

El sistema universitario argentino

*Situación, problemas
y políticas*

*Leandro Haberfeld
Mónica Marquina
Sergio Morresi*

cece



EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO: SITUACIÓN, PROBLEMAS Y POLÍTICAS

Autores

Leandro Haberfeld, Mónica Marquina y Sergio Morresi

Índice de Contenidos

Introducción	2
1. Situación del Sistema Universitario: Transformaciones y tendencias de la última década	3
1.1. Cambios en el tercer nivel	4
1.2. Cambios en el segundo nivel	5
1.3. Cambios en el primer nivel	10
2. Identificación de problemas y desafíos	12
2.1. Inversión y Crecimiento: caminos que no convergen	12
2.2. Tasa de graduación: un problema de equidad	17
2.3. El desarrollo institucional: políticas en tensión	25
3. Políticas públicas en desarrollo	30
3.1. La articulación formativa entre instituciones	31
3.2. La recuperación de la planificación	33
3.3. Expansión del sistema	36
3.4. La transición secundaria – universidad	38
3.5. Nuevas becas Progresar	40
4. Reflexiones Finales	41
5. Material consultado	44

Introducción

Este trabajo se propone estudiar las transformaciones del sistema universitario argentino desde el comienzo del siglo XXI. Dado que se trata de abordar un sistema complejo por las características de los diferentes actores y los distintos tipos de instituciones y ámbitos de decisión, se estima conveniente adoptar un enfoque que preste atención a los distintos niveles involucrados (el del Estado Nacional, el de los organismos intermedios y el de las propias universidades). En este sentido, un abordaje multinivel permite tanto identificar como comprender en profundidad los problemas actuales del sistema universitario como tal, lejos de un estudio fragmentado del mismo donde cada una de las partes pareciera que puede conocerse con independencia de sus relaciones con el resto.

La configuración del sistema universitario actual tiene un origen normativo: La Ley de Educación Superior N°24.521 de 1995. Esta norma no sólo se ha encargado de regular el funcionamiento de las instituciones, sino que, por primera vez, da forma a un verdadero sistema de educación superior que incluye a las instituciones terciarias no universitarias (hoy denominadas institutos superiores), a las universidades del sector público y del sector privado, a nuevos tipos de instituciones universitarias, y a instancias intermedias de coordinación, algunas preexistentes y otras creadas por la propia ley.

Desde este marco, el presente trabajo se estructura en tres secciones. La primera se encarga de analizar las principales transformaciones del sistema universitario argentino acontecidas en la última década. Para ello, se definen los tres niveles de análisis a considerar a lo largo de todo el estudio: el primero, conformado por las instituciones universitarias; el segundo nivel, el de los organismos de coordinación; y el tercer nivel, el del Estado. Esta distinción resulta fundamental para el abordaje y comprensión tanto del devenir de las universidades argentinas, como de los alcances, efectos y limitaciones de las políticas de educación superior en los últimos diez años.

En la segunda sección se identifican lo que a nuestro criterio son los tres principales problemas que hoy presenta el sistema universitario: el aumento de la inversión sin un

acompañamiento del crecimiento, el problema de la graduación y su impacto en la equidad, y las restricciones al desarrollo institucional autónomo. Se observará que en cada uno de estos problemas la relación e interacción entre los tres niveles del sistema resultan factores clave a la hora de comprender su naturaleza, ya sea por la falta de articulación entre ellos, o bien por desequilibrios en virtud de los cuales la predominancia de un nivel sobre otro afecta y restringe el desenvolvimiento del sistema en su conjunto.

Finalmente, en la tercera sección se describen algunas de las actuales políticas en desarrollo que intentan abordar los problemas analizados, destacando aquellas que, en el marco de sus posibilidades, se ocupan de la coordinación de los niveles a fin de encontrar caminos de resolución eficaces a los desafíos identificados.

1. Situación del Sistema Universitario: Transformaciones y tendencias de la última década

El estudio del sistema universitario argentino puede abordarse a partir de una caracterización analítica en tres niveles. En el *primer nivel* están las universidades propiamente dichas. En el segundo, los órganos públicos estatales y no estatales orientados a generar un ámbito de interacción entre las autoridades nacionales y las universidades. En el tercero encontramos al Estado Nacional en tanto responsable “indelegable” del sistema (Art. 2 LES).

De acuerdo con la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, las universidades son instituciones cuyas funciones básicas son: a) Formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos, capaces de actuar con solidez profesional, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, mentalidad creadora, sentido ético y sensibilidad social, atendiendo a las demandas individuales y a los requerimientos nacionales y regionales; b) Promover y desarrollar la investigación científica y tecnológica, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas; c) Crear y difundir el reconocimiento y la cultura en todas sus formas; d) Preservar la cultura nacional y e) Extender su acción y sus servicios a la comunidad,

estudiando en particular los problemas nacionales y regionales y prestando asistencia científica y técnica al Estado y a la comunidad. Dentro de este primer nivel cabe distinguir dos sectores: el de instituciones públicas y el de instituciones privadas. Cada uno de estos sectores tiene características y dinámicas propias, por lo que en este trabajo nos concentraremos en el sector público, aunque se harán algunas referencias al privado.

El *segundo nivel* engloba a un conjunto de órganos destinados a coordinar el sistema en su conjunto, estableciendo un marco para la interacción entre el Estado y las universidades. Con la LES, dos organismos intermedios tradicionales, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) fueron, por un lado, potenciados en sus funciones de deliberación y consulta, pero también limitados por la aparición de otros organismos y estructuras como el Consejo de Universidades (CU), en el que están representadas todas las universidades, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), y los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES).

Finalmente, en un *tercer nivel* se ubica el propio Estado Nacional. Si bien no puede decirse que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo formen parte del Sistema Universitario en sentido estricto, su rol no puede ser obviado ya que, de acuerdo con la LES, “El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas”. En el sentido presupuestario corresponde al Poder Legislativo aprobar el financiamiento para el normal funcionamiento de las universidades, mientras que el Ejecutivo puede brindar diversas formas de asistencia a través de sus ministerios y organismos. La supervisión es tarea del Poder Ejecutivo, mientras que la fiscalización corresponde a oficinas específicas y, eventualmente, al Poder Judicial de la Nación.

1.1. Cambios en el tercer nivel

Durante la última década los tres niveles del sistema experimentaron cambios importantes. En el tercer nivel, se verificó el despliegue de un rol más activo por parte del

Poder Ejecutivo Nacional, lo que se tradujo en un aumento del presupuesto destinado a la educación superior (la inversión en educación superior pasó del 0,5% al 1% del PBI en un período que se caracterizó por la expansión del PBI), pero también en un aumento del caudal de fondos distribuidos por el Estado por fuera del presupuesto asignado por el poder legislativo (principalmente a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación y el Ministerio de Ciencia y Técnica).

El aumento del protagonismo del Ejecutivo llevó a algunos actores y analistas del sistema universitario a hablar de un neo-intervencionismo estatal, que limitó la capacidad de decisión de las universidades, aunque sin vulnerar necesariamente su autonomía (Suasnábar y Rovelli 2012). El argumento sobre el neo-intervencionismo apunta a que las transferencias del Estado estaban condicionadas al despliegue de ciertas áreas en particular, a determinados temas de agenda de contenido ideológico oficial, o de determinadas regiones del país, de modo tal que la distribución de fondos públicos dejó de asimilarse al modelo de distribución presupuestaria acordado por las propias universidades en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) años atrás. Asimismo, se sostuvo que esta forma de asignación de fondos podía no responder a las demandas propias al interior de cada una de las universidades, sino a prioridades del gobierno nacional (Chiroleu y Marquina, 2015). Finalmente, también se señaló que, en algunos casos, las universidades fungieron como intermediarias en la provisión de servicios al Estado, desnaturalizando su misión fundamental. No obstante, la idea del neo-intervencionismo debe ser matizada ya que algunas de las tendencias que se habían identificado como posibles intervencionismos en los años 90 (sobre todo a través del segundo nivel) no se verificaron en la práctica en los primeros años del siglo XXI.

1.2. Cambios en el segundo nivel

Más allá del diagnóstico más o menos intervencionista del Estado, el mayor volumen de las acciones del tercer nivel implicó también que los organismos del segundo nivel se

vieran interpelados y cambiaran algunas de sus dinámicas. En este sentido, el conjunto de los organismos intermedios entre el Estado y las universidades también aumentó el ritmo de sus actividades, verticalizando y complejizando la estructura de poder anterior, con lo que se produjo, por un lado, un proceso de descentralización del poder del Estado (algunas de cuyas iniciativas se vieron limitadas o reorientadas por parte de los órganos de segundo nivel) y, por el otro, una transformación en el modo de actuar de las universidades (que valorizaron a este segundo nivel de un modo muy distinto al que lo habían hecho en la década de 1990). Esto se vio principalmente en el despliegue del trabajo del Consejo Interuniversitario Nacional –CIN-, así como en el crecimiento del protagonismo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU-. Por el contrario, en el mismo período se advierte un desdibujamiento rotundo del accionar de los Centros de Planificación Regionales de la Educación Superior –CPRES- como espacios de articulación regional que habían tenido algún protagonismo durante los años '90.

El CIN durante la última década se fue constituyendo paulatinamente en un espacio de extensión de la agenda oficial, a través de diferentes vías. Por una parte, comenzó a disponer de recursos específicos para el desarrollo de programas destinados a las instituciones universitarias, especialmente en el área de la promoción de la Ciencia y la Técnica. Por ejemplo, la Convocatoria a Becas de Estímulo a las Vocaciones Científicas que desde el año 2008 funciona en el marco del “Plan de Fortalecimiento de la Investigación Científica, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en las Universidades Nacionales” (Acuerdo Plenario Nº 676/08 y 687/09), para estudiantes universitarios de grado que deseen iniciar su formación en investigación en el marco de proyectos de investigación acreditados, que se desarrollen en el ámbito de las instituciones universitarias públicas y que cuenten con financiamiento, en disciplinas científicas, humanísticas, tecnológicas o artísticas.

Por otra parte, a través de sus diferentes comisiones permanentes, el CIN comenzó a distribuir internamente el estudio de los temas asignados por su Comité Ejecutivo. Diversos documentos específicos han sido la base no sólo de los acuerdos sino de la

definición de agenda tanto para el primer nivel como para el tercero. Las Comisiones están integradas por los rectores de las instituciones miembros del CIN o quienes ellos designen. Así, cada Comisión está presidida por un Vocal del Comité Ejecutivo, y tiene un Vicepresidente, también Rector, elegidos ambos por el Plenario para tales funciones.

Cabe mencionar especialmente que durante el período analizado se estableció como dependientes de varias de estas comisiones a las Redes u Organizaciones Universitarias, dedicadas “a la consideración, análisis y/o elaboración de propuestas, gestiones u organización de servicios comunes, relativos a temas sectoriales o multisectoriales que hagan al quehacer universitario” (Ac. Pl. 1012/17). Dentro de este conjunto de organizaciones se encuentran nueve redes, dedicadas a temas de educación a distancia, deportes, cooperación internacional, editoriales universitarias, vinculación tecnológica, radiodifusoras, audiovisuales, bienestar universitario, y extensión. En general han funcionado con el propósito de desarrollar acciones y elaborar documentos vinculados a la temática específica, articulando las funciones institucionales pero, a la vez, sirviendo como espacio sectorial canalizador de agenda nacional. Estas redes funcionan desde sus diversos orígenes a través de representantes institucionales, en la mayoría de los casos por secretarios o funcionarios de las diferentes áreas, y disponen de presupuesto asignado por el CIN, que a la vez recibe de la SPU.

Finalmente, mencionamos otro cambio relevante que, entendemos, empoderó al CIN durante el período analizado. El Sistema de Información Universitaria (SIU), un consorcio de universidades conformado en el año 2007 en la órbita de la SPU luego de la finalización del financiamiento por parte de un crédito del Banco Mundial, se incorpora en el año 2013 al CIN. El SIU se encarga del desarrollo de sistemas informáticos utilizados en la gestión de las distintas áreas de las instituciones del sistema universitario nacional. Hoy existen 11 sistemas que son el soporte principal de la gestión de las instituciones en sus diferentes funciones.

Otro ejemplo del creciente rol del segundo nivel se observa en la forma en que el propio sistema universitario fue adaptándose a las políticas de aseguramiento de la calidad desarrolladas por la CONEAU, organismo creado por la ley de educación superior,

cuyo objetivo es la acreditación de las carreras de posgrado, las de grado correspondientes a profesiones cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público y la evaluación institucional universitaria. El contexto político en el que fue creada la Comisión, en los años 90, con universidades desfinanciadas, salarios docentes muy bajos en términos históricos, un reciente sistema de posgrado en rápida expansión y la presencia de la Secretaría de Políticas Universitarias con fondos frescos para una asistencia condicionada a las universidades, llevaron a la comunidad académica a pensar que el futuro de su financiamiento y de su desarrollo dependería de estándares de calidad fijados de manera externa, y que sería la CONEAU el organismo de 2º nivel que indicaría al gobierno dónde resultaría más eficiente su inversión. De hecho, esto sucedía en otros países de Latinoamérica y los criterios evaluativos en boga se asimilaban a los utilizados en la certificación de la calidad de productos y procesos en empresas. Por tanto, los temores a que la intervención desde el poder ejecutivo se legitimara bajo la racionalidad de los organismos de 2º nivel no eran infundados y ponía en serio riesgo la propia autonomía de las instituciones.

Sin embargo, la CONEAU fue trazando un camino independiente de las necesidades de corto plazo del gobierno y más cercano al de la construcción de un sistema de aseguramiento de la calidad que respetara la idiosincrasia de las universidades argentinas, su historia y los tiempos de cada una de ellas para ir estableciendo sus propias políticas de evaluación y mejoramiento tanto en lo institucional como en el marco de las carreras. Entre sus primeras acciones tendientes a generar confianza y un espacio de diálogo con las universidades se encuentran a) la ratificación del carácter académico y consultivo de sus dictámenes, basadas en la opinión de pares evaluadores, pero no resolutivos respecto de la continuidad o no de las carreras, acciones que quedaron bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias; b) la desvinculación de los resultados de los procesos de evaluación y acreditación de la asignación de recursos a las carreras; c) evaluaciones institucionales con lineamientos fijados autónomamente por cada universidad; d) la ratificación de que la Comisión sólo instrumentaliza y aplica estándares para la acreditación de carreras de grado diseñados y acordados por las propias universidades; e)

la inclusión de una perspectiva de evaluación y acreditación para el mejoramiento y no solamente para el aseguramiento de la calidad.

Gracias a esta perspectiva, se pudieron evaluar miles de carreras de posgrado creadas desde la década del '90 y regular la creación de nuevas sólo en la medida en que los proyectos fueran considerados de calidad. Asimismo, la acreditación de carreras de grado con compromisos de mejoras a ser constatadas en un plazo de tres años abrió las puertas en la primera década del siglo XXI a la demanda de las universidades públicas al Ministerio de Educación –tercer nivel- de fondos específicos para la concreción de los cambios exigidos, que en muchos casos incluían nuevos laboratorios, equipamiento y transformaciones edilicias.

Se entiende entonces que, una vez que los procesos de acreditación y evaluación fueron comprendidos, adaptados, readaptados y adoptados por el sistema universitario, resultara natural que el papel de la Secretaría de Políticas Universitarias a partir del 2005 tuviera como eje central el financiamiento de los planes de mejora de la calidad para hacer frente a los requerimientos de los compromisos contraídos en los procesos de acreditación. Lo que una década antes se había rechazado como un sistema impuesto desde afuera para la racionalización y el control de la asignación de fondos públicos y la estandarización curricular cuya objetivación era la creación de un organismo de 2° nivel como la CONEAU, se convirtió a mediados de la presidencia de Kirchner en una política de amplio consenso entre las universidades, que les permitía reclamar recursos cuyo destino, controlado y compartido desde el gobierno, aseguraba los estándares de calidad exigidos a las carreras. Hasta tal punto se transformó en un camino para la obtención de fondos adicionales para las carreras, sin tener que disputarlos en la distribución interna de la universidad con otras unidades académicas, que cada vez más carreras buscan ser incluidas en los procesos de acreditación de la calidad y otras han demandado del gobierno nacional apoyo para el mejoramiento, aún sin haber pasado por procesos de evaluación, porque perciben el sesgo del financiamiento en favor de las primeras, entre otras ventajas.

1.3. Cambios en el primer nivel

En el primer nivel (las propias universidades) se verificaron cambios sustanciales durante la última década. Si bien resulta imposible resumirlos en unas pocas líneas, cabe resaltar dos aspectos que resultan relevantes. En primer lugar, el rol más activo del Ejecutivo Nacional y la revalorización del segundo nivel llevaron a un mayor protagonismo de los órganos ejecutivos de las propias universidades (es decir del rector, los decanos y sus secretarios por sobre los órganos colegiados), ya que fueron estas autoridades las que tuvieron el rol de representar a la Universidad en el segundo y tercer nivel, y a la vez transmitir la información y los acuerdos resultante de esos niveles superiores a las instituciones. Esta centralización de las decisiones se verificó en la mayoría de las universidades, pero fue especialmente fuerte en aquellas de más reciente fundación (de la década de 1990 en adelante), que habían surgido con diseños institucionales más centralizados como forma de diferenciarse del modelo de “conglomerado de facultades” característico de las grandes universidades tradicionales. En segundo lugar, aún cuando algunas universidades buscaran limitar y reorientar las decisiones del Poder Ejecutivo mediante la acción de sus representantes en el segundo nivel, estas acciones no buscaron generar un enfrentamiento, sino más bien la instauración de condiciones de negociación con el Estado.

En relación al sector público en su conjunto es necesario destacar la importante expansión que el mismo experimentó. Entre 2002 y 2015, el Poder Legislativo Nacional sancionó 20 leyes creando nuevas universidades nacionales, con lo cual el sector de instituciones públicas experimentó un crecimiento destacado. De estas nuevas universidades cuatro eran, en realidad, preexistentes (pues dos de ellas ya habían sido creadas por decretos anteriormente y otras dos existían como institutos universitarios o como universidades provinciales). Del conjunto, 10 universidades fueron creadas en la provincia de Buenos Aires y de estas últimas, 8 se afincaron en el conurbano bonaerense, implicando superposiciones de área de cobertura y de oferta con instituciones preexistentes. Otras dos universidades funcionan con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque en este caso la oferta académica no se superpone con la de las

instituciones ya establecidas en el distrito. El resto de las universidades fueron creadas en distintas provincias. En menor medida, también se incrementó el número de universidades provinciales de gestión pública (se crearon 5 en el mismo período), mientras que el número de institutos universitarios de gestión pública terminó decreciendo hacia el final del período (ya que algunos de ellos se convirtieron en universidades).

Algunos analistas han observado que la oleada de expansión post-2001 es —de un modo similar a las oleadas anteriores de 1970 y 1990— tributaria de factores de naturaleza política y no se inserta en un plan estratégico nacional de crecimiento de la oferta universitaria. Desde esta óptica se resalta la oposición de las instituciones de primer y segundo nivel (CIN, CONEAU) a la mayoría de las leyes de creación de nuevas instituciones, y se subraya la superposición de áreas de cobertura y de oferta académica (Chiroleu y Iazzetta 2012; Rodríguez 2016).

En el mismo sentido, la tendencia creciente de incremento de instituciones universitarias ha corrido paralela a la expansión de la oferta formativa en períodos similares. Mientras que en el año 2000 eran 4.219 las carreras que otorgaban títulos universitarios de grado y posgrado, en el año 2015 ese número se incrementa a 7.947, es decir un 188%. Del total de titulaciones de 2015, el 30,6% corresponde a carreras de ciencias sociales, el 25,8% a carreras humanísticas, el 23,5% a carreras de ciencias aplicadas y tecnológicas, 12,7% a carreras de salud y 12,7% a ciencias básicas. Esta distribución por campo disciplinar no presenta significativas variaciones cuando se la analiza regionalmente (AAVV, 2018).

A pesar de la mayor inversión del tercer nivel, que se explicita no sólo en la creación de nuevas universidades y carreras, sino también del aumento del presupuesto y de programas específicos, los datos disponibles muestran que la inversión realizada no se reflejó de modo cristalino en resultados efectivos, tal como se expone en la siguiente sección.

2. Identificación de problemas y desafíos

A pesar del crecimiento en la inversión pública en educación superior y a pesar de que la Tasa Bruta de Educación Superior argentina (que se calcula dividiendo el número de estudiantes matriculados por la población entre 18 y 24 años) es relativamente alta para la región, lo cierto es que el Sistema Universitario Argentino aún presenta problemas, sobre todo en lo relativo a una tendencia al amesetamiento en la cantidad de estudiantes que ingresan a la Universidad, una tasa de graduación que continúa siendo baja en términos regionales y un desarrollo institucional que se caracteriza por ser poco sistemático. En esta sección se brinda un tratamiento de estos tres ejes y en la sección siguiente se muestran algunas de las políticas actualmente desplegadas y cuyo desarrollo podrían redundar en resultados positivos en los próximos años.

2.1. Inversión y Crecimiento: caminos que no convergen

Durante las últimas dos décadas la Argentina ha avanzado en el camino de brindar mayores oportunidades a los ciudadanos que procuran una educación superior universitaria. Este avance se ha hecho posible, básicamente, a través de dos políticas públicas: el aumento del financiamiento destinado a la educación superior universitaria y la creación de nuevas universidades.

El aumento en el financiamiento global destinado a las universidades es sin dudas, auspicioso. Si bien existen controversias sobre el monto de ese aumento (debidas, sobre todo, a discusiones en torno a las cifras de la inflación durante el período 2008-2015), todos los análisis coinciden en señalar que el aumento presupuestario del período posterior a 2001 fue pronunciado (García de Fanelli 2012; Del Bello 2012). La inversión en educación superior que para el año 2000 era de 0,82% del PBI, bajó a 0,58% después de la crisis de 2001 y, a partir de allí comenzó a crecer, hasta alcanzar el 1,06% del PBI en un período que se caracterizó por la expansión del producto. Asimismo, y si se toma en cuenta la inversión privada (estimada entre, 0,2% y 0,3% de acuerdo a los analistas),

actualmente Argentina invierte entre el 1,3 y el 1,4% de su PBI en educación superior, una cifra comparable al promedio de la OCDE, que es 1,6%, pero inferior a otros países de la región, como por ejemplo Chile, que invierte el 2,4% de su PBI (Contreras, Doulián y Medalla Araya 2017).

Como se adelantó, una parte importante del incremento presupuestario de los últimos años se destinó a financiar la apertura y la puesta en funcionamiento de nuevas universidades. En efecto, entre 2005 y 2017 se crearon 35 nuevas instituciones (18 universidades nacionales, 4 universidades públicas provinciales, 8 universidades privadas y 5 institutos universitarios privados). El proceso puede ser observado como un fenómeno auspicioso porque implica el cumplimiento de una condición necesaria (pero no suficiente) para garantizar el acceso a los estudios de nivel superior de la ciudadanía argentina. En efecto, en la medida en que la distribución geográfica de la oferta universitaria se torna más equilibrada, aumentan las posibilidades de acceso a la educación universitaria de importantes sectores que antes debían transitar grandes distancias (García de Fanelli 2014).

Cuadro 1: Número de Universidades en el sistema universitario desagregado por tipo de gestión

<i>Año</i>	1960	1975	1985	1995	2005	2010	2017
<i>Nro. Univ.</i>							
Univ. Pública Nacional	9	25	26	37	39	48	57
Univ. e Inst Pública Provincial	0	0	0	0	1	5	5
Institutos Univ. Públicos	0	0	2	5	7	8	4
Univ. Privadas	12	21	22	38	41	45	49
Institutos Univ. Privados	0	0	2	5	9	12	14

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible. No se incluyen universidades internacionales de gestión privada (en 2017, 1 Universidad y 1 Instituto Universitario).

No obstante, la creación de nuevas casas de estudio (véase cuadro 1) no fue un proceso sencillo, sino que, al contrario, se produjo en medio de debates y controversias. Si bien existía un consenso entre expertos y políticos de distintas corrientes en que era necesario expandir el sistema universitario, algunas de las nuevas universidades fueron duramente objetadas. Las razones de esas impugnaciones se vincularon con distintos factores: desde fallas en los proyectos de creación hasta la superposición de ofertas en una misma zona geográfica y desde la conveniencia (o inconveniencia) de nacionalizar universidades de gestión provincial o privada hasta las discusiones con respecto a lo acertado (o desacertado) de crear una universidad destinada al personal de las fuerzas armadas. Pese a todo, parece importante subrayar tres cuestiones. La primera es que en la actualidad no hay ninguna provincia argentina que carezca de una universidad, lo que refuerza el balance positivo del proceso. La segunda, es que —tal como señalaron algunas de las voces disonantes tanto en el ámbito universitario como en el legislativo durante los debates— hay regiones del país en las que, efectivamente, parece existir una superposición de oferta, lo que implica un empleo subóptimo de los recursos públicos (volveremos sobre esta cuestión más adelante). La tercera, que es la que nos importa subrayar aquí, es que el crecimiento en inversión y en número de instituciones en el sistema público no fue acompañado por un crecimiento similar en la matrícula (véase Cuadro 2).

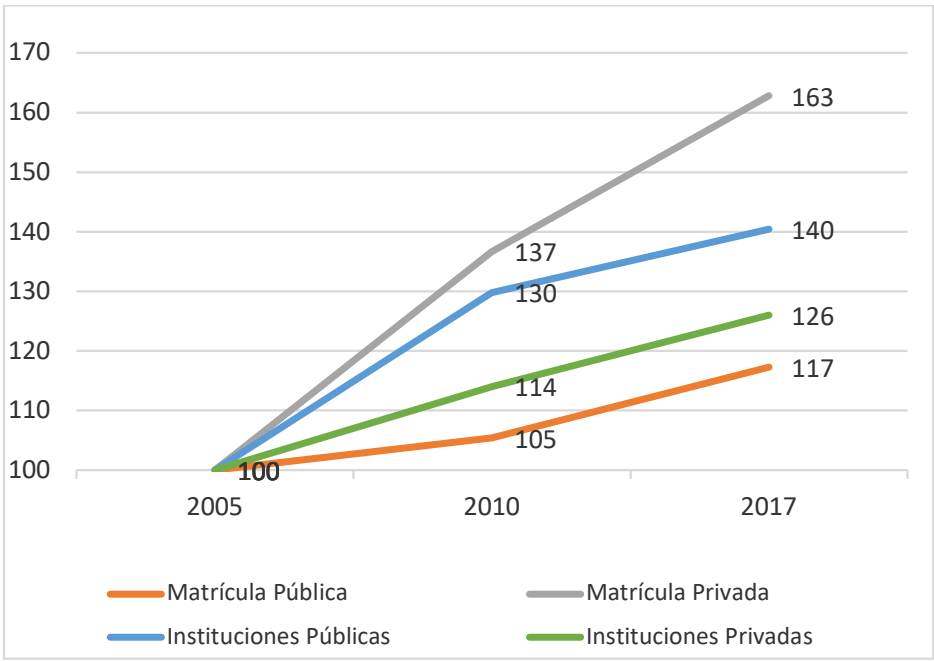
Cuadro 2: Evolución de la matrícula de grado y pregrado en el sistema universitario desagregado según tipo de gestión

<i>Año</i>	1960	1975	1985	1995	2005	2010	2017
<i>Matrícula</i>							
Gestión Pública	157.163	431.454	581.813	812.308	1.295.989	1.366.237	1.519.797
Gestión Privada	2.480	57.887	85.643	152.314	257.711	352.270	419.622
Totales	159.643	489.341	667.456	964.622	1.553.700	1.718.507	1.939.419

Fuente: Elaboración propia en base a la información SPU (DIU).

En efecto, al observar juntos los datos de aumento en el número de instituciones universitarias y la evolución de la matrícula, se percibe que el crecimiento no resulta acompasado. Tal como se muestra en el Gráfico 1, en el período 2005-2017, el número de instituciones universitarias de gestión pública creció más del 40% mientras que la matrícula de ese mismo subsistema solo creció en un poco más del 17%. En contrapartida, en el sector de gestión privada, el crecimiento en el número de instituciones fue del 26%, pero la matrícula subió de manera mucho más acelerada (62,83%). Así, aunque las instituciones universitarias de gestión privada concentran apenas una parte menor de la matrícula total (21%), es claro que su crecimiento ha sido más sostenido en el período estudiado.

Gráfico 1: Evolución de la matrícula y cantidad de instituciones universitarias
2005 = 100



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

El desaceleramiento relativo en el incremento de la matrícula (algo más marcado en el sector público) parece mostrar que la mayor inversión pública en recursos humanos o de capital no ha redundado en un crecimiento proporcional del número de estudiantes. Las razones de este desacople relativo pueden obedecer a distintos motivos. En primer

lugar, algunas de las nuevas universidades se instalaron en lugares muy cercanos a otras universidades ya existentes con una oferta formativa similar, por lo que, al menos en principio, lo que ha sucedido es que nuevas y viejas instituciones se dividen un mismo público. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que las nuevas universidades todavía están desarrollando su oferta formativa, por lo que resulta razonable suponer que en los próximos años esta situación pueda cambiar. Finalmente, también debe considerarse que no se han realizado avances significativos en la articulación de las universidades con las escuelas medias. En este último sentido, si bien se han desplegado iniciativas puntuales y programas específicos en distintas regiones, resulta evidente que es necesario emprender nuevas acciones de carácter más amplio y de mayor impacto orientadas a acercar a la universidad a los jóvenes recién egresados de la educación secundaria y a facilitar que su ingreso a la educación superior no se vea dificultado por la distancia entre los saberes y prácticas adquiridos y los esperados.

De todos modos, el dato del relativo amesetamiento no debería ser interpretado como un indicio de que se ha alcanzado un nivel de saturación en el sistema universitario. Esto es: que el número de estudiantes no haya aumentado al mismo ritmo en que creció la inversión no significa que se haya alcanzado un punto en el que la matrícula ya no pueda crecer. En efecto, si bien Argentina tiene una Tasa Bruta de Educación Superior relativamente alta para la región (57,8% frente al 44% promedio para América Latina y el Caribe), lo cierto es que ese número debe ser matizado. En primer lugar, la comparación con América del Norte y Europa Occidental (77% en promedio) es desfavorable. Pero, además, la tasa argentina se reduce sensiblemente (al 38,6%) cuando se tienen en cuenta solo las universidades y se excluyen a los institutos de educación terciaria con finalidades técnico-profesionales o formación docente (aproximadamente 2100 instituciones en 2017). Como han mostrado algunos especialistas, hay una tendencia a que los estudiantes que provienen de familias de menores ingresos opten en una proporción mayor que los que provienen de familias con mayores ingresos por una educación superior no universitaria (Chiroleu 2018), una problemática que aparece entonces como un desafío a ser considerado.

2.2. *Tasa de graduación: un problema de equidad*

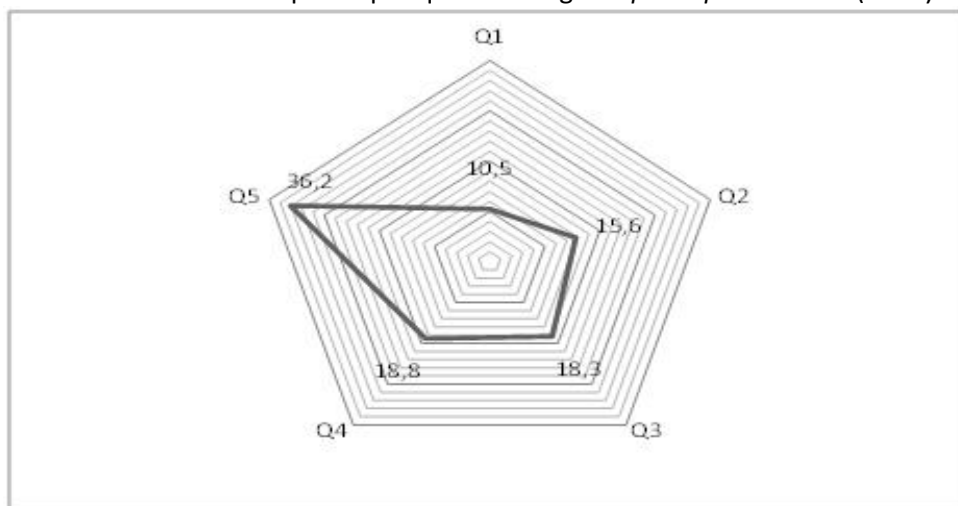
A pesar de que la inversión por alumno ha experimentado una mejora sensible (Broto, 2012), en el sistema universitario argentino se identifica otro problema a ser resaltado: del conjunto de ciudadanos que accede a la universidad, apenas consigue egresar un porcentaje magro. Esta cuestión es muchas veces abordada como un indicador de la ineficiencia del sistema (sobre todo del sector público), pero en realidad, es —ante todo— un problema de inequidad. En efecto, si la baja tasa de graduación del Sistema Universitario Argentino es un problema, el desequilibrio entre sectores de altos y bajos ingresos entre los ingresantes representa un desafío que no puede ser soslayado.

En todo caso, e independientemente de la forma en que se realice la medición entre ingresantes y egresados, la Universidad Argentina está por debajo de los parámetros internacionales. Pero importa detenerse un momento sobre la cuestión del modo en que se calcula la razón entre estudiantes y graduados. La forma empleada por los *think tanks* más cercanos al modelo neoliberal (y, en este sentido, contrarios al financiamiento público de la universidad) como la Fundación Mediterránea, consiste en calcular el porcentaje de graduados sobre el total de matriculados del mismo año (lo que en 2010 arrojaba como resultado un preocupante 5,8%). Por otro lado, la mayoría de los especialistas en educación se inclina por un método más refinado y que es el que se utiliza en los organismos internacionales y actualmente la SPU, calculando el porcentaje de graduados sobre el total de inscriptos en carreras universitarias cinco años antes, es decir, el tiempo teórico de una carrera de grado establecido en los planes de estudio. Tomando este parámetro, en 2016 el porcentaje de graduados era de 29,4% para el total del sistema, y de 26,3% para el sector público. No obstante, aún esta última forma de cálculo (que sugiere morigerar parcialmente la visión alarmista que a veces se difunde en los medios de comunicación) muestra que la tasa de graduación de la Argentina es baja comparada con el promedio de los países de la OCDE (83%) e incluso con otros casos de América Latina (50% en Brasil y México, 60% en Chile). Sin embargo, aquí hay que introducir un nuevo matiz, ya que en Argentina, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, la mayoría de las universidades no tienen un ingreso selectivo. De hecho, desde 2015, por la

modificación de la Ley de Educación Superior aprobada por el Poder Legislativo, las Universidades de gestión pública no pueden (a diferencia de las de gestión privada) poner requisitos adicionales al título de la escuela secundaria para ingresar a la Universidad. Asimismo, debe considerarse que la mayoría de los estudiantes concluye la formación universitaria de grado en un tiempo mayor al teórico. El promedio calculado por la SPU a 2017 es de 1,5 veces de ese tiempo.

No obstante, más allá de las discusiones sobre la medición de la tasa de graduación, resulta imprescindible subrayar que, dentro de la población que logra obtener un diploma universitario, los alumnos que provienen de familias de menores ingresos se encuentran en clara minoría. El fenómeno puede observarse al menos de dos modos. Por un lado, se puede abordar observando apenas a los egresados. Desde esta perspectiva podemos ver que en 2013 el mayor porcentaje de jóvenes graduados correspondía a los pertenecientes a los quintiles de ingreso *per capita* más altos (ver gráfico 2). Si bien esta situación revela una mejora con respecto al panorama de años anteriores, todavía está lejos de las expectativas de inclusión social de las políticas públicas desplegadas durante los últimos años (García de Fanelli 2014).

Gráfico 2: Jóvenes de 18 a 30 años que se graduaron dentro del grupo de los que asisten o asistieron a la educación superior por quintil de ingreso *per capita* familiar (en %)



Fuente: García de Fanelli, 2014

Por otra parte, el fenómeno de la inequidad también puede ser abordado observando que el desgranamiento de los estudiantes de los estratos socio-económicos bajos y medios-bajos en la universidad se ubica entre el 40 y el 50%, mientras que la de los estratos medios y medio-altos, oscila entre el 20 y el 30% (Chiroleu 2018; García de Fanelli 2014). Así, a pesar de caracterizarse por su política de “igualdad de oportunidades”, el sistema universitario argentino resulta particularmente expulsivo y refractario de los sectores social y económicamente menos favorecidos.

De acuerdo con la literatura especializada, los problemas de los sectores bajos y medios-bajos para transitar por las aulas universitarias tienen su raíz en que, en ese grupo, hay una mayor presencia de “dificultades académicas” (Tinto 1993; Donoso y Schiefelbein 2007). En esta noción se incluyen distintas cuestiones relacionadas con las dificultades para realizar tareas vinculadas al proceso de aprendizaje (que van desde la capacidad de leer y comprender un texto hasta la habilidad para organizar horas dedicadas al estudio). Así, si bien todos los estudiantes enfrentan problemas, sobre todo al inicio de sus trayectorias universitarias, los sectores bajos y medios-bajos tienen mayores dificultades que el resto de sus colegas. Es importante señalar que la mayor incidencia de las dificultades académicas en los sectores bajos no está apenas relacionada con sus ingresos, sino, con una sumatoria de factores económicos, sociales y, sobre todo, culturales (Ezcurra, 2011). Así, la idea de Capital Cultural (Bourdieu y Passeron 2003; Bourdieu 2008) puede tornarse una herramienta interesante para el análisis. En el campo educativo, el Capital Cultural está ligado a las técnicas del trabajo intelectual y al arte de organizar el aprendizaje (englobando conocimientos como utilizar el diccionario, estructurar el trabajo y el tiempo, efectuar una búsqueda documental, usar la biblioteca y las herramientas informáticas y leer cuadros estadísticos y gráficos). Se trata, entonces, de un saber que sólo algunos poseen, un privilegio, un patrimonio que sigue patrones de clase. En la Universidad tradicional, estas competencias son presupuestas y, por ello, no suelen ser objeto de enseñanza. Se produce entonces una grieta entre el Capital Cultural esperado y el real; entre lo que los profesores suponen que los estudiantes deben ya saber hacer y lo que ellos efectivamente ya saben y hacen. De este modo, los estudiantes de primera

generación (en general provenientes de entornos bajos o medios-bajos en términos socioeconómicos) tienen poca confianza en sus aptitudes y racionalizan sus fracasos como un resultado “normal”. Al mismo tiempo, los docentes tienen sobre estos estudiantes una expectativa baja, ya que presuponen que la universidad no es (o no está bien preparada) para ellos.

La idea de desencuentro de expectativas es importante y analíticamente útil. Sin embargo, en ocasiones —en los discursos de algunos actores políticos de la universidad y también en los medios de comunicación— se suele malinterpretar este tipo de razonamiento para sustentar dos argumentos que parecen más interesados en señalar responsables que en estudiar la problemática.

El primer argumento coloca la responsabilidad fuera del ámbito universitario y sostiene que la causa de la persistencia de la inequidad en la educación superior debe rastrearse en las graves falencias de la enseñanza media y en las muy inequitativas condiciones sociales del país. El problema de esta perspectiva es que, si bien señala correctamente la importancia de los condicionantes externos, no considera suficientemente los roles que el sistema universitario tiene y puede tener para ayudar a modificar esta situación. En este sentido, hay que ponderar no sólo la función de formación de profesores de nivel medio y a las iniciativas de articulación entre la educación media y la superior. Estas últimas han tenido el respaldo de las autoridades educativas nacionales y han contado con importantes financiamientos, aunque con un carácter fragmentario y discontinuo sobre el que sería importante trabajar.

El segundo argumento mira hacia adentro de las universidades y tiende a responsabilizar a los docentes, ya que correspondería a ellos bregar por un sistema más inclusivo. Desde esta segunda visión, la causa de la persistencia de la inequidad radica en la perennidad de prácticas y mentalidades elitistas reforzadas por la tendencia a privilegiar actividades relacionadas con la enseñanza de posgrado (en desmedro del grado) y la inclinación del sistema a recompensar la investigación por sobre la docencia. Si bien parece innegable la supervivencia de un “espíritu elitista” dentro del ámbito universitario,

no parece haber razones de peso para cargar las tintas sobre los profesores. En este sentido, debe señalarse que, para que la universidad pueda cumplir con su rol de institución educativa, se requiere del aprendizaje y de la preparación de aquellos que van a enseñar, es decir que se precisa de mucha investigación básica y aplicada y también del crecimiento del nivel de posgrado que muchas veces es menospreciado de forma poco reflexiva.

En parte como respuesta al desafío de la inequidad, los tres niveles del sistema universitario desarrollaron e implementaron distintos programas de becas para estudiantes universitarios, destinadas no solo a aumentar las oportunidades de los sectores menos favorecidos para acceder a la universidad sino también a facilitar que puedan transitar y concluir con éxito su etapa formativa, y –en este sentido– a achicar la brecha social que las instituciones universitarias tienden a reproducir.

En el primer nivel del sistema, varias universidades (nuevas y tradicionales) vienen implementando diversos programas de becas para sus alumnos. Estos programas pueden dividirse en tres grandes grupos o tipos.

El primer grupo, que podemos llamar “becas de auxilio financiero básico”, suele ser el más numeroso y abierto. Son, en general, programas dirigidos a solventar una parte de los gastos que los estudiantes universitarios deben afrontar. En ocasiones estas becas de auxilio se perciben en especies (en forma de vales para el comedor universitario, para una determinada cantidad de fotocopias o para transporte). Otras veces se trata de transferencias de dinero muy pequeñas (aproximadamente un sexto de un salario mínimo). Aunque hay una gran diversidad entre este tipo de programas de becas del primer nivel, puede sostenerse que, por regla general, tienen como contraprestación la regularidad de los alumnos, pero no una exigencia de rendimiento académico (es decir que, en general, son independientes de las notas obtenidas por los alumnos, aunque hay excepciones). Asimismo, varias universidades establecen una serie de requisitos de admisión para estas becas, en general relacionadas con una verificación del ingreso familiar (en base a declaraciones juradas, presentaciones de documentos o estudios a

cargo de trabajadores sociales). En ciertas ocasiones, este tipo de becas es complementado con programas de tutorías, a cargo de personal especializado, de docentes o de alumnos más avanzados.

Un segundo grupo está conformado por lo que podríamos llamar “becas de estudio e investigación”. Este tipo de becas es muy reducido (aun en las Universidades que destinan una importante cantidad de recursos a las becas) y se diferencia del anterior en que es fuertemente selectivo. En general se trata de estipendios en dinero de un monto sensiblemente más elevado que el grupo anterior (aunque existe mucha diversidad entre las instituciones) cuyo objetivo es que los estudiantes que se encuentran en un nivel medio o avanzado de su formación de grado puedan dedicarse de forma exclusiva o semi-exclusiva al estudio, independientemente de sus ingresos familiares. En este sentido, si bien en la mayoría de los casos los montos son inferiores a los de un salario mínimo, se trata de becas que permiten que los alumnos puedan concentrarse en mejorar su performance en los estudios y en capacitarse como futuros profesionales. En este sentido, este tipo de becas suele exigir un rendimiento académico medio-alto o alto (obligando a obtener determinadas calificaciones en las asignaturas y aprobar una determinada cantidad de materias por año) y, en algunas ocasiones demandan una contraprestación relacionada con la investigación en el campo de formación del alumno (presentaciones en congresos, pertenencia a grupos de investigación).

El tercer tipo de becas que se puede identificar en el primer nivel del sistema —al que de modo genérico, se lo podría llamar “becas-contratos”— resulta el más difícil de aprehender. Se trata de diversos programas por los cuales las Universidades pagan a los estudiantes para que realicen diversas tareas en la Universidad que no están necesariamente relacionadas ni con su formación ni con su futuro campo profesional. En general se trata de estipendios (de un monto muy variable) que la Universidad otorga a estudiantes que se postulan para la comisión de un objetivo específico relacionados con programas puntuales llevados adelante por la Universidad (por ejemplo, auxilio administrativo, colaboración en un proyecto de investigación, participación en un programa de extensión, tareas de gestión en una unidad ejecutora, etc.). Si bien existen

argumentos muy críticos de este tipo de becas que no tienen como finalidad principal que el estudiante mejore su performance, los defensores de estos programas suelen subrayar que en la medida en que el estudiante se vincula de esta manera a la Universidad, se genera un compromiso con la institución y que, además, adquiere saberes y prácticas útiles para su futuro profesional.

En el segundo nivel del sistema, y en el marco del “Plan de Fortalecimiento de la Investigación Científica, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en las Universidades Nacionales” de 2008, el CIN estableció un programa de “estímulo a las vocaciones científicas”. Esta iniciativa (vigente en la actualidad) pone a disposición de las universidades un conjunto fijo de becas (distribuidas por universidades). Las becas del CIN son similares a las que hemos llamado “de estudio e investigación”, es decir que tienen un número reducido, son selectivas e implican la obligatoriedad de un rendimiento académico alto y de otras contraprestaciones por parte de los estudiantes que reciben el estipendio.

En el tercer nivel del sistema (el del Estado Nacional) encontramos, en primer lugar, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) que fue creado en 1996 y creció sistemáticamente en los siguientes años. Entre 2003 y 2011, el presupuesto del PNBU estuvo cerca de triplicarse, y el número de becas se quintuplicó. Paralelamente, se crearon otros programas de alcance aún mayor, como las becas TIC y las Becas Bicentenario (que terminaron absorbiendo los programas anteriores).

También en el tercer nivel se desarrolló, en 2014, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar), consistente en un estipendio para jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajen, trabajen informalmente o tengan un salario menor al mínimo vital y móvil, a fin de que puedan completar sus estudios de cualquier nivel. Pero Progresar se diferencia de planes precedentes del Estado nacional dirigidos a la misma población, que promovieron de modo específico opciones educativas centradas en el empleo inmediato y la finalización de la escolaridad obligatoria, en que el mismo puede acreditarse también en universidades públicas. No obstante, tanto por su formato

(exigencia de un contraprestación en términos de regularidad educativa) como por los montos percibidos por los beneficiarios (entre un décimo y un sexto de un salario mínimo), Progresar se encontraba hasta 2017 en la línea de becas que hemos llamado de “auxilio financiero básico” (es amplio, dirigido a auxiliar al estudiante de bajos ingresos con un monto bajo). En este sentido, si bien Progresar fue presentado en términos de “derechos”, desde sus inicios fue un programa de transferencia condicionada de ingresos dirigido a mejorar en términos relativos la situación de los estudiantes que provienen de familias en las que no se percibe la asignación familiar que corresponde a los empleados formales.

De un modo crítico, se puede señalar que en el periodo previo a 2015, si bien hubo un claro crecimiento en el número de estudiantes becados, los programas implementados fueron muy exiguos en comparación con el total de la matrícula y con las necesidades reales de los estudiantes universitarios (pues solo los montos de las muy reducidas becas del tipo “de estudio e investigación” permiten a los sectores de menores ingresos dedicarse de forma exclusiva o semi-exclusiva a su formación).

De todas formas, y más allá de los distintos programas de becas implementados por los tres niveles del sistema, parece claro que las Universidades tienen un importante rol que cumplir frente al desafío de la equidad. Pero ese rol está relacionado no tanto con el “espíritu elitista” de los docentes, con el “despilfarro de recursos” de las autoridades o con la variedad no siempre congruente de los programas de becas, sino con la forma en que las casas de altos estudios se desarrollan institucionalmente y con los incentivos y condicionamientos que reciben desde el Estado. En efecto, tal como se expone en la siguiente sección, la tensión entre políticas de desarrollo institucional puede ser perjudicial no solo en un sentido de traer aparejadas ineficiencias, sino también en el sentido de resultar en situaciones inicuas.

2.3. *El desarrollo institucional: políticas en tensión*

A lo largo de los últimos veinte años mucho se ha discutido acerca de la necesidad de la planificación del desarrollo en las universidades. Sin embargo, sólo unas pocas universidades nacionales la han incorporado como práctica permanente y eje rector de la administración y su gobierno, más allá de que un conjunto más amplio haya elaborado documentos para el desarrollo y planeamiento de sus instituciones que, en la práctica, quedaron en el olvido.

Si existe un amplio consenso entre quienes ejercen el gobierno de las universidades y los teóricos de la administración de la educación superior acerca de las virtudes de la planificación, ¿cómo es posible, entonces, que sean tan escasas las experiencias exitosas en Argentina? Una posible respuesta a este interrogante es la dificultad recurrente en instituciones tan complejas y con tanto peso de la inercia de prácticas tradicionales, para la elaboración de un diagnóstico compartido que funcione como un punto de partida para la definición de metas y objetivos factibles de acuerdo con los recursos humanos y financieros disponibles. Sin una franca evaluación institucional, con la participación de todos los actores involucrados, sin la elaboración de una interpretación en común acerca de la situación institucional y sus causas, la planificación pierde toda capacidad como herramienta para la transformación en una estructura organizacional donde el cambio requiere del consenso y acompañamiento permanente de los profesores.

Y es, justamente, este eslabón del círculo virtuoso de la “gestión interna de la calidad” (Lemaitre, 2018), el que no ha logrado constituirse plenamente en las universidades públicas, a pesar de ser un requerimiento establecido por la LES a través de la CONEAU desde hace más de dos décadas. Los motivos pueden rastrearse tanto en el segundo nivel, en este caso la CONEAU, como en el primero, las propias instituciones, y también en el tercero, el Estado.

Desde su creación, la CONEAU, ha trabajado por el establecimiento de una “cultura de la evaluación” en todo el sistema universitario. Lo hacía ante instituciones y carreras que, por ley, debían sortear el examen de la evaluación externa y los procesos de

acreditación de grado y posgrado. La tensión entre evaluarse para cumplir con la ley y hacerlo por el interés propio en el mejoramiento de la calidad de la educación superior siempre se encuentra presente en estos procesos, incluso en países que hace más de un siglo cuentan con agencias de evaluación y acreditación de la calidad. Durante la primera década de la CONEAU, fue estableciéndose un lenguaje común entre la agencia y las instituciones y carreras, que trataban de comprender qué debían hacer y qué pretendía la CONEAU en la evaluación. Esta dinámica permitió un firme desarrollo de las carreras de grado, no sólo para el aseguramiento de la calidad sino para su permanente mejoramiento. El circuito establecido entre carreras, agencia acreditadora y Secretaría de Políticas Universitarias, aún con sus marchas y contramarchas, ha ido construyendo la idea de que acreditando no sólo se asegura sino que se logra el mejoramiento de la calidad de la educación.

Sin embargo, en algunas áreas de evaluación y acreditación la CONEAU no ha logrado que las instituciones perciban estos procesos como oportunidades para la mejora, quizás porque la propia agencia fue cayendo en la rutina y la estandarización de sus actividades (Marquina, 2017). El volumen de trabajo que ha alcanzado la acreditación de carreras de posgrado, donde no existen estándares por campos disciplinarios sino transversales a todas las carreras, impide por lo general la visita del comité de pares en pleno a la carrera, convirtiéndose en una evaluación de papeles, justamente allí donde la mirada conjunta de los expertos cobra mayor relevancia, ante la ausencia de estándares específicos.

Pero donde más claramente se nota la rutina y falta de innovación para promover la cultura de la calidad es en el plano de la evaluación institucional. Para la mayor parte de las universidades que han participado de estos procesos, aun resultando experiencias enriquecedoras, se trató del cumplimiento de una exigencia legal. Prueba de ello es que: a) del total de instituciones universitarias públicas que debieron haber realizado la evaluación externa por estar normalizadas (46) hay un 24% que nunca lo ha hecho (11); b) de las universidades que alguna vez se han evaluado a lo largo de veinte años (35) sólo el 37% (13) ha vuelto a realizarlo (cuando por ley corresponde hacerlo cada 6 años); c) el 51%

de las universidades públicas que alguna vez ha realizado la evaluación externa cuenta con su evaluación externa vencida (18), d) 5 de ellas realizaron su última evaluación antes del año 2000; 7 de ellas entre el 2000 y el 2007; y 6 de ellas entre 2009 y 2010, mostrando mayoritariamente una discontinuidad notable respecto de lo establecido en la ley. No obstante, merece la pena señalar que recientemente han iniciado el proceso de evaluación externa 12 instituciones de las 18 que la tienen vencida, y una de aquellas que nunca habían realizado esta evaluación. Una hipótesis de este nuevo interés puede encontrarse en las políticas actuales de planificación desarrolladas en el tercer nivel (véase la próxima sección).

Cuadro 3: Estado de situación de las instituciones universitarias respecto de evaluaciones externas

	instituciones	%
Corresponde realizar	46	100
Nunca realizó	11	24
Alguna vez realizó	35	76
En plazo	17	45,5
Vencidas	18	51,5

Fuente: CONEAU Global

Otro dato interesante que abona a la hipótesis de la no incorporación de la evaluación como proceso interno de gestión de la calidad es la cantidad de evaluaciones realizadas a lo largo de los más de veinte años de existencia de la exigencia. Del total de universidades que alguna vez realizó esta evaluación, el 63% sólo lo hizo una sola vez, y de ellas 15 la tienen vencida. Un 28% la realizó dos veces, sólo dos universidades la realizaron 3 veces, y una única universidad lo hizo 4 veces.

Cuadro 4: Cantidad de evaluaciones externas realizadas en relación al total de instituciones que alguna vez realizaron evaluación externa

	instituciones	%
1 vez	22	63
2 veces	10	28
3 veces	2	
4 veces	1	

Fuente: CONEAU Global.

Para la historia de la mayor parte de estas universidades se trató de experiencias puntuales, sin implicancias en el territorio de la planificación del desarrollo. Si bien la CONEAU hace casi diez años ha diseñado un formato estándar para la realización del proceso de autoevaluación institucional, que ayuda a las universidades y también facilita la tarea del comité de pares en la evaluación externa, desde entonces ha reposado en el instrumento que agiliza el procedimiento pero no ha realizado acción alguna tendiente a contribuir con la evaluación de la existencia y eficacia de los sistemas y circuitos institucionales para la gestión interna de la calidad. Es sabido en la literatura sobre el tema que en la medida en que no se realice como actividad permanente la evaluación de la calidad, que involucra no sólo la recolección de información para la construcción de indicadores de rendimiento académico sino también su análisis y puesta en común con los actores involucrados, resulta muy difícil que la cultura del mejoramiento de la calidad de la educación superior permee la totalidad de las prácticas institucionales.

Finalmente, resulta sintomático de este orden de cosas en el que las universidades cumplen para la evaluación de la CONEAU y esta parece haber encontrado a más de veinte años de su creación su techo en términos del alcance de sus prácticas, que todavía no se haya planteado en el 3° nivel, específicamente en el parlamento nacional, la necesidad de una revisión del status de la agencia evaluadora, si es necesaria y oportuna una ley que redefine sus funciones, una nueva conformación de la misma, los antecedentes académicos mínimos que deben poseer sus integrantes y cuántos períodos pueden permanecer.

Sin embargo, sería un error resaltar apenas el rol jugado por el segundo nivel del sistema. Lo cierto es que las dificultades para planificar se encuentran sobre todo tanto en las propias universidades (que muchas veces no cuentan con los recursos necesarios para planificar su desarrollo) y en el Estado Nacional, que durante varios años, envió señales equívocas con respecto a la conveniencia de la planificación.

En el año 2005, desde el tercer nivel del Sistema, es decir desde el Estado Nacional, se inició una nueva modalidad de financiamiento, a partir del instrumento denominado "Contrato-Programa". Se trataba de un instrumento de financiamiento para la mejora en

la calidad de las universidades con un diseño inspirado en los casos de Francia y Cataluña. En este sentido, se proponían tomar a la institución universitaria como un todo, a partir de la identificación de objetivos estratégicos basados en los resultados de las evaluaciones de la CONEAU y que iban a ser financiados y monitoreados por la SPU. La nueva modalidad, que se aplicó en solas tres universidades durante un breve período de tiempo, tuvo resultados auspiciosos, pues se lograron establecer planificaciones institucionales globales (que al menos en dos casos tuvieron continuidad después de la experiencia) y que no eran apenas la sumatoria de demandas puntuales de las unidades académicas de cada institución (García de Fanelli, 2008).

A pesar del éxito alcanzado, esta modalidad, tendiente a fortalecer la planificación respetando la autonomía de las universidades y considerando los núcleos de problemas identificados por el segundo nivel, a través de una herramienta contractual definida en el 3ro, no tuvo continuidad. Los Contratos-Programa pronto se tornaron en convenios de financiamiento específico de demandas de las Universidades o incluso de unidades académicas al interior de las universidades. En la inmensa mayoría de los casos, los nuevos Contratos-Programa se dirigieron a cuestiones puntuales, como la creación de carreras de grado (con fuerte énfasis en la incorporación de recursos humanos), sin que mediase ningún análisis externo sobre la pertinencia o la necesidad de esta oferta. También hubo convenios para otras finalidades (carreras de pregrado, apertura de sedes, fortalecimiento de carreras existentes, cursos extracurriculares e incluso investigaciones).

Una de las consecuencias de la modalidad de Contratos-Programa fragmentados y “a demanda” fue que las mejoras de calidad pasaron a pensarse y a diseñarse casi exclusivamente a través de la ampliación de los recursos, desatendiéndose la posibilidad de revisión de procesos y prácticas que podrían tener efectos incluso más profundos y perennes. Pero, además, al convertirse los Contratos-Programa en una herramienta de financiamiento para cuestiones puntuales, el Estado dejó, en los hechos, de impulsar la planificación institucional. De hecho, en la medida en que los Contratos-Programa eran otorgados a partir de negociaciones entre las autoridades nacionales y los representantes de las universidad -en la mayoría de los casos bajo criterios de distribución no explícitos-,

los incentivos que se recibían en el primer nivel no eran los de planificar de forma estratégica (proyectando a la Universidad en el mediano o largo plazo), sino más bien los de actuar de forma táctica e incluso inmedatista, prestando particular atención a las líneas de acción que las autoridades identificaban como relevantes en distintos momentos y en diferentes reparticiones del propio Estado Nacional.

En efecto, en la medida en que el Estado disponía de distintas “ventanillas” de financiamiento que se abrían o cerraban de forma discrecional (por motivos financieros, políticos o institucionales), buena parte de las universidades pasaron a expandir su oferta (carreras de pregrado, grado o posgrado) o sus funciones (de extensión y vinculación con la sociedad, de ejecución de políticas públicas) e incluso a redirigir recursos destinados a la investigación y el desarrollo, no por una decisión autónoma de los miembros de la comunidad académica (docentes, estudiantes, no docentes, graduados), sino como una respuesta a las oportunidades que tenían disponibles. Dicho de otra forma: las universidades pasaron a privilegiar aquellas áreas de acción en la que el Estado ofrecía financiamiento, sin que mediase un debate interno o un estudio meditado sobre la conveniencia de ese curso de acción al interior de las universidades.

En muchos casos, esas oportunidades se discontinuaron o resultaron incongruentes con otros incentivos provenientes de otros ámbitos del mismo nivel, o bien otros niveles. La razón de estas incongruencias o discontinuidades puede encontrarse en la falta de articulación entre niveles, pero también entre reparticiones del mismo nivel. En este sentido, parece claro que un desafío pendiente es el de generar instancias, dinámicas y, de ser posible, instituciones que faciliten la comunicación de información y los acuerdos sobre objetivos entre las autoridades.

3. Políticas públicas en desarrollo

En esta sección se mencionan algunas de las políticas públicas que se están desarrollando desde 2016 y que, en parte, buscan responder a los desafíos que se plantearon en la sección anterior.

3.1. *La articulación formativa entre instituciones*

El Sistema nacional de Reconocimiento Académico (SNRA) es un sistema voluntario de adhesión por parte de las instituciones Universitarias, para el mutuo reconocimiento de trayectos, entendiendo por ellos a tramos curriculares, ciclos, prácticas, asignaturas, u otras experiencias formativas. (Res. Min. 1870/16). Con esta iniciativa la SPU se propone generar corredores de formación para los estudiantes universitarios que posibiliten el tránsito por el sistema y la graduación aprovechando la diversidad de carreras afines, y de perfiles dentro de las mismas carreras, profundizando la experiencia de formación.

De esta manera, el SNRA sería una vía superadora de las actuales equivalencias de asignaturas, en las que *ex post* el estudiante solicita reconocimiento al cambiarse de carrera o institución. Con la nueva iniciativa, los acuerdos previos sobre mutuos reconocimientos proveería a los estudiantes de información *ex ante*, y no sólo de reconocimiento materia a materia, sino de trayectos mayores, no necesariamente coincidentes de manera exacta, aunque sí razonablemente equivalentes en términos de la función de dichos trayectos para la obtención de la titulación. Para ello, crea una unidad de medida denominada RTF, equivalente a 27 – 30 horas de trabajo del estudiante para el cumplimiento de los requisitos curriculares. Esta forma de cuantificar la formación pretende cambiar el foco del trabajo, centrándolo en el estudiante, en línea con procesos similares llevados adelante en Europa con el ECTS (*European Credit Transfer System*), o el Proyecto *Tuning* América Latina.

Con esta iniciativa, se espera resolver diversos problemas que hoy aquejan a los estudiantes y al sistema en su conjunto, a saber: a) sortear las dificultades curriculares y administrativas para retomar sus estudios si están en suspenso o si el estudiante decide cambiar de carrera, y así continuar con su formación sin demorar su graduación; b) facilitar el cambio de institución en caso de cambio de domicilio; c) motivar a los estudiantes en el aprovechamiento de la diversidad de perfiles de carreras y orientaciones que brinda el sistema de educación superior a lo largo y ancho del país, realizando movilidades

temporarias para el cursado de trayectos específicos (orientaciones, prácticas) en otras regiones / instituciones, sabiendo que serán reconocidos en su universidad de origen.

De esta manera en SNRA también pretende colaborar en la resolución de algunos de los problemas del sistema mencionados, entre otros la desarticulación del sistema universitario, con superposiciones de ofertas, escasas sinergias y poca vinculación con las necesidades locales. Asimismo, intenta abrir la discusión en las instituciones sobre la rigidez de los planes de estudio, a la vez que pretende colaborar en la resolución de los problemas de retención, abandono, egreso y alargamiento de carreras.

Específicamente, se propone generar mecanismos ágiles de tránsito o movilidad para los estudiantes, potenciando el aprovechamiento de la diversidad de ofertas, y hasta podría sentar las bases para la generación de nuevas ofertas de formación interinstitucionales con los trayectos acordados, produciendo como resultado la existencia de nuevas carreras no tradicionales, sin introducir mayormente nuevos recursos.

El SNRA está en su segundo año de implementación. Luego de la firma de un convenio marco, al cual a la fecha han adherido 86 universidades públicas (51) y privadas (35), se convocan por grupos de carreras a representantes institucionales para un trabajo técnico sobre planes de estudio, comparándolos, encontrando particularidades y aspectos comunes, y definiendo los trayectos a acordar. Ese trabajo se realiza en reuniones regionales e interregionales durante cuatro meses que concluyen en la firma de acuerdos específicos entre todas las instituciones participantes del trabajo sobre cada grupo de carreras sobre los trayectos acordados, los cuales se presentan en un Registro de Convenios acordados administrado por la SPU (Res. 1870/16). La construcción de abajo hacia arriba de los acuerdos curriculares sería una señal de una mayor apropiación del sistema por parte de las instituciones y, por tanto, de su perdurabilidad más allá de las gestiones del tercer nivel.

A la fecha de elaboración de este informe se había concluido el trabajo con todas las carreras de Ingeniería, Arquitectura, Informática, Agronomía, Recursos Naturales, Zootecnia, Recursos Forestales, Biología, Bioquímica, Farmacia, y Química, y estaba

promediando el trabajo de acuerdos con las carreras de Medicina y Odontología. Cerca de 750 carreras involucradas de todo el país, y 1000 trayectos acordados, con cerca de 500.000 potenciales estudiantes beneficiarios, eran los resultados de este programa al momento de elaboración del presente estudio.

3.2. La recuperación de la planificación

Como se especificó en la sección anterior, la planificación en el sistema universitario no ha estado muy presente en el último período. Una parte de esta ausencia de planificación se relaciona con decisiones tomadas en cada uno de los tres niveles del sistema. Pero otra parte se vincula a ciertas concepciones sesgadas con respecto a la planificación. Por concepciones sesgadas entendemos aquellas que entienden a la planificación apenas de un modo instrumental y técnico, y en base a ello, la suponen innecesaria o perjudicial o pertinente solo si es diseñada por expertos tecnócratas.

En los últimos dos años se ha intentado dejar atrás esa perspectiva limitada con respecto a la planificación entendiendo que la misma es una herramienta no solo técnica y de gestión que permite el mejor aprovechamiento de los recursos públicos destinados a las Universidades, sino también un instrumento que facilita el debate plural y participativo al interior de las universidades para definir o redefinir las misiones y las visiones institucionales y el diálogo fructífero entre distintos niveles del sistema universitario.

En base a esta concepción más amplia de la planificación, que parte del respeto por la autonomía universitaria y del reconocimiento de la dimensión política presente en la toma de decisiones, la SPU ha lanzado diversas iniciativas que tienen como meta común la revitalización de la planificación institucional en el Sistema Universitario en general y en las Universidades en particular. Entre estas iniciativas nos parecen particularmente destacables tres: la reformulación de la presentación y el monitoreo del Programa de Apoyo a las Universidades Nuevas (PROUN), el lanzamiento de convocatorias destinadas a apoyar a las universidades y a algunos organismos del segundo nivel que no tienen experiencia en planificación para que puedan desarrollar recursos y capacidades con ese

fin (Convocatoria A-PDI) y la apertura de una línea de Contratos Programa Integrales (CPI).

La reformulación del PROUN fue realizada como una decisión administrativa de modificación de los formularios necesarios para la postulación, pero acabó teniendo un impacto importante. El PROUN es un Programa destinado a brindar apoyo a las universidades de reciente creación que consiste en un financiamiento fijo que se asigna de forma anual y que, luego de ser transferido, se incorpora al presupuesto ordinario de cada institución beneficiaria. Tradicionalmente, para acceder a esa transferencia, las universidades presentaban planes de desarrollo en un formato libre, lo que hacía difícil evaluar la pertinencia de lo que se planeaba hacer o monitorear lo realizado. Desde 2016, la modificación de los formularios requeridos llevó a que las universidades beneficiarias tuvieran que justificar cada uno de los subproyectos que iban a financiar por medio del PROUN en razón de la misión declarada por la propia institución en el momento de su fundación. Además, cada subproyecto se desplegaba en acciones y objetivos mensurables y con indicadores que permiten el correcto monitoreo. De este modo, la SPU se propuso lograr no solo un monitoreo más cercano y simple de las acciones, sino también incentivar una “gimnasia” de la planificación cuyos resultados positivos se perciben en el interés de las Universidades en diseñar planes de desarrollo institucional de mediano plazo para dotar de coherencia a sus proyectos anuales para el PROUN.

El interés despertado por la formación y el desarrollo de recursos que permitan la planificación institucional ya fue quedando claro en 2016, cuando representantes de distintas universidades participaron de un curso desarrollado en las diferentes regiones de los CPRES sobre Planificación Institucional financiado desde la SPU, que capacitó a cerca de 400 funcionarios institucionales en el tema. Pero ese mismo interés se mostró más sólido aún a partir de 2017, cuando la SPU diseñó una Convocatoria de Apoyo al Desarrollo Institucional (A-PDI), destinada a ofrecer recursos económicos para que las universidades interesadas y que hubieran participado de procesos de evaluación externa desarrollaran actividades tendientes a establecer en un plazo razonable un plan estratégico de desarrollo institucional. De modo más específico, mediante la A-PDI, la SPU ofrece recursos para que las Universidades nacionales (y desde 2018 también las provinciales y

organismos de segundo nivel como el CIN y el CRUP) capaciten recursos para la planificación, concienticen a los distintos claustros de la comunidad académica y organicen espacios de deliberación y participación para avanzar en el diseño de un plan estratégico. El éxito de la APDI se percibe claramente en el número de las universidades que ya participan (24), pero sobre todo en el hecho de que al menos 10 están en una etapa avanzada de elaboración de sus Planes de Desarrollo y esperan poder aprobarlos en las instancias colegiadas de gobierno universitario sobre el final del año 2018. También se puede especular que el interés mostrado por 12 instituciones en retomar sus procesos de evaluación externa está ligado a estas iniciativas.

La tercera iniciativa sobre la que vale la pena detenerse es la de los “Contratos Programa Integrales” (CPI) que se lanzó a inicios de 2017. Estos CPI están inspirados en los Contratos-Programa plurianuales tal como fueron originalmente concebidos, es decir como instrumentos para financiar el desarrollo institucional de las universidades de forma integral. Esto es: una universidad que recibe un CPI no debe tener ninguna otra fuente de financiamiento por parte de la SPU. Se trata de desalentar así la desnaturalización de la herramienta que tuvo lugar en el período anterior y que ya fue descrita más arriba. Sin embargo, las universidades, en el uso de su autonomía pueden (si lo consideran necesario) recurrir a otras fuentes de financiamiento distintas, siempre y cuando informen de ello a la SPU. Como se muestra más abajo, esto tiene consecuencias importantes.

Por su naturaleza, los CPI están dirigidos a las Universidades que tienen un Plan de Desarrollo Institucional en funcionamiento o listo para ser implementado. Esto implica, claro, un incentivo para que las universidades redoblen sus esfuerzos en la política de planificación amplia y participativa, así como de la evaluación externa.

Si bien las autoridades nacionales establecieron que esta modalidad de CPI tendría forma experimental durante 2017 y 2018, los primeros resultados obtenidos parecen auspiciosos. Por un lado, los formularios fueron diseñados en base a la reformulación que se había hecho para el PROUN, lo que llevó a que las postulaciones fueran claras en su despliegue y explícitas al momento de relacionar cada uno de los subproyectos contenidos con el Plan de Desarrollo Institucional. Pero, además, al incluir dentro del CPI las otras

fuentes de financiamiento de las que dispone la Universidad para desplegar su Plan estratégico, tanto las autoridades del tercer nivel como las de la propia universidad están en condiciones de tener una mirada global y una planificación razonablemente detallada de la expansión y los cambios a ser implementados durante el siguiente lustro.

Disponer de la información relevante y detallada en un único instrumento es una condición necesaria (aunque no suficiente) para una mejor articulación entre los niveles del sistema universitario y entre reparticiones de un mismo nivel. Así, por ejemplo, si un CPI incluye la apertura de una nueva carrera, la propuesta es evaluada teniendo en consideración las áreas que han sido declaradas como de vacancia por el CPRES correspondiente, de modo tal de evitar la superposición de oferta formativa. En el mismo sentido, aunque todavía de un modo informal, se han establecido mesas de trabajo entre la SPU y la CONEAU y la SPU y el MINCYT tendientes a observar posibles áreas de mejora en las propuestas de los CPI tal como son presentadas por las Universidades. Estas instancias no están pensadas para tutelar a las universidades o para modificar sus programas, sino apenas para explorar mejoras y realizar sugerencias que las universidades, en el uso de su autonomía podrían o no recoger.

En suma, las iniciativas desarrolladas con respecto a la planificación parecen coherentes entre sí y han arrojado unos primeros resultados positivos con el objetivo de avanzar hacia la presencia más fuerte de un planeamiento que trasciende lo meramente técnico y avanza hacia una perspectiva vinculada al diálogo y la deliberación.

3.3. Expansión del sistema

Otra de las principales políticas instauradas a partir de 2016 focalizó en el refuerzo del segundo nivel, orientándose a la recuperación de los Centros Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) como ámbitos de planificación regional. Se trata de siete instancias regionales conformadas en cada una de ellas por representantes de la educación superior de las jurisdicciones de la región y las universidades públicas y privadas, que se reúnen periódicamente para realizar diagnósticos sobre la vinculación del

Sistema de Educación Superior con las necesidades sociales, productivas y culturales de cada región.

Con este fin, los CPRES también promueven la articulación de las instituciones universitarias con el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) y el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), más los representantes de los estados provinciales, las instituciones sociales intermedias y los sectores productivos de la región.

Por Resolución MEYD N° 280/16, los CPRES tienen como funciones en el ámbito regional la coordinación y consulta del sistema de Educación Superior, el análisis de las ofertas de educación superior existentes, identificando las distintas alternativas y opciones de desarrollo eficiente que ellas presenten, el análisis de los requerimientos de formación de recursos humanos a nivel universitario y no universitario, proponiendo planes y acciones, la coordinación de actividades de investigación científica, de desarrollo y transferencia de tecnología, de extensión y de desarrollo cultural y, finalmente, el análisis y propuesta de políticas de articulación de los distintos niveles educativos.

En este marco, dado por un cambio de la norma original reglamentaria de la LES, los CPRES vienen encarando un trabajo sostenido relevante, en comparación con una notable parálisis de funcionamiento existente en los años anteriores. Entre esas acciones, se puede destacar un trabajo conjunto de identificación de áreas de vacancia de formación por región, el cual fue plasmado en una publicación denominada *“Áreas de Vacancia. Vinculación, pertinencia y planificación del Sistema Universitario. Una herramienta para abordar la expansión de la educación superior en territorio”*. Allí, se realiza por provincia una descripción de a) la situación territorial con información demográfica y estructura socio-productiva, b) la oferta de titulaciones existente en el territorio, c) la población de estudiantes del subsistema universitario y d) las áreas de vacancia de formación.

Los resultados, si bien están principalmente orientados hacia las demandas del sistema de RRHH para el sistema productivo en una primera etapa, muestran que el crecimiento de la oferta de educación superior en los diferentes campos de formación y sus titulaciones es casi idéntico en el nivel nacional respecto de los de las diferentes

regiones, no reflejando la gran diversidad y riqueza del desarrollo que presenta nuestro país. Esta información producida y a disposición del sistema muestra que la expansión de la educación superior actuó de manera disociada a las diferentes necesidades regionales.

A partir de este estudio, las regiones, las instituciones y el propio Ministerio de Educación cuenta con una herramienta de diagnóstico y planeamiento de la expansión de la educación superior, lo cual significa, sin dudas, un avance en las formas que ha tenido la expansión del sistema en las últimas décadas.

3.4. *La transición secundaria – universidad*

Como ya se analizó, la desarticulación de la escuela secundaria con la universidad ha sido reconocida suficientemente como una de las principales variables que explica los problemas de permanencia en la universidad, o bien, su contracara: el abandono. A partir de estos diagnósticos, se han puesto en marcha a lo largo de los años diversas acciones que promovieron la articulación entre estos dos niveles de educación. En virtud de estas iniciativas, las instituciones acumularon una valorable experiencia, aunque las acciones no perduraron en el tiempo, especialmente por la no continuidad de los financiamientos generados a esos efectos, o bien por la debilidad de los lazos existentes entre autoridades de distintas jurisdicciones, como lo son las provinciales y las universitarias, muchas veces a partir de diferentes procedencias políticas, pero también por diferentes lógicas de funcionamiento.

La reactivación de los CPRES en los últimos dos años instaló, dentro de estos ámbitos del segundo nivel del sistema, el tema de la articulación de la escuela secundaria y la universidad como uno de los principales temas de agenda. También se definieron líneas de trabajo al interior del subsistema de Educación Superior, promoviendo la vinculación de los institutos de educación superior docente y técnica con las universidades, e incorporando a los distintos actores del sistema educativo como el Instituto Nacional de Formación Docente –INFD-, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica –INET-, las jurisdicciones provinciales y las universidades.

En este marco, el Programa NEXOS desarrollado por la SPU fomenta el vínculo del sistema universitario con el nivel secundario, a través de espacios de intercambio promovidos desde los CPRES. Allí se definieron tres dimensiones que constituyen los ejes vertebradores del programa: 1. El abordaje de competencias básicas y específicas para el acceso a la educación superior; 2. el reconocimiento de las diferentes opciones institucionales de educación superior y sus ofertas formativas; 3. las experiencias orientadas a la formación de vocaciones tempranas.

A partir de estas tres dimensiones, el Programa NEXOS convoca a la presentación de proyectos por parte de instituciones y jurisdicciones, que involucran diferentes estrategias de acción como programas de tutorías en las escuelas secundarias; actividades para la formación de vocaciones tempranas; el acompañamiento de trayectorias educativas; la producción de material educativo y acciones de formación y capacitación permanente de los docentes.

Como un aspecto distintivo respecto de otras experiencias similares, se destacan, en primer lugar, la recuperación de antecedentes y experiencias previas de articulación entre universidades y escuelas secundarias, que permitieron no partir de un punto cero. Asimismo, la necesidad de formalizar las acciones a partir de un acuerdo general en el Consejo Federal de Educación, que agrupa a los ministros de todas las jurisdicciones, y de convenios específicos entre la jurisdicción y las universidades, lo que puede ser considerado como un elemento que favorece la perdurabilidad de las acciones, así como la facilidad de generar vínculos institucionales, y no por el solo esfuerzo de los propios actores, sin respaldo institucional, como sucedió en experiencias pasadas. No obstante, el financiamiento exclusivo de la SPU podría significar, si no hay una apropiación del sistema por parte de las instituciones, una dependencia financiera de la existencia de este tipo de acciones.

3.5. *Nuevas becas Progresar*

A partir del año 2018 la política de becas universitarias enmarcadas en el programa Progresar transitan un cambio rotundo en varios sentidos. En primer término, pasan de consistir en prestaciones sociales condicionadas a ser becas educativas, es decir, que las condiciones están más directamente asociadas a los rendimientos educativos. En segundo lugar, dejan de estar administradas por la ANSES, para ser llevadas adelante por el Ministerio de Educación de la Nación. Finalmente, se incrementa su valor y se diferencia según el área de formación elegida por el beneficiario.

Las nuevas Becas Progresar se plantean como una estrategia para igualar oportunidades educativas a alumnos de familias con ingresos básicos. Están destinadas a estudiantes mayores de 18 años, para completar los estudios obligatorios, continuar educación profesional, o realizar estudios superiores. Para acceder a la beca en esta última categoría, de interés para este estudio, se requiere ser argentino nativo o naturalizado con DNI, tener entre 18 a 30 años, es decir, que se extiende respecto de la anterior modalidad (24 años) a fin de incluir a aquellos casos de jóvenes que ingresaron a la universidad de manera tardía. Por su parte, los ingresos del grupo familiar de deben superar en 3 veces el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Además, el beneficiario no debe ser titular de un plan social nacional, provincial o municipal.

Para las becas universitarias se incrementa el monto mensual respecto de las antiguas becas (\$900.-), y además dicho incremento varía a medida que los estudiantes avanzan en sus carreras, con montos especiales para fomentar el estudio de áreas estratégicas para el desarrollo nacional. En el caso de las becas universitarias, el estipendio mensual varía de \$1600 a \$4900. Dentro de estas áreas estratégicas que implican un monto mayor en el estipendio, se encuentran las carreras comprendidas en las Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas y Enfermería.

Como requisito para mantener la beca, se establece tener al menos el 50% de las materias aprobadas según el plan de estudio y año de cursada. Para asegurar la transición respecto de la anterior modalidad, los estudiantes que recibían Progresar pero no

alcanzaran la cantidad de materias necesarias al momento de la inscripción en 2018, pueden recibir durante ese año una beca de \$1600 como estímulo para alcanzar los requisitos de la nueva modalidad.

Finalmente, se establece que los estudiantes que aprueben todas las materias de su año y mantengan promedio superior a 8, recibirán al año siguiente un reconocimiento económico equivalente a 10 cuotas de la beca percibida, en una modalidad que la propia convocatoria denomina como un “estímulo a la excelencia”.

Los cambios producidos en las becas Progresar han sido objeto de reconocimientos y también de críticas. En el primer caso, se rescata el incremento del estipendio y su diferenciación priorizando áreas de formación estratégicas, en la medida que con esta distinción se fomenta la elección de carreras prioritarias para el desarrollo del país. También se rescata el alcance a estudiantes mayores a 24 años, promoviendo la terminalidad de estudios superiores en estudiantes mayores. Asimismo, que la gestión de las nuevas becas se encuentre en órbita del Ministerio posibilita el seguimiento de los estudiantes de su trayectoria educativa y el real impacto de la beca en el rendimiento.

Por su parte, las críticas provienen de sectores que concebían a las antiguas becas progresar como derechos o prestaciones sociales, asumiendo que su carácter condicionado constituyó por años un requisito formal que no necesariamente era cumplido por los beneficiarios, ya sea por la dificultad del seguimiento como por cierta disociación entre la prestación y su implicancia educativa. El perfil meritocrático y asociado al rendimiento de la nueva modalidad, aleja, desde estas perspectivas, el sentido social de una prestación con fines sociales.

4. Reflexiones Finales

En este trabajo se ha tomado como punto de partida el trazado de un diagnóstico sobre la situación del sistema universitario argentino, distinguiendo tres niveles de análisis: el de las propias universidades, el de los organismos intermedios de articulación y

coordinación y el del Estado Nacional. En este sentido, se presentaron de forma sucinta algunos de los cambios producidos durante el período 2002-2015, entre los cuales se destacaron aspectos tales como un rol más activo por parte del Poder Ejecutivo Nacional (que se tradujo en un aumento del presupuesto destinado a la educación superior, pero también en un aumento del caudal de fondos distribuidos por fuera del presupuesto asignado por el poder legislativo), un cierto desequilibrio en la actividad de distintos organismos del segundo nivel (pues mientras que algunos —como el CIN y la CONEAU— adquirieron protagonismo, otros —como los CPRES— se desdibujaron) y un crecimiento de las universidades que fue acompañado por cambios sensibles en sus formas de gestión interna (verificándose una tendencia a una concentración de las decisiones en las autoridades no colegiadas).

A partir de la consideración de estos elementos, fue posible distinguir tres áreas de problemas o desafíos: la no convergencia entre el incremento en la inversión y la matrícula universitaria, la continuidad de una tasa de graduación que no es alta pero sí incua y la ausencia de un desarrollo institucional armónico, coordinado e integral (tanto al interior de los distintos niveles como entre ellos). A continuación, se mostró que algunas de las políticas que se desarrollaron más recientemente procuran responder a los desafíos identificados. Así, se expuso de modo breve el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA), la recuperación de los Contratos-Programa Integrales, la revalorización de los CPRES, las acciones de articulación entre la escuela secundaria y la educación Superior (Programa Nexos) y la reformulación del programa de becas, ahora educativas, “Progresar”.

De lo expuesto, se extrae que la gestión iniciada en 2015 ha optado por líneas de acción que articulan los tres niveles para enfrentar algunos de los desafíos identificados. Por ejemplo, el de la ausencia de un desarrollo institucional armónico, coordinado e integral, bajo el supuesto de que sus acciones no solo ayudarían a resolver los problemas institucionales detectados, sino que también tendrán efectos positivos sobre las otras problemáticas planteadas, como un crecimiento de la matrícula acorde al nivel de inversión y la inequidad social en el universo de los graduados universitarios. Si bien es

demasiado pronto para evaluar los resultados de esta estrategia, hay algunos indicios sobre los que resulta necesario detenerse.

Por un lado, es necesario subrayar que, si el diagnóstico trazado fuese certero, la coordinación y la articulación del sistema (tanto entre niveles como al interior de los mismos) son —sin dudas— el factor sobre el que resultaba necesario actuar. En este sentido, no se trata solamente de un aspecto relacionado con la gestión, sino de una cuestión política de primer orden, y esto por dos motivos.

El primero de estos motivos es que las acciones en pos de la coordinación y articulación ayudan a cuestionar el mito de la oposición entre eficiencia y equidad. En efecto, al tratarse del uso de recursos públicos y sostener el objetivo de la equidad como una obligación del Estado, lo que se pone en primer plano es la importancia de avanzar hacia un sistema bien articulado que sea eficaz en su búsqueda de la inclusión y eficiente en su uso de los recursos. En este sentido, el logro de una mayor equidad no está reñido, sino que —al contrario— supone una mayor y más fluida interacción entre los niveles. Esto se traduce, por ejemplo, en evitar la superposición de las ofertas formativas a través de la planificación de la expansión; privilegiar las políticas de inclusión que hayan demostrado su capacidad de producir efectos positivos y promocionar iniciativas que colaboren en la puesta en marcha de propuestas de formación innovadoras.

El segundo motivo por el que parece acertado privilegiar las acciones orientadas a afrontar la problemática de la articulación y la coordinación del sistema es que, al interior de cada uno de los niveles, se han identificado desafíos a los que solo se puede responder de manera sistémica. Así, por ejemplo, la ausencia de convergencia entre el nivel de inversión y la matrícula o el de los altos índices de deserción y desgranamiento en los primeros años de las carreras de grado, sólo puede ser encarado desde un abordaje integral de la política de los distintos niveles educativos (primario, secundario, terciario no universitario y universitario) y la planificación de desarrollo federal. En este abordaje sistémico, urge encontrar un equilibrio armónico en los tres niveles del sistema, atribuyendo funciones complementarias a cada uno de ellos y, en particular, delineando el rol que debería asumir el Estado nacional a través de la SPU.

Finalmente, cabe señalar que, a pesar de que aún quedan pendientes desafíos fundamentales, en lo que lleva transcurrido el siglo XXI se han realizado avances importantes en el sistema universitario argentino. La experiencia demuestra que cuando éstos ocurrieron, fueron posibles a partir de la creación de instancias donde se privilegiaron el diálogo y los consensos de los actores involucrados de los tres niveles del sistema, y que resulta posible continuar en esa misma senda en la medida en que la política universitaria logre compatibilizar la coordinación, la planificación y la autonomía.

5. Material consultado

AAVV. 2018. La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional. Buenos Aires: EDUNTREF.

Bourdieu, Pierre. 2008. *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. 2003. *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Broto, Adriana. 2012. "Financiamiento y políticas públicas para las universidades nacionales en el período 2003-2011." In *Financiamiento de la Universidad: Aportes para el debate*, editado por Raquel San Martín, 193–225. Buenos Aires: Universidad de Palermo - UNESCO.

Chiroleu, Adriana. 2018. "Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015)." *Educação em Revista* 34

Chiroleu, Adriana y Osvaldo Iazzetta. 2012. "La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner." In *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, editado por Adriana Chiroleu; Mónica Marquina y Eduardo Rinesi, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiroleu, A. y Marquina, M. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Revista Propuesta Educativa*, No 43. Año 23. ISSN 1995-7785. Indexada CAICYT, LATINDEX. Disponible on line:

<http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/dossier.php?num=43>

Contreras, Juan Ramón; Natalia Doulián y Adolfo Medalla Araya. 2017. "Mecanismos de asignación de recursos públicos a los Sistemas de Educación Superior. Análisis comparativo entre Chile y Argentina." Vi Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación

Del Bello, Juan Carlos. 2012. "La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes." In *Financiamiento de la Universidad: Aportes para el debate*, editado por Raquel San Martín, 59–139. Buenos Aires: Universidad de Palermo - UNESCO.

Donoso, Sebastián y Ernesto Schiefelbein. 2007. "Análisis de los modelos explicativos de retención de estudiantes en la universidad: una visión desde la desigualdad social." *Estudios pedagógicos* 33 (1): 7–27.

Ezcurra, Ana María. 2011. *Igualdad en Educación Superior: un desafío mundial*. 1ra Ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC – CONADU.

García de Fanelli, Ana. 2014. "Inclusión social en la educación superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación". Páginas de Educ. [online]. Vol.7, n.2, pp.124-151

———. 2008. *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: IPE-UNESCO y Ministerio de Educación (Argentina).

———. 2012. "Financiamiento Universitario y Calidad: luces y sombras en veinte años de políticas públicas en Argentina." In *Financiamiento de la Universidad: Aportes para el debate*, editado por Raquel San Martín, 21–58. Buenos Aires: Universidad de Palermo - UNESCO.

———. 2015. "La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI." *Propuesta Educativa* I (43): 17–31.

Lemaitre, María José. 2018. Taller...

Lemaitre, M.J. 2016. La gestión interna de la calidad. Ponencia presentada en el Seminario sobre Planificación Universitaria. Buenos Aires: SPU.

Marquina, Mónica. 2017. Yo te evalúo, tú me evalúas: Estado, Profesión Académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA.

Rodríguez, Laura Roberta. 2016. "Veinte años de prácticas de coordinación universitaria. De la Ley de Educación Superior a las medidas adoptadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Argentina, 1995-2014). Una propuesta de problematización." *Educar* 52 (2):

Suasnábar, Claudio y Laura Rovelli. 2012. "Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente." In *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, editado por Adriana Chiroleu; Mónica Marquina y Eduardo Rinesi, 49–74. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tinto, Vincent. 1993. *El abandono de los estudios superiores: una nueva perspectiva de las causas del abandono y su tratamiento*. México, DF: Asociación Nacional Universidades e Instituciones Educación Superior (ANUIES) - Universidad Nacional Autónoma de México.