que crecería de manera sostenida superando el 1% de un PBI que se expandía a elevadas tasas (Chiroleu, 2018a; 2018b). Ese incremento de los recursos constituyó el motor de medidas como la recomposición salarial de los docentes universitarios y preuniversitarios; la sanción de la Ley 26508/9 de Jubilación del 82% móvil, que alcanza al conjunto de los docentes universitarios. En segundo lugar, la creación de universidades como políticas de expansión del sistema se materializaría en la creación de 18 universidades nacionales (8 en el conurbano de Buenos Aires) (Rinesi, 2015; Suasnábar y Rovelli, 2012). En tercer lugar, la generación de nuevos programas “orientados” y “no competitivos” fueron una de las innovaciones de política. Así, los programas de mejoramiento de la calidad que hicieron foco en la enseñanza de distintas disciplinas (ingenierías, ciencias agrarias, ciencias exactas, humanidades y ciencias sociales), mientras que otros impulsaron programas orientados a diferentes finalidades (internacionalización, extensión comunitaria, bibliotecas, etc.) y dieron continuidad de programas especiales “competitivos” (Suasnábar y Rovelli, 2012). Por último, una mayor preocupación por

el acceso, permanencia y graduación universitaria se manifestó en la política de becas universitarias y su progresivo aumento orientado principalmente hacia los estudiantes universitarios y de educación superior de sectores de menores recursos. Esta preocupación inicial se fue ampliando hacia la problemática de la permanencia y graduación en el marco de las llamadas políticas de inclusión, en particular en las nuevas instituciones donde asisten estudiantes que constituyen la primera generación de universitarios (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012).

La metáfora del equalizador resulta ilustrativa para observar la variación de cada aspecto, en este período continúa el predominio de la regulación estatal y recupera terreno la autogobernanza gestora, y decrece un poco la competencia por recursos y se mantiene reducida la autogobernanza académica. El período 2015-2023 comprende el gobierno de la Alianza Cambiemos (Mauricio Macri) y el actual del Frente de Todos (Alberto Fernández) que si bien suponen orientaciones político-ideológicas diferentes (centro-derecha y centro-izquierda), ambos comparten no solo sus limitaciones para impulsar reformas o introducir modificaciones a nivel micro y/o macro del sistema, sino también la centralidad del ajuste presupuestario. De tal manera, la Alianza Cambiemos marca un giro en la retórica hacia el sector, ahora centrada en la meritocracia y el emprendedorismo, aunque en términos de política, las líneas de acción se orientaron casi exclusivamente al ajuste presupuestario que se retrajo en un 19,7% en términos reales con respecto a 2015 (Federación Nacional de Docentes Universitarios [CONADU], 2019).

La articulación entre sector público y privado a través de un Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA) y la propuesta de Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SiDIUN) pueden contarse entre las pocas iniciativas impulsadas por esta gestión. Por su parte, el gobierno del Frente de Todos (2019-2023) pese a contar con cierto apoyo del campo científico-académico, tampoco pudo estructurar una agenda de política y la pandemia primero y la crisis económica después continuaron el ajuste presupuestario del anterior gobierno. No obstante, la emergencia sanitaria revalorizó y legitimó el rol de las universidades y del campo científico a partir de su participación en la investigación del virus, la definición de estrategias de prevención, la producción de insumos médicos, la investigación y desarrollo de una vacuna sobre COVID-19.

Recuperando una mirada de largo plazo podemos señalar algunas razones de la prolongada ausencia de una agenda de política. En primer lugar, los cambios en las orientaciones de las políticas universitarias de las décadas de 1980 y 1990, fue consolidando un nuevo tipo de "gobernanza" del sistema. Dichos cambios marcan el desplazamiento de una modalidad burocrático-centralizada hacia una esquema cuyo rasgo principal es la creciente pluralidad de agencias de gobierno y de actores internos y externos del sistema donde la construcción, elaboración e implementación de las políticas no pasa ni exclusiva ni centralmente por el Estado sino que se encuentra sometido a procesos de mediación (resistencia, cambio, adaptación) en distintas instancias del sistema, de las universidades, facultades y departamentos, y de las propias comunidades académico disciplinares.

Esta transformación en la gobernanza del sistema explica en parte la limitada capacidad de las gestiones gubernamentales y del resto de los actores universitarios para definir una agenda de reforma y generar consensos para la implementación de políticas de largo plazo. Esta tendencia no es particular de Argentina sino global que se manifiesta en lo que Capano denominan "gobernanza híbrida" que según los países asume formas (variedades) diferentes (Capano, 2011; Capano y Pritoni, 2018, Capano, 2020). Al respecto, González Ledesma (2014) señala que el tipo de hibridez del caso argentino se manifiesta en la combina de instrumentos de política propios del "modelo de conducción a distancia" y el peso de la burocracia estatal característico del "modelo procedimental", generando un esquema mixto donde el Estado mantiene centralidad en la definición de objetivos del sector y la normativas procedimentales, que se equilibra con una fuerte autonomía institucional y mayor libertad de acción de actores académicos.

## 5. A MODO DE CONCLUSIONES

Como señalamos al inicio, la aceleración de tendencias de cambio que caracterizan la escena contemporánea desafía la comprensión de las ciencias sociales y en nuestro caso se manifiesta en las dificultades para pensar los futuros posibles de la universidad argentina.

Por ello, esta comunicación se planteó más modestamente como un ensayo de interpretación sobre el contexto global-regional, las tendencias históricas del sistema y los cambios en las políticas; alrededor de una hipótesis tentativa

que afirma por un lado, la reestructuración global de la educación superior que caracteriza la coyuntura actual no solo modifica las funciones académicas y organización institucional sino también genera diferentes escalas, nuevas jerarquías y estratificaciones, y por otro, que las políticas universitarias desde el retorno a la democracia no han modificado sustancialmente la configuración histórica de las universidades, aunque si introdujeron cambios en los patrones de regulación del sistema, en las instituciones y las comunidades académica-científicas.

Así, las secciones precedentes fueron desarrollando distintos análisis y consideraciones apoyándose en algunos casos en aportes conceptuales y debates teóricos recientes, en otros recuperando la evidencia empírica disponible, así como también en una acotada revisión de los documentos de organismos internacionales, bibliografía de referencia y producción de los últimos años para el caso argentino.

Llegado a este punto, y recuperando estas argumentaciones, podemos decir que la universidad argentina se encuentra atravesada por la contradicción entre una reestructuración global-regional de la educación superior que, como vimos tiende a desacoplarse en distintas escalas y procesos, y la dificultad creciente para generar e implementar una renovada agenda de política, la cual se asocia a la "gobernanza híbrida". En otras palabras, los escenarios futuros de la educación superior se diversifican y complejizan en simultáneo a las limitadas capacidades estatales de conducción y de orientación del sector, pese al predominio de la regulación estatal. De esta manera, el futuro de la universidad argentina parece signada por el "path dependence" que explica la fuerza de la inercia de las tendencias sistémicas por lo cual es más probable un tipo de cambios de "adaptaciones incrementales" con lenta incorporación de innovaciones que expresa también la mayor o menor articulación con los centros más dinámicos del espacio "glonacal".

En este sentido, y a modo de conclusiones nos interesa puntualizar algunas reflexiones sobre tres limitaciones para enfrentar los desafíos futuros.

La primera podemos definirla como el "déficit de imaginación política" que se manifiesta en Argentina en dos grandes narrativas que, planteadas de manera dicotómica y casi excluyente, se organizan alrededor de estas ideas-fuerza, por un lado, el derecho a la educación superior que focaliza el "locus" del cambio en la expansión del acceso, y por otro, las propuestas centradas

en los mecanismos de regulación y evaluación como vectores para la transformación universitaria. Así, la primera narrativa se asume como la agenda progresista, mientras que la segunda se presenta como la agenda modernizadora. La primera acusa a la segunda de neoliberal, y esta última no duda en caracterizar de populista a la primera. Si bien hay matices e intentos de superar ambas narrativas todavía está pendiente una propuesta comprensiva de transformación universitaria.

La segunda limitación remite a aquello que podemos caracterizar como “déficit cognitivo” (teórico-metodológicas) y refieren a las categorías de análisis que orientan el comportamiento, creencias y acciones de los actores universitarios. Quizás la noción que resulta más urgente discutir son las capacidades estatales y su grado de efectividad para orientar el sentido y acción de los actores ya que pese a la comprobación histórica todavía pervive la concepción formalista y normativa del Estado como si fuera el actor excluyente. Al respecto, las nociones de gobernanza y nuevas formas de regulación pueden enriquecer la discusión local.

Y la tercera limitación que se deriva de la anterior plantea la necesidad de “abrir la discusión” sobre los instrumentos de política puesto que la experiencia internacional de las últimas décadas muestra la diversificación de los dispositivos y a la vez, tendencias a la convergencia en el uso de ciertos instrumentos supera ampliamente la tradicional dicotomía entre planificación estatal y lógicas de mercado.

## REFERENCIAS

- Astur, A., Flores, E., Isasmendi, G., Jakubowicz, F., Larrea, M., Lepore, E., Merega, M., Pazos, N., & Puppo, C. (2020). Políticas de Educación Superior en la pandemia: repertorios para la contingencia. *Integración Y Conocimiento*, 9(2), 131–147. <https://acortar.link/Yw17ao>
- Brunner, J. J. (2021). *Educación Superior 2050: Innovaciones disruptivas y adaptaciones incrementales*. (Nota conceptual para IESALC – UNESCO, Futures of Higher Education, 2021). <https://acortar.link/NNvbKw>
- Boer, H; Enders, J. y Schimank, U. (2012) ¿Hacia una nueva gestión pública? La gobernanza de los sistemas universitarios en Inglaterra, los Países Bajos, Austria y Alemania, en Kehm, B. (comp.) *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona, Octaedro-ICE-UB.

- Capano, G. (2020). Systemic Governance Convergence or Hibrydization? In Capano, G. & Jarvis, D. (edit.) *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education. Comparatives perspectives*. Cambridge University Press.
- Capano, G. & Jarvis, D. (2020). (Edit.). *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education. Comparatives perspectives*. Cambridge University Press.
- Capano, G. & Pritoni, A. (2018). Varieties of Hybrid Systemic Governance in European Higher Education, in *Higher Education Quarterly*, v73 n1 p10-28. <https://doi.org/10.1111/hequ.12180>
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector, *Public Administration*, 89(4). pp. 1622-1642
- Chiroleu, A. (2018a). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educacao em Revista*, 34, 1-26. <https://doi.org/10.1590/0102-4698176003>
- Chiroleu, A. (2018b). Democratización y masificación universitaria: una mirada sobre desigualdades y políticas públicas en el centenario de la Reforma de 1918. *Integración y Conocimiento*, 1(8), 69-86. <https://acortar.link/iKpEdX>
- Chiroleu, A. & Iazzeta, O. (2005). La Reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. In Eduardo Rinesi, Soprano y Suasnábar (comp.) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y Brasil*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, A.; Suasnábar, C. & Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Universidad Nacional de General Sarmiento - IEC - CONADU.
- Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Visión-UAM.
- Didriksson, A. (2022). La educación superior en la UNESCO: ¿avance o retroceso?, en *Universidades* núm.94, octubre-diciembre, UDUAL. <https://acortar.link/pd73TN>
- Etzkowitz, H. and Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix - University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development. *EASST Review*, 14(1), pp. 14-19. <https://ssrn.com/abstract=2480085>

- Federación Nacional de Docentes Universitarios. (2019). Financiamiento para las Universidades Nacionales en el gobierno de Cambiemos (2016-Primer semestre 2019) - 15 puntos básicos. Serie Informes. CONADU.
- Fernández Lamarra, N. (2003). *La Educación Superior Argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, Scott, P. y Trow, M. (1997). *La nueva producción de conocimiento*. Pomares Corredor Editores.
- Global University Network for Innovation. (2021). *New Visions for Higher Education towards 2030*. Higher Education in the World Report 8 Special Issue. GUNI. <https://acortar.link/JJRked>
- Gonzalez Ledesma, M. (2014). New Modes of Governance of Latin America Higher Education: Chile, Argentina and Mexico, in *Revista Bordón*, 1(66), pp. 137-150. DOI: 10.13042/Bordon.2014.66109
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2020). *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. IESALC-UNESCO. <https://acortar.link/vVJ0L>
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2021) *Pensar más allá de los límites. Perspectivas sobre los futuros de la educación superior hasta 2050*. IESALC-UNESCO. <https://acortar.link/q4Friy>
- Koselleck, R. (2003). *Futuro-pasado. Sobre una semántica de los tiempos históricos*. Paidós.
- Marinoni, G., van't Land, H., & Jensen, T. (2020). The impact of Covid-19 on higher education around the world. *IAU Global Survey Report*. <https://acortar.link/tf8aT>
- Marginson, S. & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic, in *Higher Education* 43: 281–309. <https://doi.org/10.1023/A:1014699605875>
- Marginson, S. (2022). Space and scale in higher education: the glonacal agency heuristic revisited. In *High Education* 84, 1365–1395. <https://doi.org/10.1007/s10734-022-00955-0>
- Martins, C. (2021). Adeus, Humboldt? O Ensino Superior contemporâneo no contexto da globalização. *Integración y Conocimiento*, 10, (2), 134-162.

- McCowan, T. (2017). Higher education, unbundling and the end of the university as we know it. In *Oxford Review of Education* Volumen 43, (6) pp. 733-748. <https://doi.org/10.1080/03054985.2017.1343712>
- Musselin, C. (2001) *La longue marche des universités françaises*. Presses universitaires de France, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development and Inter-American Development Bank . (2022). *Innovative and Entrepreneurial Universities in Latin America*, OECD Skills Studies, OECD/IDB, Publishing. <https://doi.org/10.1787/ca45d22a-en>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. (2022a). *Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior. Hoja de Ruta propuesta para la 3ra. Conferencia Mundial de Educación Superior*. UNESCO. <https://acortar.link/Kjxd3N>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. (2022b). *Knowledge-driven actions: Transforming higher education for global sustainability*. Independent Expert Group on the Universities and the 2030 Agenda. UNESCO. <https://acortar.link/msWL2k>
- Pardo Kuklinski, H. & Cobo, C. (2020). *Expandir la universidad más allá de la enseñanza remota de emergencia. Ideas hacia un modelo híbrido post-pandemia*. Outliers School.
- Pedró, F. (2020). *COVID-19 y Educación Superior en América Latina y el Caribe: Efectos, impactos y recomendaciones políticas*. Análisis Carolina, Fundación Carolina. <https://acortar.link/NqxRGM>
- Peters, Michael A. , Fazal Rizvi, Gary McCulloch, Paul Gibbs, Radhika Gorur, Moon Hong, Yoonjung Hwang, Lew Zipin, Marie Brennan, Susan Robertson, John Quay, Justin Malbon, Danilo Taglietti, Ronald Barnett, Wang Chengbing, Peter McLaren, Rima Apple, Marianna Papastephanou, Nick Burbules, Liz Jackson, Pankaj Jalote, Mary Kalantzis, Bill Cope, Aslam Fa-taar, James Conroy, Greg Misiaszek, Gert Biesta, Petar Jandrić, Suzanne S. Choo, Michael Apple, Lynda Stone, Rob Tierney, Marek Tesar, Tina Besley & Lauren Misiaszek (2022) *Reimagining the new pedagogical possibilities for universities post-Covid-19*, *Educational Philosophy and Theory*, 54:6, 717-760, DOI: 10.1080/00131857.2020.1777655
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun.), pp. 251-267

- Rosa, H. (2011). Aceleración social: consecuencias éticas y políticas de una sociedad de alta velocidad desincronizada, en *Revista Persona y Sociedad* Vol. XXV, Nº 1. Universidad Alberto Hurtado. 9-49.  
<https://doi.org/10.53689/pys.v25i1.204>
- Rovelli, L. (2008). La impronta modernizadora y los sedimentos de la Ilustración: un estudio del conflicto de proyectos en la UBA durante los años 80 y 90. En F. Naishtat y P. Aronson (comp.). *Genealogías de la universidad contemporánea. Sobre la Ilustración o pequeñas historias de grandes relatos*. Editorial Biblios.
- Rinesi, E. (2015). La universidad como derecho de los ciudadanos y del pueblo. In Sebastián Mauro, Damián del Valle, & Federico Montero (Eds.), *Universidad pública y desarrollo: innovación, inclusión y democratización del conocimiento* (pp. 108-115). CLACSO - IEC Conadu.
- Sánchez de Dios, M. (2004) Estudio comparado de *Path Dependence* del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 124. Abril-Junio.  
<https://acortar.link/cot8Po>
- Suasnábar, C. (2001). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. *Revista Brasileira de Educação* (17), 50-62. <https://acortar.link/luXmtJ>
- Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Revista Temas y Debates* (10), 83-93. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i10.169>
- Suasnábar, C. & Rovelli, L. (2012). Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente. In Adriana Chiroleu, Mónica Marquina, & Eduardo Rinesi (Eds.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento - IEC - CONADU.
- Suasnábar, C. y Versino, M. (2021). Las políticas universitarias y de ciencia y tecnología pre-pandemia, las respuestas frente a la emergencia sanitaria y los desafíos de la “nueva normalidad” en Argentina, *Revista Universidades*, 72(90). UDUAL  
<https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2021.90.582>

Williamson, B. & Hogar, A. (2021) Pandemic Privatisation in Higher Education: Edtech & University Reform. *Education International Research*, February. <https://acortar.link/HrPLW7>

## NOTAS

<sup>(1)</sup> Ciertamente, esta afirmación no puede generalizarse habida cuenta de las diferencias entre las universidades del norte global y la periferia. Con todo, estudios recientes destacan el rol y aportes de algunas instituciones en América Latina y en particular en Argentina (IESALC-UNESCO, 2020 y Astur et al. 2020).

<sup>(2)</sup> Este artículo profundiza algunas líneas de análisis planteadas en Suasnábar, 2021; Suasnábar y Versino, 2021; y Del Valle, Perrotta y Suasnábar, 2020.

<sup>(3)</sup> Utilizamos la noción de “configuración histórica de la universidad argentina” en un doble sentido: por un lado, para referirnos a los rasgos específicos de las instituciones, creencias y valores que imprimió la reforma universitaria de Córdoba; y por otro lado, retomamos el concepto de “configuración” de Christine Musselin en el sentido de la interdependencia entre Estado, profesión académica e instituciones universitarias (2001).

<sup>(4)</sup> Tradicionalmente las conferencias de la UNESCO aprueban una declaración final que expresa los grandes consensos sobre el diagnóstico del sector, la visión del organismo y las líneas de acción. Las Hojas de Ruta son documentos más programáticos que operacionalizan las declaraciones fijando roles y funciones de los actores. En este caso, la falta de una Declaración final de la WHEC 2022 parece dar cuenta de las dificultades para lograr consensos.

<sup>(5)</sup> El informe de los expertos de la UNESCO y el de GUNI comparten con el Report de la OECD/BID denominado “Innovative and Entrepreneurial Universities in Latin America” (2022) el mismo marco conceptual que remite a la Triple Hélice y la economía de la innovación.

<sup>(6)</sup> La matrícula universitaria en 1980 era de 388.101 y pasó en 1985 a 595.543. (Fuente: PMSIU, cita de Fernández Lamarra, N. 2003, pág. 104).