



Cátedra UNESCO
"Historia y Futuro de la Universidad"
de la Universidad de Palermo

LA AGENDA UNIVERSITARIA VIII

*Miradas sobre las universidades
nacionales desde sus investigadores*

Carlos Marquis (Editor)

Silvia Bernaténé • Adriana Brotto

Juan Doberti • Ana García Fanelli

Marta Kisilevsky • Carlos Pérez Rasetti

Adolfo Stubrin • Danya Tavela



Colección de Educación Superior



Cátedra UNESCO
"Historia y Futuro de la Universidad"
de la Universidad de Palermo

LA AGENDA UNIVERSITARIA VIII

*Miradas sobre las universidades
nacionales desde sus investigadores*

Carlos Marquis (Editor)

Silvia Bernaténé • Adriana Brotto

Juan Doberti • Ana García Fanelli

Marta Kisilevsky • Carlos Pérez Rasetti

Adolfo Stubrin • Danya Tavela



Colección de Educación Superior

La agenda universitaria VIII : miradas sobre las universidades nacionales desde sus investigadores. / Silvia Bernatenet ... [et al.] ; Editado por Carlos Marquis. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Palermo - UP, 2025. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-9887-79-4

1. Educación Superior. I. Bernatenet, Silvia II. Marquis, Carlos, ed.
CDD 378.006

Diseño general:
Departamento de Diseño
de la Universidad de Palermo

Universidad de Palermo
Rector y Director de la Colección
Ing. Ricardo H. Popovsky

Editor:
Carlos Marquis

Facultad de Ciencias Sociales
Decana
Elsa Zingman, MBA, M.Ed.S

Autores:
Silvia Bernatené, Adriana Brotto,
Juan Doberti, Ana García Fanelli,
Marta Kisilevsky, Carlos Pérez
Rasetti, Adolfo Stubrin & Danya
Tavela

Secretario académico
Lic. Luis Brajterman

Cátedra UNESCO “Historia y Futuro de la
Universidad” de la Universidad de Palermo

Título original:
LA AGENDA UNIVERSITARIA VIII
Miradas sobre las universidades
nacionales desde sus
investigadores.

Director de la Cátedra
Dr. Miguel Ángel Escotet

© 2025 Fundación
Universidad de Palermo

La reproducción total o parcial de este libro,
en cualquier forma que sea, idéntica o modi-
ficada, no autorizada por los editores, viola
derechos reservados; cualquier utilización
debe ser previamente solicitada.

ISBN 978-950-9887-79-4

Octubre de 2025

Presentación de La Agenda VIII • 1

Carlos Marquis

1. La enseñanza universitaria en jaque: inteligencia artificial y cambios en la formación • 12

Silvia Bernaténé

2. Financiamiento de la investigación en las universidades nacionales argentinas: Evolución de los recursos financieros y del personal científico • 34

Adriana Broto y Ana García de Fanelli

3. El financiamiento universitario en la encrucijada: los argumentos en el conflicto por el presupuesto • 68

Juan Doberti

4. Más allá de la beca: condiciones institucionales y sociales que moldean las trayectorias de la/os becaria/os del programa PROGRESAR • 92

Marta Kisilevsky

5. El sistema argentino de créditos en su laberinto • 120

Carlos Pérez Rasettiz

6. El rendimiento insatisfactorio de las carreras de grado como problema principal de las universidades nacionales argentinas.

Historia y actualidad • 150

Adolfo Stubrin

7. Un nuevo Gobierno Nacional. Educación: ¿Cambio de paradigma en el rol del Estado Nacional, o un conjunto de políticas erráticas? • 200

Danya Tavela

Breve presentación de los autores • 218

Presentación de La Agenda VIII

CARLOS MARQUIS

1

Este es el octavo libro de la saga La Agenda Universitaria, que dentro de la Colección de Educación Superior se edita en la Universidad de Palermo. Fue elaborado durante 2024/2025 por las personas participantes en el seminario-taller que desde hace años desarrollamos en la UP y nos abocamos a cuestiones de políticas públicas universitarias y temas de gestión institucional.

En esta oportunidad hay siete artículos diversos que cada autor/a ha desarrollado con total autonomía y se refieren a diversos temas de actualidad en el campo que nos ocupa, varios de ellos analizan el fuerte impacto que la drástica reducción presupuestal afectó al sistema universitario estatal y a ciencia técnica desde diciembre de 2023.

Hay un trabajo sobre Inteligencia Artificial y su impacto en la enseñanza universitaria; otro sobre el menguante financiamiento de la investigación en las instituciones y el sistema de ciencia y técnica;

también un estudio sobre la prolongación de los tiempos de cursada de las carreras de grado.

Otro de los trabajos presenta un análisis y seguimiento de las becas PROGRESAR y otro sobre los sistema de créditos. A continuación, se ofrece una sintética presentación de los trabajos de este libro.

Silvia Bernatené

El trabajo de Silvia Bernatené se titula *La enseñanza universitaria en jaque: inteligencia artificial y cambios en la formación*, y aborda con profundidad los desafíos que enfrenta la enseñanza universitaria frente a la irrupción de la inteligencia artificial (IA), en un contexto de transformaciones tecnológicas y tensiones institucionales. Desde una perspectiva crítica y reflexiva, la autora examina los efectos de los nuevos modelos de IA en los procesos pedagógicos, las dinámicas en las aulas y las prácticas docentes.

2 El capítulo comienza con una revisión bibliográfica actualizada sobre la temática, que permite dimensionar la magnitud y diversidad de las reacciones provocadas por estos desarrollos tecnológicos: desde la sorpresa y la satisfacción hasta la sospecha y la incomodidad. Esta última, señala Bernatené, no necesariamente es negativa, pero sí obliga a salir de la zona de confort y repensar los marcos tradicionales de la enseñanza.

La autora considera además el impacto de recientes propuestas de reformas educativas, como el diseño de carreras universitarias más cortas y la implementación del sistema de créditos. Estas iniciativas generan fricciones con las demandas del ámbito profesional, del mundo productivo, de actores sociales y políticos y con los modelos formativos tradicionales. En este marco, la IA aparece como un factor que profundiza estas tensiones y requiere una revisión integral de los formatos académicos vigentes.

Bernatené enfatiza que los equipos docentes y de gestión deben asumir un rol activo en este proceso de cambio, evaluando cuidadosamente los beneficios y riesgos del uso de estas tecnologías. Advierte que, si no se revisan críticamente las metodologías de enseñanza, las

instituciones educativas pueden caer en una lógica defensiva donde la verificación del grado de participación de la IA en las producciones estudiantiles pase a ser la principal tarea del profesorado, desplazando el foco de la pedagogía.

En la parte final del capítulo, se presenta un estudio de campo realizado por la autora con 70 estudiantes de profesorado de diversas disciplinas de las ciencias humanas. Los resultados mostraron que, si bien los y las estudiantes recurrieron a la IA como herramienta para buscar información, cotejar ideas y evaluar propuestas, en ningún caso reemplazó al profesor/a ni organizó sus clases. Esta experiencia subraya la importancia insustituible de la labor docente en el proceso formativo.

Adriana Broto y Ana García de Fanelli

El capítulo de Adriana Broto y Ana García de Fanelli se titula: *Financiamiento de la investigación en las universidades nacionales argentinas: Evolución de los recursos financieros y del personal científico*, y ofrece un análisis exhaustivo del financiamiento de la investigación en las universidades nacionales argentinas, abordando su evolución reciente, en especial entre 2010 y 2021, y comparándola con otros países de Iberoamérica. El estudio también incorpora información actualizada a 2025, contextualizando la situación crítica del presente con datos precisos y análisis comparativos.

Las autoras estructuran el trabajo en tres grandes bloques: 1) contexto iberoamericano del financiamiento en investigación y desarrollo en el sector de educación superior, 2) evolución del financiamiento de la actividad investigativa en las universidades nacionales argentinas y 3) análisis de la composición del personal científico: sus remuneraciones promedio y recursos asignados.

El texto se apoya en una sólida base empírica, con cuatro cuadros y trece gráficos que respaldan las afirmaciones presentadas, permitiendo una comprensión visual del deterioro o estancamiento del sistema. Se destaca cómo el financiamiento destinado a la investigación en Argentina ha perdido peso relativo frente a otros países de la región, comprometiendo su capacidad competitiva y su sustentabilidad.

Uno de los puntos críticos abordados es el deterioro presupuestario observado en 2025, en el cual las universidades y el sector de I+D funcionan con los niveles presupuestarios de 2023, pero ajustados por una política de contención que ha reducido considerablemente los montos reales. Según datos del Grupo EPC-CIICTI, el presupuesto de Ciencia y Tecnología de la Administración Pública Nacional presenta una caída del 47,2% en términos reales respecto a 2023. Esta drástica reducción implicaría un nivel de inversión en I+D equivalente al 0,2% del PBI, cifra similar a la observada durante la crisis del año 2002.

Las autoras subrayan que esta situación limita profundamente el desarrollo científico y tecnológico del país, afecta la estabilidad y proyección de las carreras investigativas y compromete la formación de nuevas generaciones de científicos. En este sentido, el capítulo no solo describe un escenario crítico, sino que también constituye un insumo clave para el diseño de políticas públicas orientadas a recuperar y fortalecer el sistema de I+D universitario, a partir de una gestión estratégica del financiamiento, en sintonía con las necesidades nacionales y las dinámicas internacionales.

4

Juan Doberti

El trabajo de Juan Doberti se llama *El Financiamiento Universitario en la Encrucijada: los Argumentos en el Conflicto por el Presupuesto* y analiza en profundidad el giro sin precedentes en el financiamiento universitario argentino a partir de la asunción del gobierno de Javier Milei en diciembre de 2023. Este cambio se produjo en un contexto donde históricamente el sistema universitario argentino ha estado caracterizado por su gratuidad, ingreso irrestricto, autonomía institucional y fuerte protagonismo del sector estatal.

La estabilidad estructural y presupuestaria de las universidades se vio fuertemente alterada por un enfoque ideológico antiestatista que, en nombre del ajuste fiscal, implementó un severo recorte en los fondos destinados a las universidades nacionales. La medida más crítica fue la reconducción del presupuesto 2023, sin actualización

por inflación. Esta decisión, sumada a incrementos salariales por debajo del índice inflacionario y recortes en programas de infraestructura y desarrollo institucional, implicó una pérdida real de recursos cercana a un tercio del presupuesto universitario respecto a años anteriores.

El texto destaca que la nueva administración no solo modificó el financiamiento de hecho, sino que también alteró simbólicamente la relación con el sistema universitario: el Ministerio de Educación fue degradado a secretaría, y la Subsecretaría de Políticas Universitarias minimizada en jerarquía. Esta decisión se acompañó de un discurso confrontativo que acusó a las autoridades universitarias de ineficiencia, adoctrinamiento y falta de transparencia, argumentos que Doberti refuta, subrayando los múltiples mecanismos de control a los que están sometidas estas instituciones.

Las universidades privadas, que no recibieron beneficios presupuestarios específicos, pudieron encontrar afinidad ideológica con el nuevo gobierno que propuso políticas promercado y de desregulación. No obstante, incluso en este sector se percibió preocupación ante el clima de autoritarismo.

El autor explora tres escenarios futuros posibles para las universidades públicas: 1) un deterioro progresivo por desfinanciamiento, que derivaría en pérdida de calidad y cobertura; 2) una recuperación eventual, como ocurrió tras crisis anteriores (1976, 1982, 1989, 2002); y 3) una transformación estructural con arancelamiento, vouchers, mayor rol del sector privado y descentralización. Este último modelo representaría una ruptura con la tradición universitaria argentina.

En suma, Doberti sostiene que el sistema universitario se encuentra ante una encrucijada. Las decisiones actuales no responden a una mera necesidad fiscal coyuntural, sino a un cambio ideológico profundo. De mantenerse esta orientación, se pone en riesgo no solo la calidad de la educación superior, sino también su capacidad de inclusión social y de aporte al desarrollo científico y tecnológico del país.

Marta Kisilevsky

En este capítulo, *Más allá de la beca: condiciones institucionales y sociales que moldean las trayectorias de la/os becario/os del programa PROGRESAR*, Marta Kisilevsky analiza en profundidad el impacto del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), centrándose no solo en su dimensión económica, sino en el entramado institucional y social que configuraron las trayectorias educativas de quienes accedieron a sus beneficios.

Desde su implementación, el programa PROGRESAR tuvo como objetivo central mejorar el desempeño académico y la integración de jóvenes estudiantes en el sistema universitario, en particular aquellos provenientes de sectores vulnerables. El capítulo destaca que el alcance del programa superó largamente el mero aporte financiero: las becas operaron como dispositivos de inclusión, reconocimiento y construcción identitaria, especialmente para quienes eran la primera generación universitaria en sus familias.

6 Kisilevsky subraya que PROGRESAR se inscribió en un contexto de expansión del sistema de protección social, acompañado por un aumento del gasto público y una revalorización del derecho a la educación superior como bien público y derecho social. Uno de los avances clave fue la eliminación de cupos para las becas universitarias, lo que permitió ampliar el acceso para todos aquellos que cumplían con los requisitos establecidos, beneficiando particularmente a jóvenes de bajos ingresos.

A través de un estudio sistemático, la autora ofrece una evaluación crítica del programa a lo largo de su vigencia, e incorpora un caso testigo: la Universidad Nacional de Río Negro. Allí, se observa un crecimiento sostenido en la cantidad de becarios desde 2014 hasta 2023, lo cual evidencia la consolidación del programa y su arraigo institucional.

En sus conclusiones, Kisilevsky plantea que el análisis del PROGRESAR permite comprender los vínculos entre derechos sociales, políticas públicas e inclusión educativa. Advierte que, pese a sus logros, aún existen desafíos pendientes, como la necesidad de garantizar la institucionalización estable del programa, no solo como política de transferencia de recursos, sino como una estrategia

integral de acompañamiento estatal que contribuya efectivamente a la finalización de estudios superiores. De allí el título del trabajo: “Más allá de la beca”, que convoca a pensar el apoyo educativo como un entramado más complejo y comprometido con la equidad y la justicia educativa.

Carlos Pérez Rasetti

El trabajo de Carlos Pérez Rasetti se titula: *Créditos académicos: una herramienta útil en medio de la disputa* y presenta la trayectoria, los debates que ocurrieron en los últimos años y el estado actual de la problemática de los créditos académicos

En abril de 2025, el Ministerio de Capital Humano anunció la implementación del Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios (SACAU). Aunque la comunicación oficial lo presentó como una medida propia, lo cierto es que esta política pública fue concebida años antes, en un proceso iniciado por el Ministerio de Educación en 2021, en diálogo con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y aprobada en 2023 tras amplias discusiones con las universidades públicas y privadas.

El SACAU propone ordenar los planes de estudio según el tiempo total de trabajo que cada espacio curricular le demanda al estudiante. No se trata solo de contabilizar horas de clase, sino también el estudio autónomo, las prácticas, la extensión o la investigación. Esta metodología busca facilitar la movilidad entre carreras e instituciones, reconocer de forma más justa el esfuerzo académico y promover trayectorias más realistas y accesibles, especialmente para quienes estudian en condiciones complejas.

Sin embargo, su llegada en el actual contexto político generó malestar. El gobierno que ahora lo promueve había cuestionado esta política y congelado los fondos para su implementación. En paralelo, muchos sectores temen que esta herramienta sea usada para mercantilizar la educación, imponer un currículo por competencias o reducir artificialmente la duración de las carreras. Aunque estas preocupaciones son comprensibles, ninguna de ellas se desprende

de la letra de la normativa vigente. Lo que sí propone el SACAU es revisar y hacer más razonables los planes de estudio sobrecargados, sin afectar la calidad ni el carácter habilitante de los títulos de grado.

Pérez Rasetti considera que la versión final de la resolución, no obstante, perdió fuerza: se eliminaron los tope máximos de duración por presión de algunos sectores del sistema. Y lo más preocupante es que no hay un programa estatal que respalde su aplicación: sin financiamiento, sin equipo técnico, sin voluntad política. En este escenario, las universidades públicas —con el CIN a la cabeza— han asumido la responsabilidad de avanzar en su implementación, promoviendo talleres, guías y experiencias compartidas.

El SACAU puede ser una herramienta útil para un sistema universitario más justo, flexible y transparente. Pero su éxito dependerá de que las instituciones lo hagan propio, lo adapten a sus contextos y lo apliquen con sentido pedagógico, sin ceder a imposiciones externas ni a temores infundados.

8

Adolfo Stubrin

El capítulo de Adolfo Stubrin, *El rendimiento insatisfactorio de las carreras de grado como problema principal de las universidades nacionales argentinas. Historia y actualidad*, examina una de las problemáticas más persistentes del sistema universitario argentino: el bajo rendimiento de las carreras de grado. La reflexión se despliega en dos partes bien diferenciadas: la primera, basada en su tesis doctoral, revisa la evolución institucional entre 1990 y 2010; la segunda actualiza y profundiza esa mirada hasta el presente.

Stubrin argumenta que la formulación y aplicación de los planes de estudios de grado ha estado marcada por múltiples tensiones, especialmente desde que estos niveles comenzaron a competir con los posgrados, y desde que las universidades expandieron funciones más allá de la docencia tradicional, tales como la investigación, la vinculación y la gestión institucional. Esta diversificación, si bien enriquecedora, complejizó la estructura universitaria y complicó su gobernabilidad.

La enseñanza de grado, históricamente el núcleo central del quehacer universitario y la función que involucra a la mayoría del cuerpo docente y estudiantil, ha sido relegada progresivamente. Las carreras muestran altos índices de abandono, bajos niveles de graduación y una duración efectiva que excede con creces los plazos previstos, lo que Stubrin califica como un “rendimiento insatisfactorio”.

A lo largo del capítulo, se examinan de manera crítica las políticas implementadas por distintos gobiernos, autoridades universitarias y asociaciones académicas, tanto en el pasado como en el presente. El autor ofrece comparaciones con sistemas universitarios de países desarrollados y de América Latina, evidenciando que Argentina comparte este problema, pero sin haberlo enfrentado con la misma eficacia institucional que otras naciones.

Como ejemplo ilustrativo, se presenta un estudio de caso realizado en la Universidad Nacional de Cuyo. Allí se llevó a cabo una investigación-acción centrada en el planeamiento y la gestión curricular, el seguimiento del rendimiento académico y las estrategias de graduación. Este trabajo permitió identificar obstáculos concretos y elaborar propuestas superadoras, mostrando que es posible intervenir con inteligencia institucional sobre esta problemática estructural.

Stubrin concluye con una reflexión clave: modernizar la universidad no implica desechar su tradición, sino evolucionar a partir de ella. Un plan de estudios no es obsoleto por su antigüedad ni moderno por su novedad, sino por su efectividad: es bueno si se encuentra actualizado científicamente, atrae a los estudiantes, los retiene y los gradúa en tiempo y forma. Esta visión busca salir del formalismo tecnocrático y recuperar un enfoque estratégico sobre el núcleo pedagógico del nivel de grado.

9

Danya Tavela

En el capítulo, *Un nuevo Gobierno Nacional. Educación: ¿Cambio de paradigma en el rol del Estado Nacional, o un conjunto de Políticas Erráticas?* Danya Tavela aborda críticamente el rumbo de las políticas educativas impulsadas por el gobierno nacional argentino desde la

asunción del presidente Javier Milei. La autora, con una trayectoria destacada en el ámbito educativo y un conocimiento de primera mano del contexto político reciente, formula un interrogante clave: ¿estamos ante un cambio estructural en el rol del Estado en educación o simplemente frente a un conjunto de medidas erráticas sin rumbo claro?

Tavela sostiene que, a quince meses del inicio de la nueva gestión, no es posible identificar una política educativa coherente ni sostenida. Salvo por un elemento común -el fuerte desfinanciamiento de los niveles obligatorio y superior- no hay una línea directriz que oriente las acciones oficiales hacia la mejora de la calidad o el acceso al sistema educativo.

El capítulo repasa las principales iniciativas y retrocesos, centrándose en la fallida inclusión del capítulo educativo dentro del proyecto de la Ley Bases. Este apartado fue retirado sin debate ni discusión, lo que, según la autora, evidencia una falta de voluntad para construir consensos y diseñar reformas estructurales necesarias para el sistema.

10

Tavela destaca una serie de incoherencias e inconsistencias en la formulación de las políticas: ausencia de articulación entre objetivos y medidas, contradicciones normativas y falta de diálogo con los actores relevantes del sector. Todo ello configura un panorama de desorientación institucional, en el que lo único claro es el ajuste presupuestario.

El texto también da cuenta del frustrado intento legislativo de establecer un nuevo marco normativo y de financiamiento para las universidades, impulsado por varios sectores del Congreso. A pesar de haber sido aprobado, el proyecto fue vetado por el Poder Ejecutivo bajo el argumento de que comprometía la política de déficit cero y no contaba con respaldo financiero.

Tavela explica que la obsesión del gobierno por alcanzar y sostener el déficit cero ha derivado en fuertes recortes en todas las áreas del Estado, incluyendo fuertemente la educación universitaria. Aunque esta medida fue presentada como clave para estabilizar la economía y reducir la inflación, ha tenido efectos regresivos sobre los programas sociales y las políticas educativas.

En la conclusión, la autora responde afirmativamente al interrogante del título: no se está observando un cambio de paradigma planificado, sino más bien un conjunto de decisiones erráticas y descoordinadas que profundizan la crisis del sistema universitario y científico. Tavela plantea la urgencia de desarrollar políticas educativas coherentes, integrales y reparatorias, capaces de revertir los daños y construir una educación superior accesible, inclusiva y de calidad.

La enseñanza universitaria en jaque: inteligencia artificial y cambios en la formación

SILVIA BERNATENÉ

*...Todo lo que usted quiera, sí señor, pero son las palabras las que cantan, las que suben y bajan... Me prosterno ante ellas... Las amo, las adhiero, las persigo, las muerdo, las derrito... Amo tanto las palabras... Las inesperadas... Las que glotonamente se esperan, se acechan, hasta que de pronto caen... Vocablos amados... Brillan como piedras de colores, saltan como platinados peces, son espuma, hilo, metal, rocío... Persigo algunas palabras... Son tan hermosas que las quiero poner todas en mi poema... Las agarro al vuelo, cuando van zumbando y las atrapo, las limpio, las pelo, preparo frente al plato, las siento cristalinas, vibrantes, ebúrneas, vegetales, aceitosas, como frutas, como algas, como ágatas, como aceitunas... Y entonces las revuelvo, las agito, me las bebo, me las zampo, las trituro, las emperejilo, las liberto... Las dejo como estalactitas en mi poema, como pedacitos de madera bruñida, como carbón, como restos de naufragio, regalo de la ola... Todo está en la palabra... Una idea entera se cambia porque una palabra se cambió de sitio, o porque otra se sentó como una reina adentro de una frase que no la esperaba y que le obedeció...
(La palabra, 1° parte)*

1. Ubicación

El fragmento inicial pertenece a Pablo Neruda, está en su autobiografía “Confieso que he vivido”. Recurro a él cada vez que un episodio conmueve el lugar de las palabras en nuestras vidas o se pone en discusión el sentido, el valor del lenguaje y el conocimiento en la sociedad. Su lectura evoca diferentes imágenes y metáforas que me permiten construir otras nuevas y de esa forma hacer inteligibles los cambios. Tal vez ahora esto sea necesario. La presencia en las aulas universitarias de las aplicaciones de inteligencia artificial (IA) que utilizan el lenguaje natural inciden directamente en la actividad intelectual que se propicia en la educación superior, o al menos eso muestran las primeras evidencias.

Los Large Language Model (LLM) incomodan. Sorpresa, satisfacción, sospechas, integran la larga lista de reflexiones y emociones que provocaron estos desarrollos en las aulas de las universidades. La incomodidad no siempre es algo negativo, pero como mínimo nos ubica fuera de la zona de confort y eso, en principio, nos preocupa porque debemos posicionarnos en los nuevos escenarios provocados por estos modelos. Los LLM forman parte del amplio desarrollo de la inteligencia artificial (IA) que, en tanto tecnología generativa, permite que las computadoras simulen la inteligencia humana y sus capacidades de resolución de problemas a partir de modelos matemáticos. Es probable que para mitigar la incomodidad haya que ubicar a la IA en el lugar que Kate Crawford (2024) le otorga al afirmar que no es ni artificial ni inteligente ya que existe como algo material realizado por recursos naturales, mano de obra, combustible, infraestructura, historias y clasificaciones. La autora sostiene que los sistemas de IA no son autónomos, racionales ni capaces de discernir algo sin un entrenamiento extenso e intenso con enormes conjuntos de datos y recompensas predefinidas. Esta primera ubicación no le quita mérito, sino que nos permite entender que la naturalización de la idea de “inteligencia” y la posibilidad de realizar tareas similares al pensamiento humano están condicionadas a un sofisticado desarrollo tecnológico que aún no goza de autonomía.

¿Hiciste el trabajo para mañana? le preguntó un estudiante universitario a otro mientras entraban al comedor. *No.* Le respondió el

compañero y agregó: *me parece que voy a “gepetear” hoy cuando llegue a mi casa*. No necesita mucha interpretación esta frase, rápidamente la asociamos a la acción de consulta que realizamos al Chat GPT. GPT es la sigla de Generative Pre-trained Transformer, un modelo del lenguaje desarrollado en el campo de la inteligencia artificial a partir del surgimiento de los transformers, un tipo de red neuronal creada para el procesamiento del lenguaje natural (PLN) en el año 2016. Unos pocos años más tarde, en noviembre de 2022, la empresa Open IA ofrece en la web el servicio de un chatbot, el Chat GPT. Tal vez sea uno de los hitos trascendentes en la historia de la IA, en el que una empresa disponibiliza los grandes modelos de lenguaje, el logro más importante obtenido después de la visión por computadoras. Fue en ese entonces cuando la sorpresa nos llevó a explorar posibles usos y, además, a instalar la pregunta sobre el impacto en la vida social, en el trabajo y en nuestro caso, en la formación universitaria.

14 De eso se tratan estas líneas, presentar un conjunto de reflexiones sobre la IA en las prácticas de enseñanza universitaria sabiendo que hay mucho más por conocer, que hay investigaciones en curso orientadas a las diferentes disciplinas, que son reflexiones que suceden mientras se desarrolla la IA con impactos diferenciados en distintas áreas de conocimiento y, muy especialmente, que diferentes empresas están trabajando en la inteligencia artificial general (IAG, en inglés AGI) un tipo de inteligencia artificial que aspira a igualar o exceder a la inteligencia humana. Teniendo en cuenta estas y otras tantas razones, quiero ser cautelosa en los comentarios, pero no mezquina, entendiendo que muchas de las respuestas a los interrogantes que tenemos actualmente sobre el impacto de los LLM en la formación universitaria aún no se pensaron.

La formación integral universitaria

Los orígenes de estas tecnologías se encuentran claramente sintetizados en libros y artículos de divulgación. Una publicación de IBM explica brevemente la historia de la inteligencia artificial, sus aplicaciones y cuál ha sido el camino en la investigación y el desarrollo en las últimas décadas. El trabajo ubica los orígenes de la IA en las décadas

de los 40 y 50 cuando Alan Turing publica el artículo *Computing Machinery and Intelligence* en el que propone responder a la pregunta “¿pueden pensar las máquinas?” a través de una prueba para determinar si una computadora puede demostrar la misma inteligencia que un humano en una conversación en lenguaje natural. Años más tarde, en 1956 John McCarthy acuñó el término “inteligencia artificial” en la primera conferencia de IA en el Dartmouth College¹. Sin embargo, los primeros avances llegaron en la década del 60 con la creación del Mark I Perceptron, la primera computadora basada en una red neuronal que “aprendió” mediante prueba y error. En 1980, se desarrollan aplicaciones de IA que utilizan redes neuronales con un algoritmo de retropropagación para entrenarse a sí mismas, aunque el gran éxito se logra en 1997 cuando el sistema Deep blue de IBM vence en una partida de ajedrez al campeón mundial de ajedrez Garry Kasparov. A partir de ese momento la IA se incorpora en aplicaciones cotidianas, se introduce el concepto de “deep learning” (aprendizaje profundo) que refiere al aprendizaje automático de grandes cantidades de datos. En el año 2015 la empresa china de tecnología Baidu usa un tipo especial de red neuronal profunda, llamada red neuronal convolucional, para identificar y categorizar imágenes con una mayor precisión que el promedio humano. Al año siguiente, la empresa DeepMind lanza el programa AlphaGo impulsado por una red neuronal profunda. Este programa vence a Lee Sodol, el campeón mundial de Go, en un partido de cinco juegos. Más tarde, Google compra DeepMind por USD 400 millones. Lo que sucedió de aquí en adelante está en las líneas iniciales de este artículo.

15

Los legos en estos temas encontramos la posibilidad de ubicar temporal y geopolíticamente, los agentes y las agencias de producción de este conocimiento. Queda en evidencia que los estudios se despliegan en el mundo académico -libres de presiones comerciales- pero son las empresas del sector quienes impulsan el desarrollo aplicado y comercial de estas tecnologías generativas. Entre ellas se encuentran Google, Microsoft, IBM, Amazon, Open IA, Nvidia,

¹ Dartmouth College es una universidad privada ubicada en Hanover, Nuevo Hampshire, Estados Unidos. Es una de las ocho universidades americanas fundadas por los británicos antes de la Revolución Americana en 1769.

Apple, SAS, Intel, quienes lideran por su presencia en el mercado, impacto, infraestructura y capacidades tecnológicas e innovación. Estas y otras empresas han desarrollado tecnología para la investigación médica, los servicios en la nube, los asistentes virtuales, el marketing y comercio electrónico, el reconocimiento de voz, visión artificial, logística, análisis de datos, servicios financieros, hardware para IA, conducción autónoma, gráficos y diseño, simulación, programación, redes sociales, realidad aumentada, procesamiento de lenguaje natural, robótica, reconocimiento facial, entre tantos otros.

Es difícil pensar que las transformaciones tecnológicas puedan permanecer al margen de los procesos formativos de la educación superior. Los sujetos o los sistemas productivos los incorporan en sus actividades cotidianas, sin embargo, cabe preguntarse cuánto se modificarán los planes de estudios a partir de estas innovaciones.

16 Las últimas modificaciones en la normativa nacional que regula la oferta académica del sistema universitario, aluden las horas máximas de las carreras, a la combinación de modalidades, a la inclusión de créditos, entre otras cuestiones que refieren a problemáticas estructurales y comunes a todos (o la gran mayoría) de los planes de estudios. No son cuestiones de forma ya que sintetizan discusiones más amplias y profundas que se desarrollaron en los ámbitos colegiados que reúnen a las universidades públicas y privadas; el Consejo interuniversitario nacional (CIN), el Consejo de rectores de universidades privadas (CRUP) y Consejo de Universidades (CU).

La graduación, la relación entre la duración teórica y la real de las carreras, la flexibilidad curricular, la actualización de los contenidos, la combinación de modalidades, entre otros, son temas de una agenda relevante que sostienen las autoridades del sistema y se instalan en las agendas de las universidades. Este análisis requiere ser acompañado de decisiones institucionales que podrían ser recuperadas por los diferentes campos disciplinares/profesiones para decidir sobre el sentido y formato de los planes de estudio. Los fundamentos epistemológicos, científicos e institucionales en los cuales encuentra sustento cada propuesta formativa señalan el modo en el que el estudiante asumirá el ejercicio profesional futuro. De este modo, para lograr una formación integral se requiere conocer exhaustivamente el campo profesional/

académico, sus tradiciones formativas, las demandas del ámbito laboral y especialmente los aportes de las disciplinas en esa formación. Además, no son las mismas discusiones que se despliegan en las carreras que pertenecen al régimen del artículo 43° de la Ley de educación superior que las del resto del sistema. Además de las profesiones, las condiciones institucionales, académicas y normativas generan ciertas características al análisis que requieren su consideración.

Sumamos al análisis situado las tensiones entre los diferentes cuerpos académicos que participan en la formación general, la formación básica y la formación específica. La distribución adecuada de la carga horaria, la definición de contenidos, su articulación horizontal y vertical y la pregunta clave sobre sus aportes a los desempeños profesionales futuros, resultan imprescindibles para el diseño de una propuesta que responda al interés institucional y fundamentalmente se pregunte por los problemas que el futuro graduado deberá enfrentar. ¿Cómo se prepara para ello? ¿Qué les ofrecemos sobre “los problemas de la profesión” en los planes de estudios? ¿Qué lugar tienen la tecnología (o inteligencia artificial) en esa preparación? ¿Es una simple herramienta o implica un análisis detenido sobre las implicancias de su uso? Y no me refiero a un conjunto de argumentos más ideológicos que funcionales, sino que pienso en las implicancias epistemológicas y pedagógicas de su inclusión sin mayor revisión sobre su importancia en nuestras vidas y especialmente en la formación. Como señala Kate Crawford (2024) citando a Alex Campolo, estas tecnologías producen un determinismo encantado que ubican a los sistemas más allá del mundo conocido, pero actúan con patrones que se pueden aplicar con certeza predictiva. En las aulas universitarias, ¿vamos a pasar por alto estas dos características? o ¿vamos a promover un análisis profundo sobre lo que se puede hacer con ellas, sus implicancias y aportes al mundo en el que vivimos? Como señalé precedentemente, se trata de un análisis que no puede estar al margen de las profesiones y los campos disciplinares como tampoco de la dimensión formativa. Volveré sobre estas cuestiones en el punto dos.

Estamos atravesando tiempos de profundas transformaciones culturales y como señalamos en párrafos anteriores, el sistema universitario manifestó la voluntad política de cambio de las propuestas formativas.

Implica encarar una gesta entre tensiones que no se resolverán por completo pero pueden enfrentarse y disminuir sus efectos. ¿Cuáles son las tensiones más fuertes? Podemos identificar tres: las que surgen de las demandas de las profesiones y el mundo productivo, las demandas políticas y sociales y las demandas de los debates emergentes.

18 Con respecto a las demandas de las profesiones y el mundo productivo -expresado de manera genérica- responden al lugar que siempre tuvieron para constituirse en el primer referente para el diseño de los planes de estudios. Se trata de una exigencia histórica de los procesos de industrialización que alcanzaron a diseñar principios, contenidos y formatos también en la educación obligatoria a nivel global. Este lugar protagónico de las profesiones en la formación universitaria se actualiza permanentemente y se constituyen en referentes directos. Al decir de Pacheco y Díaz Barriga (1997) “las condiciones actuales de desarrollo científico técnico y de industrialización del país, la profesión es un referente directo para la conformación de un plan de estudios.” Los autores presentan una advertencia, “no puede ser el único (...) porque el desempeño profesional puede ser estudiado como un absoluto o en vínculo con otras demandas sociales (...) en el marco de la autonomía universitaria. La profesión puede ser un marco de referencia pero también considerar la situación del país, de la universidad.” Agregaría a estos referentes, un análisis exhaustivo del campo disciplinar que no siempre presentan con claridad algunas definiciones.

Un trabajo de Jorge Steiman (2011) sobre las titulaciones universitarias da cuenta de cierta hiperespecialización que implica la formación en carreras de grado en más de un campo específico. Esto indicaría que si bien las profesiones son referencias ineludibles, en ocasiones su creación obedecen a otras lógicas. Un ejemplo es el título de Licenciado/a en Administración. Es posible encontrar en el sistema universitario esta diversificación: Licenciado/a en Administración: Aero comercial, Aeronáutica, Bancaria, de Bienes Culturales, de Cooperativas y Mutuales, de Empresas, de Empresas Agropecuarias, de Pequeñas y Medianas Empresas, de Empresas Hoteleras y Gastronómicas, de Empresas Turísticas, de Entidades Financieras, de Establecimientos y Servicios de Salud, de la Educación, de la Educación Superior, de la Producción, del Deporte, de Negocios, de

Negocios Agropecuarios, de Negocios Internacionales, de Organizaciones, de Personal, de Proyectos, de Recursos Humanos, de Recursos Navales, de Salud, de Seguros y Reaseguros, Educativa, Hotelera, Gastronómica, Naval, Naviera, Pública, Pública y Municipal, Rural, Contabilidad del Sector Público, Gestión de Documentos y Archivos, Gestión de la Educación, Gestión Cultural, Gestión de Políticas Sociales, Gestión Empresarial, Gestión Universitaria. Esta variedad nos convoca a pensar en la pertinencia de tanta especialización y cuál es el grado de diferenciación que pueden ofrecer las disciplinas a esa formación. Las diferencias entre estas titulaciones ¿aluden a demandas específicas del campo disciplinar que demandan un renovado corpus de saberes o son cuestiones vinculadas a la necesidad de diferenciación de las instituciones universitarias? En síntesis, ¿demanda de la profesión o necesidad de la institución?

Tal vez esta tensión pueda saldarse en parte si nos preguntamos qué necesitan saber esos profesionales. ¿Cómo deben formarse los administradores (y otros) para el ejercicio de esa profesión e intervenir en los problemas que enfrenta en el mundo actual? La organización clásica de los planes de estudio, primero la teoría y luego la práctica, ¿es lo mejor para todas las áreas de conocimiento? Para identificar los problemas de las profesiones ¿hay que esperar a las prácticas de los últimos años de las carreras? ¿No se pueden “leer” los problemas sin tener herramientas conceptuales o metodológicas para su intervención? ¿Son problemas que requieren exclusivamente el saber disciplinar o requieren, además incluir discusiones sobre principios, derechos y obligaciones, cuestiones éticas? Por ejemplo, los problemas de un profesional de la comunicación ¿se resuelven solo con definiciones conceptuales y técnicas? ¿Y los de la salud? Estos y otros interrogantes a mi juicio aún no tienen un espacio preferente en la formación universitaria, aunque algunas disciplinas/profesiones ya avanzaron en estos temas.

El segundo grupo son las demandas políticas y sociales. Silvia Morelli (2017) los debates actuales sobre los estudios curriculares replantean nociones desde el diálogo y las conversaciones aunque sean *conversaciones complicadas*. (Pinar, 2011). Esa complicación está dada por los intereses en juegos de los diferentes agentes y agencias

que intervienen en el curriculum universitario. No solo las profesiones, sino también la política, los organismos gubernamentales, las agencias de evaluación y acreditación, las asociaciones de carreras, los colegios profesionales entre otros. Todos ellos son integrantes de una conversación que cuando se dirime, tal vez lo hace alejada de las discusiones iniciales o de los aportes académicos. Estas demandas ponen en la agenda de la formación una mirada amplia que incluye, al decir de Silvia Morelli (2013), un compromiso de la formación integral de los estudiantes universitarios con la democracia. Una institución que forma profesionales comprometidos con los problemas de su tiempo, de su hábitat, que tiene compromiso con la democracia lo expresa en los planes de estudio pero fundamentalmente antes lo hizo en los principios de su Estatuto. De este modo, sus políticas para la formación integral se constituyen en un eje central de todas las profesiones de todas las áreas de conocimiento.

20

Por último, el tercer grupo corresponde a los debates emergentes (DE). Silvia Morelli (2017) los define como un conjunto de problemáticas, discusiones y demandas culturales que merecen ser considerados en la formación universitaria. Ubicados entre los problemas sociales y el saber científico, pujan por su inclusión en el curriculum para ser -de hecho, ya lo son- objeto de formación e investigación en el sistema científico global. Algunos ejemplos son educación ambiental, inclusión social, multiculturalismo, alfabetizaciones múltiples o estudios de género. La autora señala que “los DE en su carácter contingente, pertenecen a una serie de opciones que fueron históricamente desechadas, negadas como problemáticas sociales y, para el caso de la educación superior, tratadas por fuera de los espacios curriculares, nunca como parte de éstos.” (Morrelli, 2017). La complejidad de estas “conversaciones complicadas” genera una ineludible agenda de culturales, políticas e ideológicas que atraviesan la formación de las profesiones. ¿La IA en la formación universitaria integrará -al menos por ahora- la lista de los debates emergentes que buscan un lugar? ¿Será una temática generadora de tensiones o como otras, pasará sin penas ni glorias en las discusiones sobre la enseñanza y los aprendizajes en la educación superior?

Estos y otros interrogantes se irán respondiendo de manera diferenciada según campos del conocimiento porque no se trata de una

incorporación acrítica, se requiere responsabilidad epistémica, pedagógica y social para decidir qué y cómo se incluyen formalmente estos desarrollos en las aulas universitarias. Sabemos que resuelven problemas de variada complejidad en la mayoría de las disciplinas, pero tienen sesgos. Responden a partir del procesamiento de grandes cantidades de datos, pero no expresan la singularidad de la creación humana. Hacen códigos para informática, diseñan, proyectan, resumen textos, arman propuestas, caminos críticos de acción en diferentes disciplinas, analizan imágenes médicas y sacan conclusiones, sin embargo la singularidad de la intervención humana, la que requiere de afectividad y conocimiento situado y decisiones, aún parece estar en ciernes. Aún hay espacios inéditos para pensar la relación entre la IA y la formación universitaria, no sólo por la pregunta sobre los aportes en cada campo disciplinar sino también por la necesidad de contemplar el impacto de las brechas tecnológicas.

Volvamos a la idea de ubicación. Estamos considerando la inclusión de la IA en la formación universitaria al mismo tiempo que está sucediendo el desarrollo de avances notables con impacto en la acción humana, sin embargo podemos dudar de las nociones de “inteligencia” y “artificial” porque se requiere un enorme trabajo y grandes cantidades de recursos. Son las empresas que lideran este proceso e incluyen a los más destacados profesionales de todos los campos. Merece alguna reflexión la dimensión geopolítica, nuestro país no integra la nómina de los que impulsan políticas para el sector, pero sí forma profesionales de excelencia reconocidos a nivel mundial. Finalmente, la oportunidad de ubicar estas discusiones en tiempos de cambios del curriculum universitario por una renovación integral de la formación.

“Tienen sombra, transparencia, peso, plumas, pelos, tienen de todo lo que se les fue agregando de tanto rodar por el río, de tanto transmigrar de patria, de tanto ser raíces... Son antiquísimas y recientes... Viven en el féretro escondido en la flor apenas comenzada... Qué buen idioma el mío, qué buena lengua heredamos de los conquistadores torvos... Éstos andaban a zancadas por las tremendas cordilleras, por las Américas encrespadas, buscando patatas, butifarras, frijolitos, tabaco negro, oro, maíz, huevos fritos, con aquel apetito voraz que nunca más se ha visto en el mundo... Todo se lo tragaban, con religiones, pirámides, tribus, idolatrías iguales a las que ellos traían en sus grandes bolsas... Por donde pasaban quedaba arrasada la tierra... Pero a los bárbaros se les caían de las botas, de las barbas, de los yelmos, de las herraduras, como piedrecitas, las palabras luminosas que se quedaron aquí resplandecientes... el idioma.”

(La palabra, 2° parte)

2. Sentido

Si la idea de ubicación nos permite reconocer las coordenadas de estas líneas, el sentido nos permite pensar en la finalidad o en la orientación de nuestras acciones. Se tratan de acciones en el campo de la educación superior, algunas vinculadas a la gestión, otras a la enseñanza de las disciplinas, o en este caso a cuestiones generales de la formación universitaria. Hasta el momento, varias son las voces que se alzan al mismo tiempo que las empresas avanzan con la IA. Los organismos internacionales del campo educativo como la UNESCO, los gobiernos y especialmente el campo académico, expresa sus puntos de vista y despliega investigaciones sobre la temática.

El documento final de la Conferencia internacional sobre la inteligencia artificial y la educación “Planificación de la educación en la era de la inteligencia artificial: dirigir los avances”, realizada en Beijing, República Popular China y publicado en 2019 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) expresa un conjunto de orientaciones y principios destinados especialmente a los decisores de las políticas educativas.

El Consenso de Beijing 2019 promueve la integración sistemática de la inteligencia artificial y la educación a fin de innovar la educación, la docencia y el aprendizaje y “para que la inteligencia artificial contribuya a acelerar la consecución de unos sistemas educativos abiertos y flexibles que permitan oportunidades de aprendizaje permanente equitativo, pertinente y de calidad para todos” (Unesco, 2019). Se trata de un apoyo enmarcado en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” que reconoce las características distintivas de la inteligencia humana y la necesidad de utilizar la IA para proteger los derechos humanos en la relación que se establezca entre el ser humano y las máquinas. Desde su enfoque humanista, señalan que el desarrollo de la inteligencia artificial debe estar controlado por el ser humano y centrado en las personas, que la inteligencia artificial debe estar a su servicio para mejorar las capacidades humanas. No podemos pasar por alto que ante los discursos que amenazan el trabajo de enseñar, manifiestan que los docentes no pueden ser desplazados por las máquinas y es imperioso velar por la protección de sus derechos y condiciones de trabajo.

Con respecto a las investigaciones en curso, actualmente existe una gran cantidad de artículos referidos a la IA en educación. Seleccionamos algunos trabajos de la región que realizan relevamientos en esta temática. De acuerdo con los aportes de Fajardo Aguilar et. al (2023), quienes realizaron una selección cuidadosa de documentos científicos y artículos académicos extraídos de bases de datos como Scielo, Scopus y SpringerLink, se hallaron 29 investigaciones referidas a la importancia y aplicación de la IA en el entorno universitario. El objetivo de las/los autores de dicho artículo es, mediante el análisis de aquellos proyectos de investigación, establecer algunos lineamientos para comprender el contexto actual de la inserción y repercusión de la IA en el ámbito educativo, pero también anticipar el enfoque futuro que representará el uso de estas tecnologías emergentes en esos espacios y en los procesos pedagógicos.

Las investigaciones halladas revelaron que existe, desde hace varios años, una importante tendencia al uso de herramientas tecnológicas de gran avance como lo es la IA, aplicadas a algunas esferas del sistema educativo, y cuyo objetivo es personalizar la enseñanza y

hacerla más eficiente, facilitar el desarrollo de actividades más intuitivas, contribuyendo a la comprensión del conocimiento y a la adaptación a diversos estilos de aprendizaje. En este sentido, refuerzan la necesidad de que los sistemas educativos - incluyendo docentes y equipos de gestión y administración- se adapten a las innovaciones tecnológicas para propiciar así la adquisición de habilidades que priman en el mundo profesional. Las/los investigadoras/es afirman, de acuerdo a los resultados obtenidos, que existe una relación directamente proporcional entre la cantidad de artículos sobre IA publicados por fuentes académicas formales, y el desarrollo y aplicación de esta tecnología en el ámbito educativo. Respecto a esto último, aseguran que el buen uso de la misma puede mejorarlo, sobre todo en quienes precisan una atención más personalizada.

Los resultados de la investigación también refieren a aspectos poco atractivos. En este sentido la mirada sociológica de Ki Kim et al. (2023), en su análisis “Analysis of Teaching and Learning Environment for Data Science and AI Education (Focused on 2022 Revised Curriculum)”, cuestiona el acceso equitativo al uso de la IA, y el sentido ético de su implementación relacionado con la preservación de la privacidad y con la fidelidad de los algoritmos. Por lo expuesto, las/los autoras/es concluyen que el uso de la IA debe ser complementario a la actividad docente y no un reemplazo ya que el factor humano es el que puede promover el desarrollo integral de las/los estudiantes.

Otra referencia teórica que evidencia el estado actual de la IA en la educación es la investigación realizada por Incio Flores et. al (2022). El equipo realizó un recuento de publicaciones de revistas científicas encontradas en el portal SCImago Journal & Country Rank. Se propusieron identificar los aportes de la IA en la educación, conocer el papel de esta en la educación post Covid-19 y estimar el impacto de la IA en los últimos diez años. En líneas generales, aparece una coincidencia con la referencia anterior en el sentido del avance que hubo de la IA en diversos espacios de la vida real a medida que se fue ampliando y profundizando el desarrollo de esta tecnología a nivel teórico y práctico. Advierten de la importancia que tuvo esta tecnología en el campo de la educación, sobre todo en el periodo del Covid-19, por proporcionar herramientas avanzadas que

permitieron llevar adelante y sostener en gran medida las prácticas educativas. Simultáneamente a esta mención, las/los investigadoras/es presentan críticas que hubo por parte de referentes de la psicología educativa, cuestionando el papel de la IA en relación con el del/la docente, repensando hasta qué punto esta innovadora tecnología puede reemplazar su desempeño.

Los aspectos positivos de la IA que aparecen citados en esta investigación, se refuerzan con la idea de que, al estar la enseñanza influenciada por aspectos socioculturales, económicos, políticos, cognitivos y emocionales, es preciso contar con un desarrollo tecnológico que permita afrontar los emergentes de dichas dimensiones. Los resultados evidencian aportes significativos de la IA en la educación, empleando técnicas de redes neuronales, big data, visión por computadora, asistentes digitales virtuales, aprendizaje automático y análisis predictivo. Asimismo, se detectó que a pesar de que en la década de los '80 se evidenciaron modelos de estudiantes asistidos por computadoras, con resultados poco alentadores, se vislumbraban signos a futuro de una fuerte dependencia de la IA en educación. Algunos ejemplos de ello son la demostración de teoremas mediante la creación de software matemáticos (Brown & Burton, 1978), el uso de sistemas para el diagnóstico y evaluación educativa (Boden, 1984) o la implementación de sistemas de tutoría inteligente (Amershi et al., 2005; Arevalillo-Herráez, Moreno-Picot, & Caverro-Millán, 2011).

Se concluye así que el aumento de producciones bibliográficas en relación con la IA, devenido desde el 2010, evidencia la incorporación progresiva de la misma en diversas dimensiones sociales, especialmente en la educativa. En consecuencia, se estima que las/los educadores deberían familiarizarse cada vez más con estas tecnologías, ya que en un futuro será indispensable manejar e integrar la IA en una educación post Covid-19.

Una última investigación sobre la IA en la educación que hemos seleccionado aporta además de la necesidad de reflexionar sobre su uso en el ámbito educativo, la idea de la importancia que se requiere de la alfabetización digital, así como de “renovar” las competencias pedagógicas “orientadas a construir un pensamiento científico y tecnológico” (Moreno Padilla, 2019 a, p. 260). El autor

afirma, al igual que las/los anteriores, que la IA debería aplicarse para adaptar entornos de aprendizaje, y así personalizarlos y volverlos más eficientes para cada estudiante; también, para generar estrategias de enseñanza eficaces, basadas en análisis tecnológico predictivos y evaluativos. Big Data y Machine Learning, serían algunos ejemplos de medios para programar las computadoras en pos de la búsqueda de resultados antes mencionadas. Existen según los datos obtenidos, algunas tareas que ya realiza la IA en el campo educativo, estas son: los agentes de software conversacionales inteligentes (chatbot), plataformas Online para el auto-aprendizaje y la robótica educativa entre otras. En esta línea, aparece la necesidad de propiciar estrategias que vayan en paralelo al uso de la IA. Algunas de estas pueden ser el Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) o la Educación Steam (Science, Technology, Engineering, Arts y Mathematics). Ambos recursos, según Moreno Padilla (2019 b, p. 266) promueven el aprendizaje multidisciplinar, a través de proyectos reales basados en situaciones de la vida cotidiana, relacionados con el uso de la robótica y el desarrollo de la inteligencia artificial. Su aporte concluye con la insistencia en la alfabetización digital, pero también en el uso ético de la IA para favorecer los procesos educativos y evitar que esta tecnología desvirtúa la tarea tanto de las/los docentes como de las/los estudiantes.

Tanto estos aportes como el documento del consenso de Beijing 2019, parecen coincidir en la inclusión ineludible de la IA en la formación atendiendo a las decisiones de los docentes como “conductores” del proceso, como también la consideración de los recaudos éticos que supone la delegación de una parte de las tareas en las aulas a los desarrollos de la IA. La idea de “delegar” no implica desentenderse de lo que se resuelva con esta tecnología sino se trata de una implicación diferente que nos aleje del reduccionismo que muchas veces se produce en las aulas de la educación superior y nos permita abrir esos escenarios. Me refiero, por ejemplo en las ciencias sociales y humanas al reduccionismo de “dar el teórico” y “escuchar el teórico” o “hacer algo con los textos”. No estoy desvalorizando estas decisiones, solo me pregunto si además de eso es posible incluir otros desafíos cognitivos afectivos que complejizan el

tratamiento del contenido. En estas disciplinas ya advertimos que Chat GPT puede trabajar de manera eficiente con la información en esquemas de síntesis o resúmenes. Sin embargo, cuando seleccionamos ese contenido por valioso de ser enseñado lo hacemos porque consideramos que a partir de él se pueden generar mejores y más profundas instancias de conocimiento de los problemas sociales. ¿Podemos imaginar una tarea que implique el tratamiento del contenido pero que sume el juicio valorativo de quien aprende? ¿Es posible enseñar a reconocer los sesgos de la IA en las ciencias sociales y humanas? ¿Es posible promover la lectura de problemas sociales a partir de la IA y sin ella? A priori, mi respuesta es afirmativa. Hay muchas profesiones que hoy se ven amenazadas por el avance de la IA, ¿las universidades van a dejar de formar programadores o van a revisar la forma en que lo hacen?² Son solo preguntas provocadoras. Solo eso.

Hace varias décadas las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) generaron cambios en la organización pedagógica del aula y especialmente en la forma de producción y circulación de los conocimientos, sin embargo, la expectativa aún está puesta en sostener la clase frontal, homogénea y simultánea. Esto se complejiza aún más con las tecnologías generativas porque no sólo se trata de revisar esas expectativas sino de considerar el riesgo de delegar a la IA la posibilidad de aprender sin cambiar ese esquema espacial y temporal. Las clases en la universidad necesitan ser pensadas como escenarios complejos en los que se ofrecen diferentes alternativas y se producen focalizaciones en torno a los intereses de profesores y estudiantes. Cabe señalar que las transformaciones producidas por la virtualización forzosa de la pandemia COVID 19 están incorporadas en las normas pero atraviesan un lento proceso de inclusión en las aulas. Es decir, aún no saldamos el reconocimiento del valor de la virtualidad y llega a las aulas la IA. La formación universitaria, los docentes y los equipos de gestión deben ser protagonistas de este

² <https://www.infobae.com/tecnologia/2025/03/25/sam-altman-advierte-a-los-programadores-su-futuro-como-profesionales-tras-el-crecimiento-de-la-ia-que-pasara-con-ellos/>

<https://elpais.com/tecnologia/2025-03-24/llega-la-era-de-programar-sin-saber-lenguajes-informaticos-ya-no-tiene-sentido-escribir-una-linea-de-codigo.html>

cambio a través de un cuidadoso examen de los beneficios y riesgos del uso de estos desarrollos. No es posible que seamos testigos de la delegación de tareas que los estudiantes hacen a la IA porque la docencia no revisa exhaustivamente los formatos vigentes de clases. En las ciencias sociales y humanas sabemos del valor de la lectura y la imposibilidad de delegarla. Sin embargo, debemos pensar qué es lo que le pedimos que hagan con esa experiencia transformadora si es que aspiramos a desarrollar aprendizajes de alta intensidad. A esta altura del artículo recuerdo que me propuse ser cautelosa pero no mezquina con las reflexiones. Sumo otra idea, tampoco quiero ser dramática, pero pienso que si no revisamos cómo enseñamos es posible que la actitud detectivesca de comprobar cuánto colaboró la IA en las producciones de los estudiantes va a ocupar un lugar protagónico en nuestro trabajo.

28

En el apartado anterior referíamos a la importancia de revisar la formación de profesionales en torno a la pregunta sobre los problemas que deberán enfrentar cuando se reciban. En el caso de la formación de docentes, enseñar es un problema. Lo es por la diversidad de intereses, las transformaciones culturales, las desigualdades evidentes, la nueva temporalidad, el acceso al conocimiento, el formato escolar, entre tantas otras dimensiones. También señalábamos la responsabilidad de avanzar en el análisis del “determinismo encantado” de la IA a partir de una revisión epistemológica, por ejemplo ¿cómo se produce el conocimiento en esta disciplina? y pedagógica ¿cuál es el sentido de enseñar “esto” de “esta manera” en esta disciplina? Sobre ambas dimensiones realizamos una primera experiencia con 70 estudiantes de profesorado de diferentes disciplinas de ciencias humanas. Ellos están cursando su formación pedagógica y están aprendiendo a pensar y diseñar clases. Se trata de una tarea cuyo eje no son las exigencias técnicas sino fundamentalmente se les solicita que puedan decidir el sentido de las tareas que proponen en esas clases en relación a un contenido a enseñar establecido en el diseño curricular obligatorio para la educación secundaria y los desafíos cognitivos-afectivos que aspiran promover en los estudiantes. Les pedimos que antes de presentar los borradores, le pregunten sus dudas al Chat GPT, transcriban el diálogo,

seleccionen aportes (o no) y luego elaboren una breve reflexión sobre la tarea. Las conclusiones más destacadas y recurrentes fueron las siguientes:

- La experiencia de consulta con el chat fue vivida como una conversación. Asumieron que se trataba de un diálogo sobre sus dudas y las respuestas potenciaban nuevos intereses.
- Las búsquedas estaban orientadas a responder lo que no sabían.
- En todos los casos implicó elegir entre las opciones que les brindaba el chat
- Descartaron respuestas por considerarlas “universales” ya que carecían las adecuaciones necesarias del contexto para el que estaban pensadas.
- Evaluaron con criterios de la realidad socio cultural, por ejemplo, la vigencia de ciertas obras en Literatura. Los modelos “urbanos y ciudadanos” no fueron aceptados totalmente
- Consideraron que son aportes para un primer borrador del trabajo que les permitió seguir creando.
- Manifestaron conocer los límites y posibilidades de la herramienta, por ejemplo, la utilidad de los aportes pero la presencia de sesgos.
- Reconocieron prejuicios en el uso de las tecnologías generativas pero toman los aportes.
- Elaboraron juicios de valor sobre el conocimiento didáctico de la herramienta, por ejemplo desde las categorías conceptuales trabajadas en la materia afirman “esta app propone clases tradicionales”

29

Esta escueta síntesis de las reflexiones de los estudiantes permitió volver al conocimiento didáctico que fue trabajado en las clases anteriores. Es pertinente señalar que se trata de una propuesta de enseñanza del campo de la Didáctica, disciplina que elabora teorías sobre “prácticas” reales y concretas. Esta posición difiere de la producción de conocimiento didáctico doctrinal para la enseñanza o la de carácter técnico e instrumental, que fueron relevantes para forjar la identidad fundacional de la disciplina. Este señalamiento es importante para comprender que el conocimiento didáctico

que se espera aprendan los estudiantes debe proveerles los marcos conceptuales y metodológicos para tomar decisiones de enseñanza. Coincidimos con Gloria Edelstein (2011) quien señala que una clase remite a la actividad situada cuyo propósito sustantivo es el trabajo con el conocimiento, en relación con el cual se enfatiza, entre otras cuestiones, la especificidad del contenido disciplinar, el papel de la actividad y el conjunto de secuencias y decisiones didácticas asumidas. Esta definición presenta de manera sintética dos de los aspectos sustantivos de la clase y sobre los cuales la IA puede desplegarse: el conocimiento disciplinar y las actividades propuestas. Desde esta posición, la inclusión de la IA no es la organizadora de las clases solicitadas sino una herramienta a la cual se acude para buscar información, cotejar ideas, evaluar propuestas, etc. El campo de la Didáctica durante varias décadas produjo mucho conocimiento sobre las cuestiones instrumentales despojadas del sentido que tenían en las clases en las que se aplicaban. La agenda actual del campo no reniega de las orientaciones instrumentales para la acción, pero están acompañadas por otras dimensiones que permiten a los docentes tomar decisiones adecuadas a la intencionalidad que se proponga para su propuesta y de esa forma, construir un tipo de conocimiento didáctico asentado en la experiencia de enseñar. Estas notas aluden a discusiones epistemológicas en las que la IA se incorpora sabiendo, quienes nos dedicamos a esta disciplina, que no podrá reemplazar el saber didáctico pero podrá colaborar en tomar las decisiones.

Acá está el sentido del ejercicio. Puso en evidencia una apropiación de ese conocimiento en diálogo con el conocimiento disciplinar para definir qué tareas, qué aprendizajes promoverán los estudiantes de profesorado en esas primeras clases. La propuesta de vincularse con el chat fue pensada para jóvenes que ejercerán su futuro profesional en los próximos treinta años. No podemos asegurar de qué magnitud serán las transformaciones culturales a partir de los avances de la tecnología, pero entendemos que será ineludible la convivencia con estos desarrollos.

*Salimos perdiendo... Salimos ganando...
Se llevaron el oro y nos dejaron el oro
Se llevaron todo y nos dejaron todo...
Nos dejaron las palabras.”*

(La palabra, 3° parte)

Pablo Neruda

“Confieso que he vivido”

3. Y después

Se llevaron todo y nos dejaron todo. Nos dejaron las palabras. Así concluye Pablo Neruda este fragmento de su autobiografía. Las tecnologías generativas parecen haberse llevado todo pero no es así. La formación universitaria atraviesa cambios promovidos por decisión política del conjunto del sistema que ya están incorporados en las normas. Tal vez la revisión de los planes de estudios sea la oportunidad de repensarla de manera integral, desde la combinación de modalidades, el sentido de la formación práctica hasta el lugar de la IA en las aulas y la posibilidad de decidir qué hacer con ellas. Es tiempo de superar la preocupación por la eventual delegación de aprendizajes que los estudiantes puedan hacer en estas tecnologías e indagar en las conversaciones que puedan tener con ellas desde las disciplinas en las que trabajamos. Seguramente todas las áreas de conocimiento desde las ingenierías hasta el diseño, pasando por salud, arquitectura, informática entre tantas otras, podrán revisar los aportes de las disciplinas que las integran y decidir sobre su valor y sentido en la formación. Estamos a tiempo.

Referencias

- Amershi, S., Arksey, N., Carenini, G., Conati, C., Mackworth, A., Maclaren, H., y Poole, D. (2005). Designing CIspace: Pedagogy and usability in a learning environment for AI. Proceedings of the 10th Annual SIGCSE Conference on Innovation and Technology in Computer Science Education -ITiCSE '05, 178. Capricria, Portugal: ACM Press. <https://doi.org/10.1145/1067445.1067495>
- Boden, M. A. (1984). Impacts of artificial intelligence. *Futures*, 16(1), 60-70. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(84\)90007-7](https://doi.org/10.1016/0016-3287(84)90007-7)
- Brown, J. S., y Burton, R. R. (1978). A paradigmatic example of an artificially intelligent instructional system. *International Journal of Man-Machine Studies*, 10 (3), 323-339. [https://doi.org/10.1016/S0020-7373\(78\)80050-9](https://doi.org/10.1016/S0020-7373(78)80050-9)
- Crawford, Kate (2024) Atlas de la inteligencia artificial. Poder, política y costos planetarios. Fondo de Cultura Económica.
- 32 Edelman, G. (2011). *Formar y formarse en la enseñanza*. Buenos Aires, Argentina: Paidós
- Fajardo Aguilar, G. M., Ayala Gavilanes, D. C., Arroba Freire, E.M., López Quincha, M. (2023).
- Inteligencia Artificial y la Educación Universitaria: Una revisión sistemática. *Magazine de las Ciencias*. 8(1), 109-131. DOI: <https://doi.org/10.33262/rmc.v8i1.2935>
- IBM (s/f) ¿Qué es la inteligencia artificial? <https://www.ibm.com/mx-es/topics/artificial-intelligence>
- Incio Flores, F. A., Capuñay Sanchez, D. L., Estela Urbina, R. O., Valles Coral, M. A., Vergara Medrano, S. E., Elera Gonzales, D. G. (2022). Inteligencia artificial en educación: una revisión de la literatura en revistas científicas internacionales. *Revista de Investigación Apuntes Universitarios*. 12 (1). 353- 372. DOI:<https://doi.org/10.17162/au.v12i1.974>
- Ki Kim, S., Kim T. and Kim, K. (2023). Analysis of Teaching and Learning Environment for Data Science and AI Education (Focused on 2022 Revi-

- sed Curriculum), Conferencia Internacional Internacional sobre la Inteligencia Artificial en la Información y la Comunicación, Bali, Indonesia.
- Moreno Padilla, R. D. (2019). La llegada de la inteligencia artificial a la educación. *Revista RITI Investigación en tecnologías de la Información*. 7(14). 260- 270. DOI:<https://doi.org/10.36825/RITI.07.14.022>
- Morelli, S. (2013). El currículum universitario en torno a la formación integral. En: *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, N° 8. Disponible en: <https://revistacseducacion.unr.edu.ar/index.php/educacion/article/view/159/154>
- Morelli, Silvia (2017) El Currículum Universitario y la Relación con el Saber. Nociones desde la Posmodernidad. En: *Revista Investigación Cualitativa*. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Silvia-Morelli-2/publication/349442823_El_Currículum_Universitario_y_la_Relacion_con_el_Saber_Nociones_desde_la_Posmodernidad/links/60300d05a6fdcc37a83a88/El-Currículum-Universitario-y-la-Relacion-con-el-Saber-Nociones-desde-la-Posmodernidad.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019). Consenso de Beijing sobre la inteligencia artificial y la educación. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303>
- Pacheco Méndez, Alicia y Díaz Barriga, Ángel (1997). *La profesión: su condición social e institucional*. CESU, UNAM.
- Pinar, W. F. (2011). The character of curriculum studies: Bildung, currere, and the recurring question of the subject. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137015839>
- Steiman, J. (2011) Las titulaciones universitarias. Mimeo.

Financiamiento de la investigación en las universidades nacionales argentinas: Evolución de los recursos financieros y del personal científico

ADRIANA BROTO Y ANA GARCÍA DE FANELLI

Introducción

Las políticas de financiamiento de la actividad de investigación en las universidades nacionales argentinas han experimentado los vaivenes propios de la inestabilidad de la economía y de los cambios políticos.

A lo largo del siglo XX, y tomando como ejemplo lo acontecido en la Universidad de Buenos Aires (UBA), es posible reconocer dos momentos en los cuales se dio particular impulso a la política científica en la universidad, con repercusiones posteriores en el resto del sector universitario nacional (Vasen, 2018). En primer lugar, entre 1955 y 1966 tuvo lugar una etapa de modernización académica de la UBA,

la así llamada “etapa de oro”, cuando entre otras medidas adoptadas se promovió la expansión de los cargos docentes con dedicaciones exclusivas. En segundo lugar, tras el inicio de la democracia en 1983, la UBA creó la Secretaría de Ciencia y Técnica (UBACYT), el cual fue un modelo de política científica que luego se replicó en el resto de las universidades nacionales. Este modelo incluía un programa propio de subsidios para proyectos de investigación, con menor monto generalmente que los que administraban los organismos nacionales, becas de investigación para los posgrados y otras ayudas como el financiamiento de viajes, premio por productividad, etc. Estas secretarías de Ciencia y Técnica en las universidades nacionales tendrían después a su cargo el Programa de Incentivo de los Docentes Investigadores creado por la entonces Secretaría de Políticas Universitarias en los años noventa (Albornoz et al. 2004; Bekerman, 2016; Vasen, 2018).

En el último medio siglo de fuerte masificación de la educación superior en América Latina, la importancia del desarrollo de la investigación en las universidades se vio afectada por la expansión institucional como respuesta a la presión de la demanda social por acceso a las instituciones de educación superior. En este contexto, se crearon instituciones universitarias cuya función principal es la docencia, revelando escaso desarrollo de la actividad de investigación. En tal sentido, tanto en América Latina en general como en la Argentina en particular, las universidades de investigación son un grupo reducido si se toma en cuenta los indicadores bibliométricos (Brunner et al., 2024).

En este trabajo analizamos la evolución del financiamiento de la función de investigación en las universidades nacionales argentinas en la última década y las principales características del financiamiento del personal dedicado a la I+D en estas instituciones. Comenzamos estudiando los indicadores de financiamiento y ejecución del gasto en I+D del sector de educación superior en Iberoamérica, para después analizar la evolución del financiamiento de la actividad de investigación en las universidades nacionales de la Argentina. Seguidamente examinamos las principales características del personal dedicado a la investigación en las universidades nacionales, sus remuneraciones promedio y los recursos destinados por investigador/a.

En las conclusiones exponemos los principales hallazgos de este trabajo y señalamos algunos problemas que presenta la disponibilidad de la información sobre este tema para poder dimensionar adecuadamente la cuestión del financiamiento destinado a la actividad de investigación en cada institución universitaria nacional.

Recursos financieros

Indicadores comparativos para Iberoamérica

Al comparar el esfuerzo que realiza la sociedad argentina en términos de inversión en investigación y desarrollo (I+D) respecto de los otros países de Iberoamérica, podemos apreciar que el indicador de gasto en I+D respecto del PIB representaba en 2021 la mitad de la inversión que realizaba Brasil, aunque era superior a la mayoría de los otros países de América Latina (Gráfico 1).

36

Gráfico 1. Inversión en I+D en Iberoamérica en 2021 (en %)

Países	Gasto en I+D en relación al PIB
Portugal	1,68%
España	1,43%
Brasil*	1,17%
Iberoamérica	0,77%
América Latina y el Caribe	0,61%
Argentina	0,52%
Uruguay	0,44%
Chile*	0,34%
Cuba	0,32%
Costa Rica	0,30%
México	0,28%
Colombia	0,20%

Continúa...

Panamá	0,18%
Paraguay	0,15%
Perú	0,14%
Guatemala	0,06%

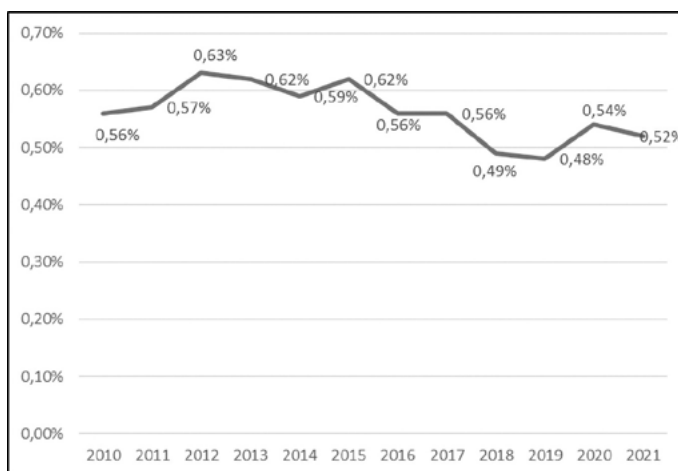
*Nota: corresponde a 2020.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT (2024).

La inversión total, pública y privada, en I+D en la Argentina en términos del PIB ha disminuido en los últimos diez años (Gráfico 2). En la lectura de este indicador se debe considerar la volatilidad de la economía argentina, con caídas del PIB en 2012, 2014, 2016, 2018, 2019 y la más pronunciada durante la pandemia del Covid en 2020, con un repunte en 2021 (Banco Mundial, 2024). Por tanto, en la interpretación de la evolución de este indicador debe tomarse en cuenta que el denominador se redujo en seis de estos doce años.

Gráfico 2. Gasto en I+D en Argentina en relación con el PIB (en %), 2010-2021

37

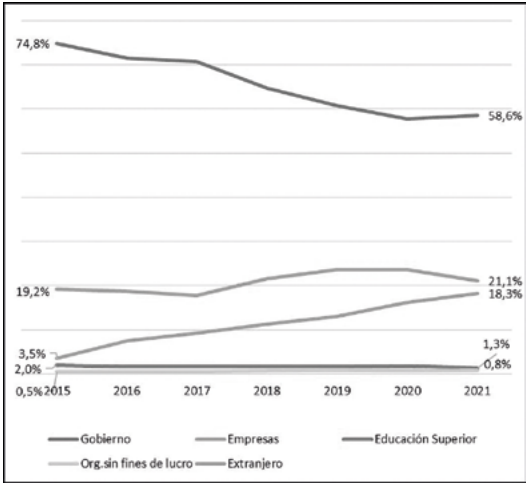


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT (2024).

El sector universitario argentino tiene una muy baja participación en el financiamiento de la I+D, apenas alcanza al 1,3% del total en 2021. El principal sector que financia la I+D es el gobierno, centralmente través de los fondos que administraba el ex Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), desde diciembre de 2023 Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología de la Jefatura de Gabinete del Ministro y en particular a través del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Un dato a destacar de la evolución de los sectores de financiamiento entre el 2015 y el 2021 es la importante caída en la participación del gobierno y el aumento del sector extranjero como financiador (Gráfico 3)¹.

Gráfico 3. Financiamiento de la I+D en la Argentina por sector 2015-2021 (en%)



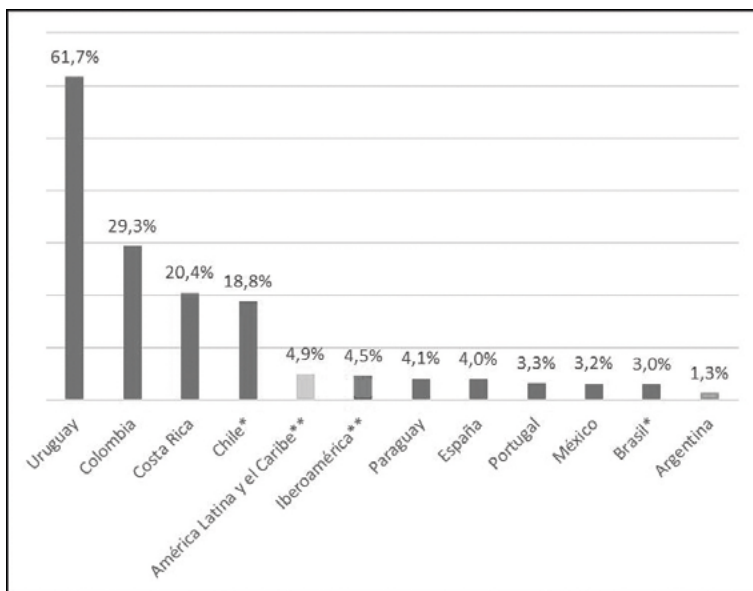
38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del RICYT (2024).

¹ De acuerdo con consultas realizadas a un experto en las estadísticas de la I+D de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), Rodolfo Barrere, lo que se observa con el financiamiento extranjero está ligado al crecimiento de la ejecución de ensayos clínicos (de fase 1 a 3) por parte de empresas radicadas en Argentina y financiado por empresas farmacéuticas extranjeras. Este crecimiento obedeció a que la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) cambió una serie de regulaciones que abrieron la puerta a este tipo de trabajo y ya existían en Argentina empresas, capacidad e infraestructura para hacerlo, sumado a una demanda internacional creciente de estos servicios y a un relativo bajo costo local.

Si bien, como se observa en el gráfico 4, la educación superior tiene una baja participación en general en el financiamiento de la I+D en Iberoamérica, Argentina presenta el menor valor del grupo.

Gráfico 4. Participación del sector de educación superior en el financiamiento del gasto en I+D en Iberoamérica, 2021 (en %)

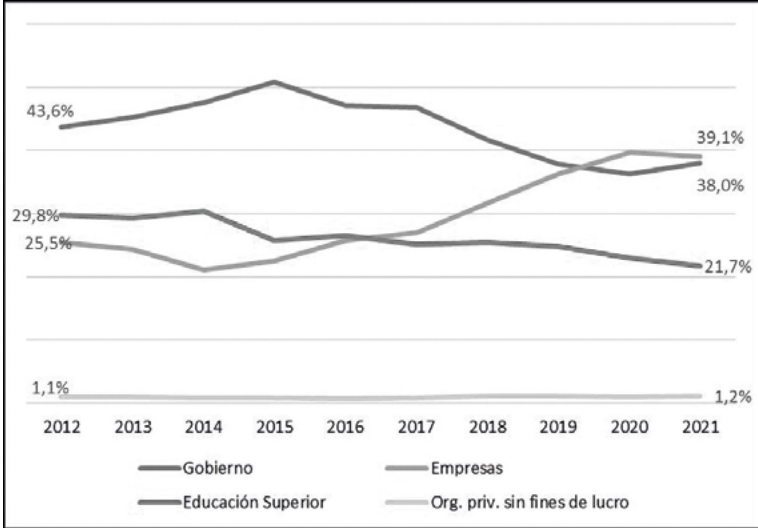


Notas: * 2020, ** estimado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT (2024).

Como sector de ejecución de la I+D, la educación superior argentina alcanzaba una participación del 21,7% en 2021, tras disminuir respecto del casi 30% logrado en 2012. Un aspecto destacable de este periodo es el aumento de la participación de las empresas privadas y públicas en la ejecución de la I+D. Este aumento en parte se explica por la disminución de la participación del sector educación superior y del gobierno en 2014 y 2015, respectivamente (Gráfico 5).

Gráfico 5. Participación de los distintos sectores en la ejecución de la I+D en Argentina, 2021 (en %)

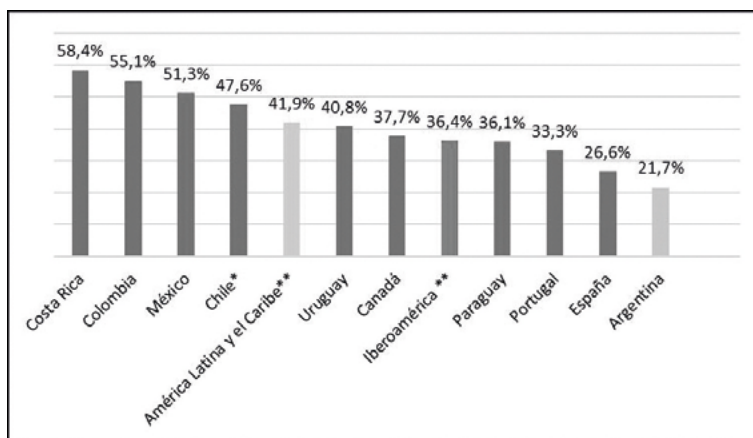


40

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT (2024).

Analizando en el plano comparativo de Iberoamérica, el sector educación superior de la Argentina es el que presenta una menor participación en la ejecución del gasto en I+D (Gráfico 6).

Gráfico 6. Participación de los sectores en la ejecución del gasto de I+D, 2021 (en %)



Notas: * 2020, ** estimado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT (2024).

No obstante, el sector universitario estatal en Argentina es el mayor empleador de investigadores/as y becarios/as dedicados a la I+D, representando el 50% del total en 2022. De acuerdo con datos del Anuario 2022 del ex MINCYT (MINCYT, 2023a), en las universidades públicas se desempeñaban como investigadores/as y becarios/as 48.402 personas, sobre un total de 96.171 personas. A este personal científico se le sumaba los 18.703 investigadores/as y becarios/as CONICET con lugar de trabajo en una universidad pública. Cabe de todos modos tener presente que una proporción de este personal de investigación está compuesto por profesores/as que se desempeñan de modo parcial a esta tarea. En el Anuario del ex MINCYT, cuando se calcula el indicador de personal de investigación dedicado a la I+D equivalente a tiempo completo, las 96.171 personas se reducen a 58.803 (MINCYT, 2023a).

En suma, en el contexto del panorama de Iberoamérica, las universidades argentinas tienen una baja participación tanto como financiadoras

como en tanto ejecutoras del gasto de la I+D, aunque en ellas se desempeñan más de la mitad del personal destinado a esta actividad.

Financiamiento de la ciencia y tecnología en las universidades nacionales

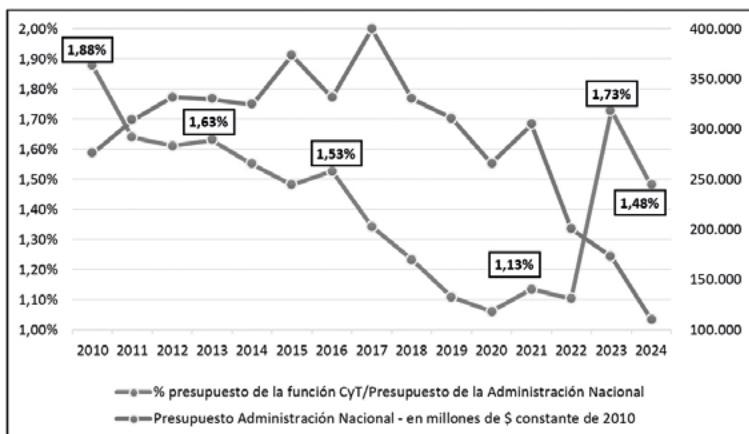
A través de las leyes de presupuesto nacionales se asignan fondos para la actividad de Ciencia y Técnica (CyT) en las distintas reparticiones del Estado. Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público Nacional (SPN), CyT comprende “las acciones inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024a).

CyT dentro del presupuesto nacional y en el PIB

42

El Gráfico 7 muestra la evolución de la participación que ocupó la función CyT en el presupuesto total de la Administración Pública Nacional (APN) en la última década. En el periodo analizado, la función CyT alcanza su mayor representatividad en 2010, estabilizándose este valor entre 2011 y 2013, para después disminuir de modo continuo, a excepción del significativo aumento que tuvo en 2023. Un dato destacable es la baja participación que en general tiene esta función en el total del presupuesto de la APN: apenas alcanza un 1,43% en promedio en el periodo.

Gráfico 7. Evolución de la función Ciencia y Técnica en el presupuesto total de la Administración Pública Nacional (en %) y Presupuesto de la Administración Pública Nacional en millones de pesos de 2010, 2010-2024



Nota: El cálculo se ha realizado en base a los créditos de inicio aprobados en las Leyes Anuales de Presupuesto, y de acuerdo a la Decisión Administrativa que distribuye el presupuesto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada en presupuesto abierto (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024b).

Por segundo año consecutivo, el PEN inicia el ejercicio fiscal sin contar con una Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso de la Nación. Por ello, se dicta el Decreto Nro. 1131/24 que prórroga para el ejercicio 2025 el presupuesto 2023, conforme el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

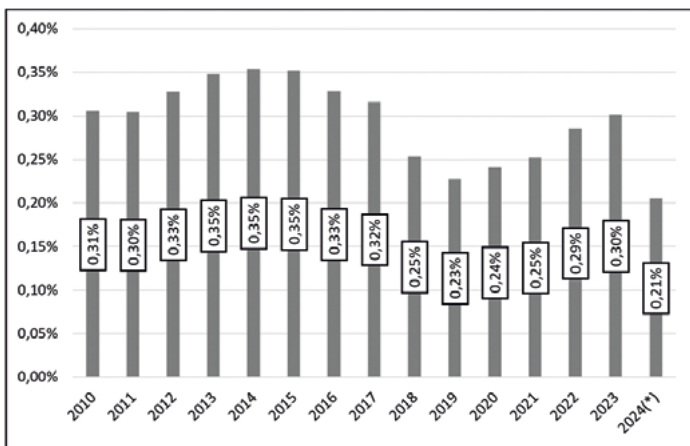
La distributiva de la prórroga del Presupuesto correspondiente al ejercicio 2025, asigna un crédito a la función CyT de \$ 1.320.796 millones que representa el 1,40% en el total del presupuesto de la APN. Ello pone de manifiesto, que la representación de la Función CyT en el Presupuesto de la APN continua su descenso.

Como podemos observar en el Gráfico 8, entre 2010 y 2024 la mayor participación de la inversión pública en CyT en relación con el PIB se dio

entre 2013 y 2015, alcanzando el 0,35%. Después decrece, representando el 0,23% en 2019, elevándose posteriormente hasta ubicarse en 0.24% del PIB en 2024. Cabe señalar que este último valor es menor al previsto para ese año en la Ley 27.614 de Financiamiento del Sistema de Ciencia y Tecnología e Innovación. En efecto, esta Ley prevé un incremento² progresivo y sostenido del presupuesto nacional destinado a la función de CyT a partir del año 2021, hasta alcanzar el 1% del PIB en 2032.

De acuerdo al análisis realizado por el Grupo EPC-CHICTI (2025a), el presupuesto de la Función CyT del Presupuesto de la APN inicia el 2025 con una caída del 47,2% en términos reales respecto al año 2023, lo que llevaría a una disminución de la participación de la inversión en relación con el PIB al 0,2%, equiparable al del año 2002.

Gráfico 8. Evolución del gasto nacional devengado de la función Ciencia y Técnica en (%) del PIB. 2010-2024.



(*) PBI año 2024 dato provisorio

Nota: para la elaboración del cuadro se tomó el gasto devengado al cierre de cada ejercicio.

Fuente: Elaboración propia sobre la base a la información publicada en Presupuesto Abierto (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024b).

² La Ley 27.614 dispone que la inversión en la función ciencia y técnica deberá crecer anualmente en relación al PIB de acuerdo a los siguientes porcentajes mínimos: 2021: 0,28%; 2022: 0,31%; 2023: 0,34%; 2024: 0,39%; 2025: 0,45%; 2026: 0,52%; 2027: 0,59%; 2028: 0,68%; 2029: 0,78%; 2030: 0,90%; 2031: 0,95%; 2032: 1%.

Ciencia y Técnica en las universidades nacionales

En la asignación presupuestaria destinada a las universidades nacionales correspondiente al Programa 26- Desarrollo de la Educación Superior, existe una partida específica destinada a CyT. Dentro de esta partida se incluyeron los montos correspondientes al Programa de Incentivo para los Docentes-Investigadores creado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en 1994, al Fortalecimiento de la I+D+i y los gastos de funcionamiento para las actividades de la función. Como puede observarse en el Cuadro 1 los montos asignados a la función de CyT en las universidades nacionales fueron disminuyendo en términos constantes, a la par que también se fue reduciendo el presupuesto destinado al Programa de Incentivos de los Docentes Investigadores.

Cuadro 1. Evolución del presupuesto de las universidades nacionales destinado a la función de Ciencia y Técnica y participación en el total del crédito de inicio de la Ley de Presupuesto, correspondiente al Programa 26- Desarrollo de la Educación Superior (en millones de pesos constantes de 2010). 2010-2023

45

Año	Función CyT	Gastos CyT distribuido a las UUNN	Programa de Incentivos a Docentes	Fortalecimiento de la I+D+i	Partic. CyT en el presupuesto universitario
2010	206	101	90	15	1,95%
2011	167	82	73	12	1,52%
2012	141	73	65	3	1,20%
2013	114	60	52	3	0,96%
2014	96	43	49	4	0,81%
2015	94	45	44	4	0,76%
2016	68	32	31	5	0,61%
2017	144	25	34	85	1,09%
2018	116	17	17	81	0,99%
2019	103	12	16	76	1,00%
2020	75	21	12	42	0,92%
2021	67	12	16	38	0,79%
2022	33	6	7	20	0,55%
2023	48	7	7	34	1,05%

Nota: Los valores corresponden a los créditos de inicio del Programa 26- Desarrollo de la Educación Superior del entonces Ministerio de Educación.

En 2017 se resta de la función CyT de la Planilla 12 de la Ley de Presupuesto la suma de \$ 250 millones, correspondiente a los programas: Universidad, Derecho y Justicia; Universidades de Reciente Creación, porque son programas de la función Educación y Cultura.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Oficina Nacional de Presupuesto (2024b), Ministerio de Capital Humano (2024) e información de la ex SPU.

El presupuesto de CyT de las universidades nacionales, que representaba el 5,94% del presupuesto total destinado a las universidades en el año 2004 (García de Fanelli, 2019), disminuyó a 1,95% en el 2010, para después continuar su descenso hasta el 2017, cuando se eleva al 1,09%, cayendo nuevamente hasta 2022 para cerrar el periodo con una recuperación, alcanzando en 2023 el 1,05% del presupuesto total de las universidades nacionales. En tanto, el crédito devengado 2024 cerró con una importante caída, representando entonces esta función apenas el 0,21% del presupuesto universitario.

El significativo crecimiento que reflejan las partidas presupuestarias de CyT en 2017 se debe a una mayor asignación de recursos al Plan de Fortalecimiento de I+D+i en las universidades nacionales creado en 2008. A través de este plan se otorgaron fondos principalmente para “Becas de Estímulo a las Vocaciones Científicas” y para la ampliación de los créditos destinados a financiar los gastos de CyT de cada universidad nacional. Este Plan de Fortalecimiento fue perdiendo peso por la disminución del presupuesto asignado a tal fin (Cuadro 1).

46 Cabe señalar, sin embargo, que las cifras que muestran los créditos de inicio asignados por la Ley de Presupuesto a las universidades nacionales en la función CyT no reflejan la totalidad de los recursos que éstas asignan a dicha función. En primer lugar, el costo de los salarios de los docentes de mayor dedicación (exclusiva y semiexclusiva), que destinan un porcentaje de su tiempo a la actividad de investigación, se encuentra computado en la función Educación y Cultura. Al respecto, cabe tener presente que, la distribución del tiempo de la dedicación docente a las actividades de docencia y de investigación la define la normativa de cada universidad nacional. Por ejemplo, en la UBA³ la dedicación docente exclusiva equivale a una distribución del tiempo entre un 25% destinado a la docencia y 75% a la investigación. Segundo, las universidades nacionales pueden reasignar los créditos que le fueron otorgados en la ley de Presupuesto Nacional para incrementar las partidas destinadas a la investigación. Tercero,

³ La resolución del Consejo Superior que aprueba el presupuesto para el ejercicio 2017 (UBA, 2024a) dice que para la asignación del costo docente entre las funciones de Educación y Cultura y de Ciencia y Técnica, se tuvo en consideración lo establecido en el Estatuto de la Universidad en los artículos 28, 29, 30 y 31 y la Resolución CS Nro. 5909/09.

en general existen fallas en los procedimientos de las universidades para computar los costos que corresponden a cada función: enseñanza o investigación, sobre todo, de ciertos costos de producción conjunta. Con el fin de mejorar los problemas de información, a partir de la Ley de Presupuesto del año 2017 se establece que las universidades nacionales deben aprobar y ejecutar sus presupuestos con la clasificación funcional de: Educación, Salud y CyT. Sin embargo, en la actualidad no se tiene certeza del cumplimiento de dicha norma, ya que los datos oficiales no publican la distribución de los créditos que aprueban las universidades con la referida clasificación funcional. Esta información permitiría conocer el crédito total que disponen las universidades para desarrollar las actividades de investigación.

Además, los presupuestos aprobados por el Congreso de la Nación pueden sufrir cambios en el año, ya sea porque se aumentan o disminuyen los créditos. Estas variaciones anuales del crédito son diferentes entre los organismos y en muchos casos son muy significativas. Generalmente corresponden a actualizaciones de algunos conceptos de gastos, por ejemplo, salarios, costo de obras de infraestructura, funcionamiento, entre otros.

47

Respecto del crédito destinado al Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, como podemos observar en Cuadro 1 este ha tendido a disminuir en valores reales⁴. En primer lugar, el número de docentes que percibieron el plus salarial de este Programa se redujo pasando de 23.352 en 2010 a 19.152 en 2022, correspondiente a las actividades realizadas en el año 2020 y 2021, (último dato disponible) (Ministerio de Capital Humano, 2024). Por otro lado, el monto del incentivo docente sufrió una desactualización en relación a la inflación y sus montos fueron liquidados con hasta dos años de retraso, representando así un plus adicional al investigador/a que cada vez fue teniendo menor incidencia en sus ingresos.

En mayo de 2019 el entonces ex Ministerio de Educación crea mediante la Resolución Nro. 1216/2019 el Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SIDIUN) que establece un nuevo reglamento de la actividad. Posteriormente, en marzo de 2023, se crea el

⁴ Si bien en 2021, se observa un aumento en el presupuesto con respecto al año anterior, ello fue para saldar la deuda de los años 2018, 2019 y 2020.

Programa para la Investigación Universitaria Argentina (PRINUAR)⁵, con el objetivo de jerarquizar la investigación científica y el desarrollo (I+D) y de las Artes en el ámbito del sistema universitario argentino y destacar el papel que éstas cumplen dentro del Sistema Científico Tecnológico Nacional, y se deja sin efecto el SIDIUN.

Otros organismos que financian la investigación en las UUNN: Conicet y Agencia

48 Además de los fondos que reciben las universidades vía presupuesto del ex Ministerio de Educación, actual Ministerio de Capital Humano, otros organismos de CyT públicos contribuyen también aportando recursos financieros a las universidades nacionales (García de Fanelli, 2019; Aristimuño, 2023). Entre los de mayor relevancia para la actividad de investigación universitaria podemos señalar el ex MINCYT, actualmente Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología de la Jefatura de Gabinete del Ministro, especialmente vía el CONICET y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (ANPCYT). Al respecto, cabe señalar que de acuerdo al relevamiento del ex MINCYT, el sector público⁶ financió el 98,6% del total de la inversión en I+D en las universidades públicas en el año 2022 (MINCYT, 2023a).

En primer lugar, el CONICET financia la actividad de investigación en las universidades vía el pago de los salarios de las y los investigadores que pertenecen a la Carrera del Investigador Científico (CIC) y a los becarios doctorales y postdoctorales y personal de apoyo del CONICET que tienen como lugar de trabajo una universidad. El CONICET otorga además subsidios de investigación a los docentes-investigadores que pertenecen al CIC y cubre parcialmente los gastos de funcionamiento de los Centros/Institutos de doble dependencia

⁵ En noviembre de 2023, con la puesta en funcionamiento de las comisiones directivas y de acreditación del PRINUAR se gestiona el proceso de evaluación que permite la categorización y recategorización de docentes investigadores de universidades públicas y privadas de todo el país.

⁶ La inversión del sector público está compuesta por: recursos del presupuesto nacional y/o provincial y recursos del sector público (MINCYT, universidades públicas y otros).

Universidad-CONICET⁷ (UBA, 2024b) y (CONICET, 2024). El financiamiento de estos institutos y centros de investigación proviene del presupuesto de las universidades y del CONICET, que aporta los recursos para que el personal pueda desarrollar sus tareas (salarios, pago de servicios, mantenimiento de la infraestructura, entre otros). Asimismo, gran parte de los insumos y del equipamiento fueron adquiridos con créditos provenientes de los distintos programas del ex MINCYT a través de subsidios y el financiamiento de proyectos.

Por otra parte, el CONICET otorgó subsidios a las instituciones universitarias para el desarrollo de Proyectos de Investigación y Desarrollo (por ejemplo, Proyectos de investigación Orientada, Proyectos de Investigación Plurianuales, Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social, Proyectos de Investigación Bianual, entre otros). En el año 2015 (última información disponible), cerca del 78% de los recursos que el CONICET destinó para financiar proyectos (\$272,08 millones) se asignaron a las universidades⁸; representando aproximadamente un 67% de los créditos de la función CyT del presupuesto de las universidades nacionales.

En segundo lugar, la ANPCyT brindó financiamiento a docentes-investigadores de las universidades a través de distintos mecanismos concursables de proyectos, especialmente vía el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Como parte de estos subsidios de investigación, también otorgó becas doctorales y postdoctorales a las/los jóvenes participantes de estos proyectos. También el ex MINCYT dispuso de distintos programas especiales que financiaban la mejora de la actividad de investigación de las universidades otorgando recursos para equipamiento de laboratorios tales como los asignados en los “Sistemas Nacionales”, el Programa de Evaluación Institucional (PEI) y otras facilidades para promocionar el mejoramiento y la articulación de los resultados de la investigación con la sociedad.

⁷ Por ejemplo, en 2019 el presupuesto otorgado por el CONICET para el funcionamiento de los Institutos de Investigación de doble dependencia -UBA-CONICET- (\$12,5 millones), representó el 1% de los créditos de la función CyT (\$ 1.035 millones a valores corrientes), aprobados por el Consejo Superior de la Universidad. Como el financiamiento del CONICET es parcial, la UBA debió destinar, del crédito asignado en el presupuesto nacional, una partida presupuestaria para reforzar los gastos de funcionamientos de los Institutos, equivalente al 3% del crédito destinado a la función CyT para el ejercicio 2019.

⁸ Corresponde al financiamiento de proyectos en universidad o instituto universitario estatal y OCT Universidades

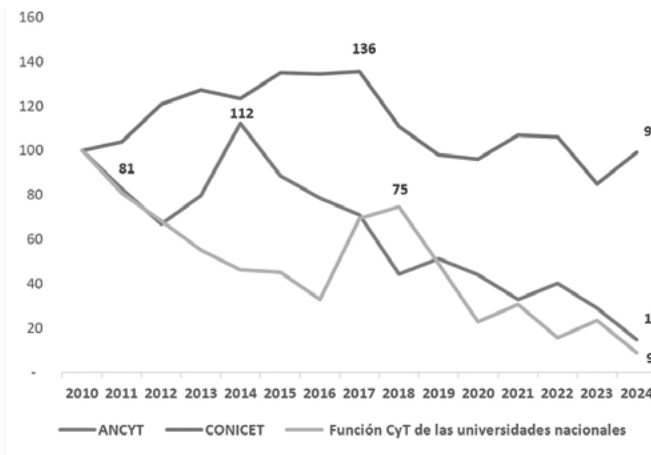
En el año 2015 (último dato disponible) el 27% del presupuesto de la ANPCYT (\$1.539 millones) (SICYTAR, 2015) estuvo destinado para financiar proyectos en las universidades nacionales, representando el 133% del crédito de la función CyT de las universidades nacionales aprobado para dicho año. Por su parte la Agencia en 2023 adjudicó más de 6.900 millones de pesos para la convocatoria PICT 2021 en las universidades nacionales, lo que representa más del doble de lo que se destinó de manera directa desde el presupuesto nacional a las universidades para gastos en CyT (ANPCYT, 2023).

En el Gráfico 9 se puede observar la evolución comparada de los créditos de cierre asignados a la ANPCYT, el CONICET y las universidades nacionales (función CyT).

Gráfico 9. Evolución de los créditos de cierre de la ANPCyT, el CONICET y la función Ciencia y Técnica de las Universidades Nacionales (a pesos de 2010). 2010-2024.

Índice: 2010=100

50



Nota: El cálculo se ha realizado en base a los créditos de cierre aprobados en las Leyes Anuales de Presupuesto, y sus modificaciones presupuestarias anuales. El crédito de la función CyT de las universidades nacionales corresponde a los del Programa 26- Desarrollo de la Educación Superior del ex Ministerio de Educación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada en presupuesto abierto (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024b).

Entre 2010 y 2024, el presupuesto de la ANPCyT cae un 85%, el de las universidades nacionales un 91% y el del CONICET un 1% en términos reales, mientras que los créditos correspondientes a la función CyT totales disminuyeron un 33%.

El Gráfico 9 muestra que el presupuesto de la ANPCyT, experimentó fuertes cambios entre años. A partir de 2012, se inicia una etapa con grandes oscilaciones en el crecimiento de los recursos, acompañando el ciclo económico, y en donde se destaca el importante aumento producido en 2014, seguido de un ciclo con profundas caídas en la inversión. Entre el 62% y el 82% de los fondos administrado por la ANPCYT en este periodo provenían de financiamiento externo a través de programas cofinanciados con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Los fondos ejecutados por la ANPCYT representaron entre un 4% y un 9% del presupuesto total de la función CyT del presupuesto nacional. En tanto, el CONICET, que se financia íntegramente con recursos del Tesoro Nacional, ejecutó a lo largo del período entre el 26% y el 38% de los recursos totales de la función CyT. Como se aprecia en el Gráfico 9, los recursos del CONICET caen en menor proporción en relación con las otras dos organizaciones, ya que en 2024- cerca del 70% del presupuesto del CONICET se destinó al pago de los salarios de las/ los investigadores que pertenecían a la Carrera del Investigador Científico (CIC) y el personal de apoyo y el 25% a becas doctorales y postdoctorales. Por tanto, la evolución del presupuesto del CONICET estuvo altamente relacionada con los aumentos salariales acordados para el sector y al número de investigadores/as y de becarios/as del periodo. En tal sentido un porcentaje menor del presupuesto se destinaba a otros rubros de la actividad de investigación, como se observa en el caso de las partidas asignadas para financiar proyectos de investigación, las cuales tuvieron una tendencia decreciente a lo largo del periodo, con recuperaciones en algunos años intermedios, pasando del 19% que representaba en 2004 a un 11% en 2010, luego osciló en promedio a un 10 %, para continuar descendiendo hasta alcanzar un 5 % en 2018 (Alasino, 2020). Esto es posible atribuirlo a que el aumento del personal y de los centros de investigación absorbieron porciones crecientes del presupuesto del CONICET.

En cuanto a las proyecciones de financiamiento para la función CyT para el año 2025, un informe del Centro Iberoamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIICTI, 2025a) estima que el ajuste fiscal y presupuestario es muy significativo para el sector. De hecho, el crédito para el ejercicio 2025, prorrogado por la DA 3/2025, destinado a la función CyT del Presupuesto de la APN refleja una caída real del 21,3% y acumula una pérdida del 47,2% en dos años, mientras que el CONICET muestra una reducción del 25,6% real en su crédito y el de la Agencia I+D+i presenta una caída más leve del 22,5%, con una retracción de 77,2 puntos contra 2023. A pesar que el presupuesto del CONICET pierde un 42,8% real en dos años, es el organismo de CyT que menos cae, debido a la incidencia que tiene el inciso para salarios. En tanto, el crédito previsto para 2025 en la actividad 16 “Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en Universidades” del Programa 26 (Desarrollo de la Educación Superior) presenta una caída real del 78,6% respecto a 2023.

52 Por otro lado, es interesante considerar que las características de tamaño y heterogeneidad de las universidades se ven representadas en el nivel de inversión que realizan en I+D. Así pues, en 2021 cerca del 70% de la inversión en I+D en las universidades públicas se concentró en tan solo 11 instituciones universitarias para un total de 65 universidades, que invirtieron entre 1.100 y más de 3.000 millones de pesos en I+D (MINCYT, 2023 b).

Por último, cabe destacar las dificultades para acceder a la información de la inversión total que los distintos organismos del Estado destinan a las universidades nacionales, como es el caso del CONICET y de la ANPCYT⁹.

Futuro y síntesis

En suma, entre el 2010 y el 2024, el presupuesto de las universidades nacionales correspondiente a la función CyT disminuyó de manera dramática.

⁹ Las cifras oficiales no publican información discriminada respecto de quienes han recibido los fondos que la ANPCYT destina a los distintos actores e instituciones beneficiarias.

Además, tanto los subsidios de la ANPCyT como del CONICET muestran en el periodo una tendencia decreciente y son muy volátiles.

El financiamiento para la investigación en las universidades nacionales disminuyó en términos reales en la última década, a causa de un contexto económico de altísima inestabilidad, con vaivenes de expansión y contracción y una fuerte devaluación de los últimos años, y que no fue compensado con los fondos concursables externos para la I+D (García de Fanelli, 2019). El fortalecimiento de la actividad de investigación en las universidades nacionales demanda un aumento significativo de recursos que permita la recuperación del fuerte deterioro que tuvo el presupuesto en la última década. Para ello, una política que contribuiría a brindar mayor previsibilidad y un horizonte de crecimiento y desarrollo para el sector sería el incremento progresivo del presupuesto de las universidades nacionales para la función CyT, como lo indica la Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Personal de I+D en las universidades nacionales

53

En lo que respecta a la cantidad de personal destinado a esta actividad de I+D en las universidades nacionales, el indicador más directo es la cantidad de cargos con dedicación exclusiva. Como ya señalamos, este indicador se ha mantenido estable a lo largo de los últimos veinte años, con una proporción entre 10% y 12% del total de cargos con la máxima dedicación (Ministerio de Capital Humano, 2024).

Cuadro 2. Cargos docentes con dedicación exclusiva sobre el total de cargos por universidad nacional argentina, 2022

Menos de 10%	10-15%	16-25%	Más 25%
Jujuy	Lanús	Tucumán	San Luis
Rosario	Salta	Santiago del Estero	Río Cuarto
Defensa	Patagonia Austral	Chilecito	Gral. Sarmiento
Mar del Plata	Misiones	Catamarca	Quilmes
Noroeste de la PBA	Comahue	Centro de la PBA	Tierra del Fuego
Río Negro	Arturo Jauretche	Tres de Febrero	
Patagonia San Juan Bosco	La Pampa	San Juan	
La Plata	Córdoba	La Matanza	
Oeste	Pedagógica	Luján	
San Antonio de Areco	Villa María	Sur	
Formosa	Cuyo		
Buenos Aires	Villa Mercedes		
Comechingones	Nordeste		
Chaco Austral	Litoral		
San Martín	Jujuy		
Guillermo Brown			
Entre Ríos			
Avellaneda			
Tecnológica			
Lomas de Zamora			
Moreno			
Hurlingham			
La Rioja			
Alto Uruguay			
Rafaela			
Artes			
José C. Paz			
Scalabrini Ortiz			

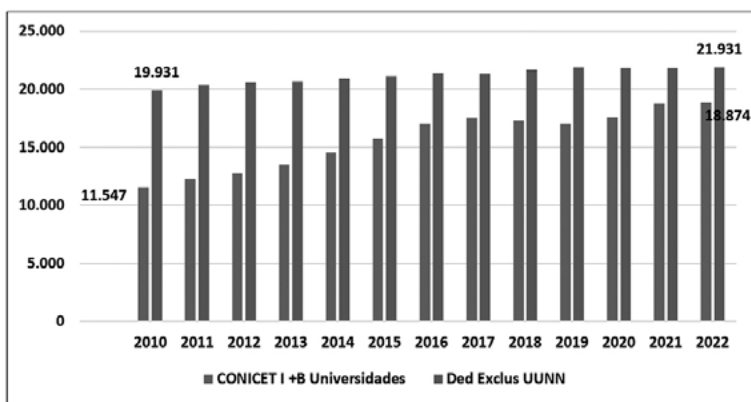
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Información Universitaria.

Si bien este es el dato promedio de las universidades nacionales, encontramos una importante variabilidad entre instituciones. No obstante, este indicador no revela claramente la actividad de investigación en estas instituciones. Por un lado, en las universidades tradicionales los cargos con dedicación exclusiva están concentrados en algunas unidades académicas. Por el otro, tal como señalamos antes, la cantidad de horas que se debe destinar a la actividad de enseñanza dentro del cargo con dedicación exclusiva varía según la institución.

En el periodo analizado se observa además que, mientras la participación de los cargos con dedicación exclusiva permanece

estacionaria, la expansión del personal de investigación (investigadoras/es y becarias/os) del CONICET aumenta, especialmente hasta 2015 y después en 2021 y 2022 (Gráfico 10).

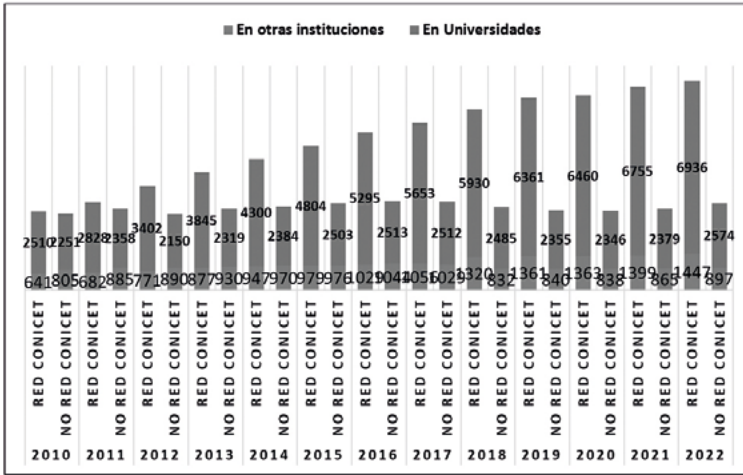
Gráfico 10. Evolución del número de cargos con dedicación exclusiva y de investigadores/as y becarios/as CONICET en las universidades nacionales, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CONICET y de los Anuarios de Estadística Universitaria (Ministerio de Capital Humano, 2024)

Cabe tener presente que una proporción de los cargos de dedicación exclusiva en las universidades nacionales son personal de investigación en CONICET. El 80% de los investigadores/as y becarios/as CONICET tenían por lugar de trabajo una universidad nacional (Gráfico 11).

Gráfico 11. Personal de investigación (investigadores/as y becarios/as) CONICET en las universidades y en otras instituciones, según sea su lugar de trabajo la Red CONICET o no Red CONICET, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del CONICET.

En el gráfico 11 se observa que la mayor expansión en la cantidad de personal de investigación del CONICET tuvo por lugar de trabajo las universidades, especialmente en la Red CONICET. Las Instituciones y centros de la red CONICET incluyen a las Unidades Ejecutoras, Unidades Ejecutoras en Red, Centros de Investigaciones y Transferencia, Centros de Servicios y Centros Inter-jurisdiccionales (Fisher et al., 2023).

En suma, como lo señalamos en el apartado anterior, en el financiamiento del personal de investigación de las universidades nacionales desempeña un papel central el CONICET, especialmente tras la fuerte expansión del personal de este organismo desde el año 2008 (Fischer et al., 2023). Quizás esto explique que no haya asociación entre la proporción de docentes con dedicación exclusiva en las universidades y las publicaciones en Scopus según institución. Al respecto, el ranking de SCImago de investigación ofrece un listado ordenado de instituciones

de acuerdo con el indicador del rendimiento de la investigación en publicaciones en Scopus (SCImago, 2024). Incluimos en este listado de las universidades nacionales también al CONICET por la estrecha relación con el desempeño de la función de investigación en las universidades nacionales. CONICET ocupa el tercer lugar en América Latina y 117 a nivel global dentro de 4.762 instituciones incluidas en SCImago 2024 (Cuadro 3). Entre las Universidades Nacionales que ocupan los primeros lugares se ubican las más antiguas y tradicionales, tales como Buenos Aires, La Plata, Córdoba y Cuyo. Cabe destacar que estas cuatro instituciones tienen un muy bajo nivel de docentes con dedicación exclusiva (6%, 8,9%, 11,1% y 10,8% respectivamente), concentrándose normalmente los docentes con dicha dedicación en las facultades de ciencias básicas, agronómicas, farmacia y bioquímica y humanidades.

Cuadro 3. Posición en el ranking SCImago de investigación del CONICET y de las Universidades Nacionales en Argentina, 2024

	Posición LATAM	Posición Global
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	3	117
Universidad de Buenos Aires	18	1084
Universidad Nacional de La Plata	43	2486
Universidad Nacional de Córdoba	69	3139
Universidad Nacional de Cuyo	174	4808
Universidad Nacional de Rosario	187	4873
Universidad Nacional de Mar del Plata	247	5470
Universidad Nacional de San Martín	286	5731
Universidad Nacional de Río Negro	320	5928
Universidad Nacional del Comahue	346	6160
Universidad Nacional del Sur	363	6274
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	385	6457
Universidad Nacional de Tucumán	397	6548
Universidad Nacional del Nordeste	419	6678
Universidad Nacional del Litoral	426	6728
Universidad Nacional de Quilmes	467	6984
Universidad Nacional de Salta	474	7039
Universidad Nacional de Misiones	506	7288
Universidad Nacional de Río Cuarto	509	7296
Universidad Nacional de La Pampa	544	7623
Universidad Nacional de San Luis	545	7631
Universidad Nacional de San Juan	574	7848
Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	598	8111
Universidad Tecnológica Nacional	621	8501

Fuente: SCImago, 2024.

En suma, el indicador de cargos con dedicación exclusiva no constituye un indicador válido para medir la intensidad de actividad de investigación en una universidad. Se requiere de otros indicadores que capturen todos los docentes investigadores que realizan tareas de investigación, para lo cual se debe incorporar principalmente a los/las investigadores y becarios del CONICET.

Recursos Financieros destinados a los/las investigadores

A continuación, analizaremos dos indicadores de insumo claves para estudiar la capacidad de financiamiento que tienen los/las investigadores para desarrollar sus actividades en las universidades: las remuneraciones promedio y la inversión promedio en I+D por investigador equivalente a jornada completa (EJC)¹⁰.

58 En Argentina, el trabajo que desempeñan los/las investigadores en las universidades públicas y en los institutos y centros de doble dependencia, en su mayoría está regulado por las normas correspondientes a los Docentes Universitarios¹¹ o de la Carrera del Investigador Científico (CIC) del (CONICET)¹². Además, pueden existir casos de investigadores de los Consejos Provinciales de Investigación, que no pertenecen a la universidad, ni tampoco son investigadores del CONICET, con lugar de trabajo en una universidad, y sus categorías y remuneraciones están establecidas en otros escalafones.

¹⁰ El indicador inversión promedio en I+D por investigador en equivalencia a jornada completa (EJC) incluye becarios/as de investigación. La fórmula del indicador es la relación del gasto total, de los sectores de financiamiento público, privado y externo, ejecutados por las universidades en actividades de I+D, en un año determinado y la cantidad de personas equivalentes a jornada completa (EJC). La equivalencia a jornada completa (EJC) se calcula considerando para cada persona únicamente la proporción de su tiempo (o su jornada) que dedica a I+D, de acuerdo a los coeficientes recomendados para el procesamiento de datos en RR. HH. de CyT tratados en el Manual Frascati.

¹¹ Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales. Homologado por el Decreto 1246/2015 y el Decreto Nro. 2427/93 de incentivo para el personal docente investigador de las Universidades Nacionales y sus normas reglamentarias y complementarias.

¹² Decreto 214/2006 que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Las remuneraciones de los/las investigadores con lugar de trabajo en una universidad nacional pueden ser erogadas por el CONICET, las universidades nacionales o un sistema mixto entre ambas instituciones. En el caso de los/las investigadores que pertenecen a la CIC del CONICET pueden presentarse dos situaciones: i) que el CONICET abone el salario a tiempo completo y la universidad suplemente con una dedicación simple a la docencia¹³, y ii) Que la Universidad abone la dedicación de tiempo completo y el CONICET otorgue un suplemento¹⁴. Por su parte, los salarios de los docentes universitarios que destinan una fracción de su dedicación a las actividades de I+D son financiados con recursos del presupuesto de las universidades y sus montos son establecidos en los Acuerdos Paritarios celebrados en el marco del respectivo Convenio Colectivo de Docentes Universitarios¹⁵.

Para analizar el comportamiento que tuvieron los salarios reales del personal I+D durante el periodo 2010-2023, hemos seleccionado dos categorías, una perteneciente al escalafón docente de las universidades nacionales y la otra de la CIC (CONICET): Profesor/a Titular Universitario con dedicación exclusiva e Investigador/a Principal CONICET (Gráfico 12). Cabe tener en cuenta que a diferencia de los/las investigadores de la CIC que están dedicados a tiempo completo a la actividad de CyT¹⁶, en las universidades nacionales los docentes con dedicación exclusiva pueden desempeñar múltiples funciones de docencia, investigación y extensión, pero ante todo tienen

¹³ Son pocos, pero también hay casos de investigadores CONICET que tienen una dedicación semiexclusiva en la Universidad, con una reducción del salario CONICET sobre el cargo pleno como investigador.

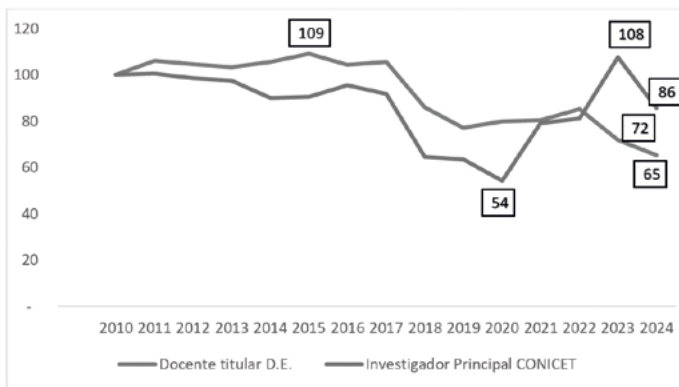
¹⁴ En este caso el suplemento resulta de la sumatoria del salario que de acuerdo a la categoría le correspondería en el CONICET, más el salario equivalente a la dedicación simple del cargo docente de DC en la Universidad, menos el salario percibido con DC en la Universidad. En el supuesto que los salarios de DC en el CONICET y en la Universidad fueran iguales, el suplemento equivaldrá al salario de una dedicación simple universitaria

¹⁵ Los salarios del personal universitario representan aproximadamente el 90% de la totalidad del presupuesto aprobado para las universidades nacionales, del cual el 55% corresponde a los salarios docentes. En el caso del CONICET, aproximadamente el 70% del presupuesto se destina a salarios. Esto evidencia el gran impacto que tiene anualmente el rubro salarios en los presupuestos de estas instituciones.

¹⁶ El investigador que dependa exclusivamente del CONICET y desarrolla su actividad en la Universidad podrán colaborar en la docencia superior, con la previa conformidad del CONICET, con hasta un cargo de dedicación simple.

obligaciones docentes, por lo cual la dedicación de su tiempo a la investigación puede ser en ocasiones parcial.

Gráfico 12. Evolución del salario real de las categorías: Profesor Titular Universitario con dedicación exclusiva y de Investigador Principal CONICET 2010-2024. (Índice Base diciembre 2010=100).



60

Nota: Se expresa el valor del salario al mes de diciembre de cada año. Para el cálculo del salario de cada categoría se han tomado los siguientes conceptos: 1) la categoría de Profesor Titular Universitario con dedicación exclusiva (40 horas) - el valor del sueldo básico, 2) la categoría de Investigador Principal CONICET- el valor del sueldo básico y el Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica. No fueron considerados los adicionales particulares que establecen los Escalafones de docentes universitarios y de la CIC (CONICET).

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección Nacional de la Inversión en Capital Humano del Sector Público Nacional del Ministerio de Economía, de UPCN e instructivo para liquidar salarios universitarios de la entonces Secretaría de Políticas Universitarias.

Restablecida las negociaciones salariales para el personal universitario en 2004, el salario real docente mostró un crecimiento sostenido hasta 2011, a excepción del año 2007 (García de Fanelli y Broto, 2023). En el tramo entre 2012 a 2015, el salario comienza a caer, hasta lograr en 2015 recuperarse con valores superiores a 2011. Luego, se observa que entre 2016 y 2024 los salarios se ubicaron detrás de la inflación, con alguna recuperación en 2017, pero con una fuerte caída a partir de 2018 (Gráfico 12).

Por otra parte, el salario real de las/los investigadores CONICET a partir de 2012 comienza a perder poder adquisitivo, con alguna recuperación en 2016, pero con una fuerte caída que continua hasta 2020. Luego, entre 2021 y 2023 comienza un nuevo ciclo de recomposición del salario, que permite en 2023 superar el valor real de 2010, pero en 2024 vuelve a caer. De esta manera, los/las investigadores de la categoría Principal experimentaron una pérdida en términos reales del 46% en su poder de compra entre diciembre de 2010 y de 2020; luego de lograr en 2023 una recuperación del salario del 8% respecto a diciembre 2010, se produce un deterioro de casi el 14 % entre diciembre 2010 y diciembre 2024. De acuerdo con el desglose de los conceptos del salario, la mayor recuperación se dio en el Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica, que tuvo un incremento del 84% entre 2020 y 2024.

De acuerdo a cifras oficiales, en el mes de octubre de 2024 el sueldo bruto promedio¹⁷ de un docente investigador universitario (titular con dedicación exclusiva) era de \$ 2.872.486,52 y el de un investigador principal del CONICET de \$ 2.628.521,03. Según un informe de CIICTI de febrero 2025 (CIICTI, 2025b), los salarios de la CIC-CPA y las becas de CONICET han disminuido un 32,2 % en términos reales, los del personal con dedicación a la investigación en las universidades nacionales¹⁸ cayeron un 25,1% real y los del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) descendieron un 22,7% en términos reales, en el promedio acumulado de quince meses (entre noviembre 2023 y febrero 2025).

El otro indicador que interesa analizar es la inversión promedio en I+D por investigador/a en equivalente a jornada completa (EJC) en Argentina. En el Gráfico 13 podemos observar la evolución que

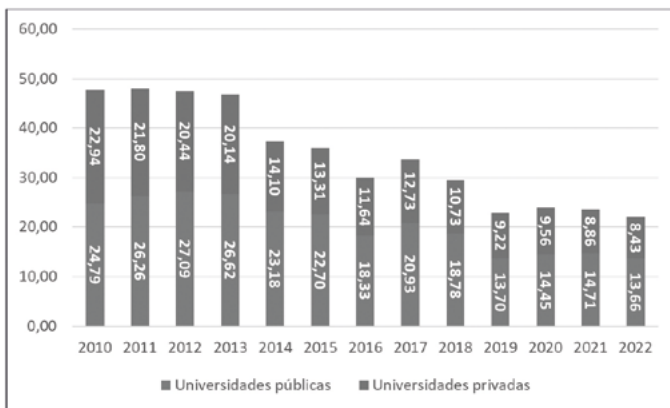
¹⁷ El sueldo bruto del profesor universitario: es el sueldo básico de la categoría titular con dedicación exclusiva con más de 12 años de antigüedad (120%) y adicional por título de posgrado de doctorado.

El sueldo bruto investigador CONICET es: el promedio de los sueldos brutos en el país, para la categoría Investigador Principal. No se incluyen los casos con el sueldo suspendido, en uso de licencia sin goce de haberes, asignaciones familiares, cargos docentes ni otro tipo de cargos. <https://www.conicet.gov.ar/transparencia-activa/escalas-salariales/>

¹⁸ El informe considera para el cálculo el cargo testigo Prof. Adjunto con dedicación exclusiva y 10 años de antigüedad.

presenta dicho indicador para el sector universidades públicas y privadas en el periodo 2010-2022.

Gráfico 13. Inversión promedio en investigación y desarrollo (I+D) por investigador/a en equivalente a jornada completa (EJC) en Argentina (en millones de pesos constantes 2023). 2010-2022.



62

Nota: El cálculo incluye becarios de investigación.

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de Ciencia y Tecnología (MINCYT, 2023b).

Como se aprecia en el gráfico 13, los niveles de inversión en I+D por investigador/a (EJC) en las universidades públicas exhibe un periodo de recuperación entre 2010 y 2012, para después comenzar con una tendencia decreciente. El promedio de recursos por investigador/a se redujo significativamente a partir de 2014 alcanzando los valores relativamente más bajos en 2022. Como efecto de ello, cada investigador/a de la universidad pública dispuso en 2022 un 45% menos de recursos para el desarrollo de sus investigaciones en relación con 2010, en tanto los recursos recibidos por los/las investigadores/as de las universidades privadas presentan una disminución del 65% en términos reales. Esto implica menores recursos financieros para destinar a la realización de proyectos de investigación y sostenimiento de los insumos esenciales en los laboratorios.

La fuerte disminución de la inversión en I+D por investigador (EJC) se debe fundamentalmente a la caída del financiamiento en términos reales por efecto de la aceleración de la inflación, ya que la cantidad de investigadores EJC tuvo tan solo una disminución del 5% entre 2012 y 2021.

Finalmente, compararemos el indicador del Gasto en I+D por investigador (EJC) de Argentina y con algunos países seleccionados, a partir de los datos publicados por la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES).

Cuadro 4. Gasto en I+D por investigador EJC en el sector Educación Superior países seleccionados de Iberoamérica (miles de U\$S PPC). Año 2021 (*)

País	Gasto en I+D por investigador EJC (miles de U\$S PPC)
Argentina	55
Canadá	169
Chile	162
España	105
México	202
Uruguay	70

63

Nota (*) Los datos de Canadá corresponden al año 2013 y de Chile al 2019.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES).

En el cuadro 4 se puede observar que la Argentina se encuentra muy lejos de los niveles de inversión en I+D por investigador EJC en la Educación Superior con respecto a los otros países seleccionados.

Conclusiones

En el contexto de Iberoamérica, en 2021 la Argentina se ubicaba sólo por debajo de Portugal, España y Brasil en lo que respecta a la proporción del PIB destinado a la actividad de I+D. No obstante, cabe destacar que, por un lado, esta proporción fue disminuyendo

en el periodo analizado y que el PIB a su vez tuvo un crecimiento negativo en 2012, 2014, 2016, 2018, 2019, 2020 y 2023.

Además, el sector de educación superior argentino tiene una participación en el financiamiento y en la ejecución de estos recursos destinados a la I+D más baja que países de América Latina como Brasil, Chile, México, Colombia, Uruguay, Paraguay y Costa Rica. Esto se explica por el papel central que en Argentina tiene el gobierno, a través del CONICET y de otros organismos públicos de ciencia y tecnología, como financiador y como ejecutor de estos recursos.

Ubicándonos en particular en el sector universitario estatal, observamos que a lo largo del periodo analizado la proporción de fondos destinados a la actividad de investigación se ha reducido y el número de cargos docentes con dedicación full time ha permanecido en un nivel bajo y estacionario, todo lo cual afecta el normal fortalecimiento de esta función universitaria. En parte esta situación fue contrarrestada por el papel del CONICET, tanto a través de la ampliación del número de investigadores/as y en la formación doctoral a través del programa de becas y creación de unidades de doble dependencia universidad-CONICET. También desempeñó un papel relevante el ex MINCYT, a través de los fondos concursables para la investigación, el fomento a la actividad de vinculación con el sector productivo y a otros financiamientos destinados al fortalecimiento de la función investigación en las universidades y al equipamiento de los laboratorios y centros de investigación. La situación actual, de contracción de los recursos financieros y humanos en CONICET y en la ANPCYT afecta por tanto negativamente en la función investigación de las universidades nacionales.

La situación salarial de los/las investigadores y docentes-investigadores/as y los recursos a su disposición para desarrollar las investigaciones también han sido históricamente cuestiones que han incidido sobre la fuga de cerebros y en las posibilidades de expansión de los campos científicos en la educación universitaria argentina.

Partiendo entonces del diagnóstico realizado respecto de la evolución de los recursos financieros y humanos destinados a la actividad de investigación en las universidades nacionales, queda claro que el diseño de políticas públicas para promover su fortalecimiento

requiere, por un lado, el aumento de dichos recursos y una asignación de fondos que evite la migración de científicos y consolide las capacidades existentes en los distintos campos de investigación.

Como hemos analizado a través de este documento, la actividad de investigación y desarrollo que lleva a cabo el sector universitario es el resultado de las decisiones políticas y los recursos asignados por diferentes actores del sector público, entre los cuales destacan las propias estructuras de gobierno y gestión de las universidades nacionales, el CONICET y la ANPCYT. Para el diseño de políticas de mejora y fortalecimiento de la función investigación en las universidades se requiere entonces contar con mejor y más información sobre los flujos de fondos entre estos actores y los resultados alcanzados a través de esta colaboración.

Referencias bibliográficas

- Alasino, C. (2020). CONICET: Una mirada al pasado reciente. *Revista Ciencia e Investigación*, Tomo 70, N° 1, pp. 12-31. Asociación Argentina para el progreso de las ciencias. (<https://aargentinapciencias.org/publicaciones/revista-resenas/revista-cei-tomo-70-no-1-2020/>)
- Albornoz, M. et al. (2004). La investigación en las universidades nacionales: actores e instituciones. (pp. 381-414). En Barsky, O., Sigal, V., Dávila, M. (comps.), *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ANPCYT (2023). La promoción en las universidades: Fundamentos y acciones de la Agencia I+D+i en el sistema universitario argentino. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/la-agencia-idi/informes-de-gestion>
- Aristimuño, F. (2023). Financiamiento público de la ciencia y la tecnología: un estudio de la evolución del presupuesto público argentino de función ciencia y técnica (1983-2022), *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 18(54): 225-257.
- Banco Mundial (2024). Datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2023&locati ons=AR&start=2000&view=chart>

Bekerman, F. (2016). El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. Vol. 18, VII, pp. 1-22.

Brunner, J.J., Alarcón, M. y Adasme, B (eds). (2024). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2024*. Santiago de Chile: CINDA. <https://cinda.cl/publicacion/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2024/>

CICTI (2025a). Análisis Presupuestario del SNCTI – Enero 2025. <https://grupo-epc.com/informes/analisis-presupuestario-del-sncti-enero-2025/>

CICTI (2025b). Informe de evolución de sueldos CyT – febrero 2025. <https://grupo-epc.com/category/informes/evolucion-de-salarios-cyt/>

CONICET (2024). Presupuestos de funcionamiento otorgados a Unidades Ejecutoras - 2010-2019. Dirección de Desarrollo y Gestión de Unidades Divisionales - Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico. <https://red.conicet.gov.ar/presupuesto/>

66

Fischer, M., Goldberg, M. & Jeppesen, C.V. (2023). Las transformaciones de la dotación de investigadoras e investigadores del CONICET 1985-2020: aspectos cuantitativos y cualitativos en *Las trayectorias de investigadoras e investigadores del CONICET 1985-2020* (pp. 44-54). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional Investigaciones Científicas Técnicas.

García de Fanelli, A. (2019). La importancia de la investigación en las universidades nacionales de la Argentina: situación actual y retos a futuro. En Marquís, C. (ed.) *La Agenda Universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior, pp. 59-91.

García de Fanelli, A. & Broto, A. (2023). Financiamiento estatal y expansión de las universidades nacionales argentinas: primeras dos décadas del siglo XXI, *RAE - Revista Argentina de Educación Superior*, Año XV, N° 27, pp. 176-194.

Ministerio de Capital Humano (2024). Anuarios de Estadística Universitaria. 2010-2022. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>

- MINCYT (2023a). Indicadores de Ciencia y Tecnología 2022. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/indicadorescti/documentos-de-trabajo/anuarios>
- MINCYT (2023b). Informes sectoriales 2021. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/indicadorescti/id-en-universidades-publicas>
- Oficina Nacional de Presupuesto (2024a). Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Sexta Edición Actualizada 2016. [https://www.economia.gob.ar/onp/sistema/Presupuesto Abierto](https://www.economia.gob.ar/onp/sistema/Presupuesto%20Abierto) (2024). <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>
- Oficina Nacional de Presupuesto (2024b). Leyes de Presupuestos de la Administración Pública Nacional y Decisiones Administrativas de distribución del presupuesto. <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp>
- RICYT (2024). Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología. <https://www.ricyt.org/category/indicadores/>
- SCImago, (2024). SJR — SCImago Journal & Country Rank. <http://www.scimagojr.com>
- Sistema de Información de Ciencia y Tecnología Argentino (SICYTAR, 2015). Registro Nacional de Proyectos de investigación, desarrollo e innovación correspondientes al período 2008-2015 del ex MINCYT. <https://sicytar.mincyt.gob.ar/estadisticas/#/proyectos>
- UBA (2024a). Resolución del CS de aprobación del Presupuesto 2017 -EXP-UBA: 11.559/2017.
- UBA (2024b). Resolución del CS de aprobación del Presupuesto 2019-RESCS-2019-22-E-UBA-REC
- Vasen, F. (2018). La construcción de una política científica institucional en la Universidad de Buenos Aires (1986-1994). (Tesis de doctorado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/908>.

El financiamiento universitario en la encrucijada: los argumentos en el conflicto por el presupuesto

JUAN DOBERTI

1. Introducción

La actividad universitaria se caracteriza por su perspectiva de largo plazo. Las carreras de grado tienen una duración teórica de al menos cuatro años, las de posgrado en promedio algo similar al incorporarse el período de elaboración de tesis y los proyectos de investigación suelen tener al menos dos años para su desarrollo. A eso se suma una tendencia a la inercia en la oferta académica, que se va modificando por añadidura pero no por cambios drásticos, en la infraestructura y en los planteles de docentes, investigadores, personal de apoyo y autoridades.

Además, existen pautas legales que impiden cambios radicales como la estabilidad de los docentes concursados de las universidades estatales y el costo de los despidos en las universidades privadas, más una cultura tipificada como una “burocracia colegial” (Mintzberg, 1984), reacia a la rotación rápida del personal. La obligación de mantener la oferta de carreras para los alumnos cursantes y la formación lenta y artesanal de los jóvenes investigadores por parte de los directores ya formados, también contribuyen a la estabilidad.

En términos económico-financieros, esta escasa variabilidad de los principales rubros de costos lleva a una tendencia duradera en los presupuestos, tanto en su cuantía como en su composición interna. El inductor más importante de los gastos, la matrícula de alumnos, varía poco anualmente, puesto que en general los estudiantes no se modifican significativamente de un año a otro debido a que los costos de entrada y salida son altos al cambiar de institución y carrera, por lo cual los cambios mayores se dan en los nuevos ingresantes, mientras que la mayoría de los estudiantes suele continuar los estudios previamente iniciados. También el plantel docente tiene dificultades para relocarse en trabajos, instituciones, carreras o materias diferentes, debido a que sus saberes son altamente especializados y cambiar de trabajo tiene un costo elevado, además de incrementar la incertidumbre por una adaptación incierta a otros espacios laborales.

En el caso argentino un elemento que conspira contra la inercia del financiamiento universitario es la inestabilidad del contexto macroeconómico. En este sentido, los cambios en el producto bruto interno, el nivel de precios, el tipo de cambio, la tasa de interés y la recaudación fiscal generan fluctuaciones de una magnitud muy superior a la mayoría de los países comparables, dificultando la captación de recursos en términos reales. Por el contrario, la figura de la autonomía universitaria, que incluso adquirió rango constitucional en el año 1994, favorece el sostenimiento del presupuesto al dotar de mayores instrumentos que el resto de la administración pública para resistir los ajustes, como por ejemplo el uso de los remanentes de ejercicios anteriores, la obtención de recursos de fuentes adicionales y el mayor margen de maniobra para determinar los planteles de personal y los salarios.

La restricción de recursos, que existe en todos sectores económicos y organizaciones, opera en el sector universitario con tres elementos básicos: la cantidad, el precio y la calidad (Piffano, 1992). En este sentido, las universidades estatales tienen muy pocas herramientas para realizar ajustes ante escenarios cambiantes, por las limitaciones legales y culturales sumadas a la inercia de sus actividades. La Ley 27.204 impide en forma taxativa cobrar aranceles por los estudios de grado e implementar exámenes de ingreso y, en forma adicional, la CONEAU evalúa las prácticas para que no se devalúe la calidad de la transmisión y generación de conocimientos. En consecuencia, a diferencia de una empresa en mercados competitivos que puede elegir sus insumos, procesos, productos, cantidades, precios y calidades, las universidades se encuentran con escasas herramientas de adaptación a los cambios.

70

En contextos estables o, al menos, ante cambios cuantitativos transitorios, las instituciones se adaptan a las alteraciones menores a través de reducciones o añadiduras de sus actividades de modos no conflictivos. Sin embargo, durante el año 2024, con la puesta en funcionamiento de la nueva administración gubernamental encabezada por el economista Javier Milei, se produjo un cimbronazo para el sistema universitario que no fue una variación cuantitativa sino cualitativa. Más que mantener, profundizar o revertir tendencias previas, se planteó un escenario nuevo, de *terra incognita* para el sistema universitario. Más allá de algunas propuestas de modificaciones normativas, el cambio se dio por variaciones presupuestarias “de hecho”, sin una norma que lo sustentara y por un discurso de animadversión desde el Poder Ejecutivo que puso a la defensiva a las instituciones estatales y generó reacciones virulentas.

El objetivo de este texto es analizar los cambios suscitados a partir del año 2024 en el sistema universitario argentino. Para ello se pondrá el foco en los cambios en términos presupuestarios y en los aspectos conceptuales, subyacentes y explícitos, que surgieron en los debates públicos. Por último, se presentan algunas líneas argumentales para tratar de comprender el posible devenir de las casas de altos estudios y se especifican los posibles escenarios futuros de la educación superior.

El Quiebre de la Tendencia Histórica

El sistema universitario argentino ha tenido algunas características que se mantuvieron con muy pocos cambios en términos históricos. En este sentido, la gratuidad de los estudios de grado, el ingreso irrestricto, el respeto por la autonomía de las instituciones, la preeminencia de docentes de bajas dedicaciones, la captación de alumnos en forma mayoritaria por parte de las universidades estatales, la duración extensa de las carreras y la concentración de estudiantes en el sistema universitario en mayor medida que en los institutos terciarios son rasgos distintivos del país.

Más allá de intentos de algunos gobiernos de modificar los aspectos señalados, las características básicas han persistido, ya sea por efecto de la inercia, por incapacidad de realizar modificaciones o por decisión de persistir en la configuración vigente. En consecuencia, el sistema universitario argentino se caracteriza por ser muy inclusivo, permitiendo un acceso muy extendido, pero con notorios problemas de eficiencia, por ejemplo, por sus bajas tasas de egreso (García de Fanelli y Broto, 2023).

Hasta el año 2023 la situación del sistema universitario parecía cristalizada en sus características básicas, si bien existían diversas iniciativas del Consejo Interuniversitario Nacional y del Ministerio de Educación que trataban de mejorar ciertas falencias. En este sentido, el documento elaborado en conjunto por las autoridades de ambos organismos en diciembre del año 2021 planteaba siete ejes sobre los cuales avanzar en la mejora de la educación superior: la incorporación de modalidades a distancia, el acortamiento de carreras, el reconocimiento de créditos de estudios, el incremento de la internacionalización, las certificaciones de la calidad, la incorporación de la extensión a los planes de estudios y el desarrollo de la carrera del investigador. Hacia fines del año 2023, en un sistema universitario estable, se firmaron una serie de resoluciones ministeriales que buscaron potenciar algunos aspectos y que, como rasgo innovador más fuerte, planteaba el acortamiento las nuevas carreras de grado, con excepción de las reguladas por el artículo 43 de la Ley 24.521 de Educación Superior.

Sin embargo, la situación se alteró significativamente a partir de la asunción del gobierno de Javier Milei el 10 de diciembre del año 2023. El nuevo presidente tuvo un ingreso totalmente disruptivo en la escena política, sin precedentes para el caso argentino (aunque en sintonía con un rasgo de época para otros países) ya que no procedía ni tenía el apoyo de los partidos políticos tradicionales y, por el contrario, los enfrentaba. Además, no tenía ningún antecedente de gobierno en una provincia o municipio, y contaba con bancadas mínimas en el Congreso. Su propuesta de gobierno era de un anti estatismo extremo, al punto de plantear una retracción masiva de las responsabilidades del sector público, al cual consideraba el causante de todos los problemas económicos y hasta una “asociación ilícita”¹.

72

La nueva administración, apenas asumida, sancionó un mega decreto de necesidad y urgencia y elevó una propuesta de cambios legislativos masivos, en ambos casos orientados a la reducción del tamaño del sector público. Además, comprometió a la mayoría de los gobernadores en esta tendencia mediante el denominado “Pacto de Mayo” que en su tercera cláusula indicaba que se reduciría el gasto público al 25% del producto bruto interno, lo cual llevaría inevitablemente a una baja del financiamiento educativo.

El cambio propuesto en la campaña electoral por el partido que ganó los comicios, la Libertad Avanza (LLA), en su plataforma electoral enfatizaba la introducción de un financiamiento a la demanda (vouchers) y un aliento a la competencia entre instituciones educativas. Una vez en el ejercicio del poder, el nuevo gobierno propuso una serie de cambios educativos que en materia universitaria no implicaba grandes cambios, pero señalaba modificaciones en la tendencia previa. En este sentido, se planteó un examen final del nivel secundario que podría interpretarse como un elemento previo a la instauración de exámenes de ingreso y el cobro de aranceles a los estudiantes extranjeros, lo cual podría ser el inicio de un proceso de cobro de cuotas masivas. Más allá de los cambios normativos, que no llegaron a implementarse, un giro significativo surgió por la merma en los aportes estatales a las instituciones, lo cual generó una enorme conflictividad.

¹ Diario La Gaceta del 13 de febrero del 2024.

El vínculo con las autoridades educativas, caracterizado por un franco antagonismo, fue tan importante como la disputa presupuestaria. Al asumir la nueva gestión el Ministerio de Educación fue degradado a Secretaría y la Secretaría de Políticas Universitarias a Subsecretaría, en ambos casos dentro de la órbita del nuevo Ministerio de Capital Humano. Este gesto no solo simbolizaba una menor importancia de la educación para el nuevo gobierno, excluyendo al responsable del área del Gabinete Nacional, sino que preanunciaba un devenir complicado.

A partir de la asunción del nuevo gobierno el 10 de diciembre del año 2023 se produjo un quiebre de las tendencias previas para las universidades nacionales, un “cisne negro”. El desfinanciamiento económico, sumado a la inobservancia de la autonomía universitaria y los discursos públicos de las máximas autoridades educativas mostraron que, en términos generales, la nueva administración no se comportaría como las previas.

El recelo inicial de las conducciones universitarias tuvo su confirmación a poco de andar el nuevo gobierno, en febrero del año 2024. En una medida sin antecedentes desde la recuperación democrática en 1983, el Ministerio de Capital Humano pretendió revisar la creación de las Universidades Nacionales del Delta, Pilar, Río Tercero, Madres de Plaza de Mayo y Ezeiza y, simultáneamente, remover a sus rectores. Este avance sobre la autonomía universitaria no tuvo éxito porque fue desestimado en sede judicial.

El ahogo presupuestario hacia las universidades nacionales y la prédica agresiva de la autoridad a cargo del área fueron elementos adicionales del clima antagónico con los rectores de las universidades, a los cuales enfrentó en el Plenario del CIN del 9 de abril del 2024 tratándolos peyorativamente de “burócratas”. Las invectivas posteriores del presidente Javier Milei hacia las autoridades universitarias confirmaron un vínculo dificultoso que, en el pasado, podía darse entre el Poder Ejecutivo y los representantes de alguna institución, pero no contra el conjunto de ellas.

El vínculo del gobierno con las universidades privadas fue menos conflictivo por una serie de factores. En este sentido, la inexistencia de subsidios estatales genera una relación menos estrecha y casi

indiferente a los ajustes fiscales. Además, la postura pro-mercado de la actual administración es coincidente con la concepción mayoritaria de este sector, al tiempo que el gobierno considera que el sector privado se autorregula mediante mecanismos de mercado, por lo cual requiere menos controles de parte del estado. Por último, las máximas autoridades educativas nacionales (secretario y subsecretario del área) han puesto en pie de igualdad en su consideración a las universidades estatales y privadas, a diferencia del pasado, cuando se priorizaba a las primeras en la atención de la gestión. Esto resultaba esperable puesto que ambas autoridades obtuvieron su formación universitaria en instituciones del sector privado, a las que valoran y reivindican como espacios valiosos con gran identificación personal.

74

Sin embargo, un evento negativo afectó también al sector privado cuando el presidente Milei denunció que una universidad realizaba “persecución ideológica” hacia un alumno por ser liberal. Esta diatriba presidencial se enmarcó en su habitual discurso que supone a las instituciones de educación superior como espacios de adoctrinamiento, pero en este caso se dirigió hacia una docente y una universidad específica, instruyendo a la Ministra de Capital Humano y al Secretario de Educación para que *“pongan en orden el desborde que hay en la Universidad de Belgrano”*². Este incidente fue una alerta sobre comportamientos autoritarios y más grave aún si se contempla que la Subsecretaría de Políticas Universitarias puso en funcionamiento un espacio de recepción de denuncias sobre “adoctrinamiento ideológico” en las universidades³.

El nuevo gobierno concretó su cambio de orientación al realizar un ajuste fiscal de gran magnitud que incluyó un desfinanciamiento de las universidades tanto en términos salariales como de gastos de funcionamiento y de programas de desarrollo institucional. La reacción ante lo que se percibió como un ataque directo por parte

² Diario La Nación del 6 de marzo del 2024.

³ Esta línea de acción se asocia con la observada en los Estados Unidos de América, donde el gobierno de Trump, de similar línea política, está en conflicto con las universidades privadas de élite porque busca condicionar las subvenciones estatales a comportamientos alineados a su visión ideológica (Gersen, 2025). En el caso argentino, al no haber un financiamiento público a las universidades privadas, no existe una pelea posible por la transferencia de fondos gubernamentales.

del Poder Ejecutivo incluyó al movimiento estudiantil, a los gremios de personal docente y no docente y a las autoridades universitarias nucleadas en el Consejo Interuniversitario Nacional. La Universidad de Buenos Aires adquirió una centralidad en el debate público por ser la institución más grande, de mayor prestigio y ubicada en la ciudad capital del país que, además, concentra a los medios masivos de circulación nacional⁴.

En síntesis, la asunción del nuevo gobierno significó un cambio sin precedentes tanto desde el punto de vista discursivo como en las transferencias de recursos y la relación con las autoridades universitarias.

2. El Tamaño de las Transferencias Estatales

El aspecto central de cambio en el financiamiento universitario es la cuantía de los recursos aportados desde el estado nacional a las universidades estatales. Esto ha estado en el centro del conflicto por sus efectos para el desarrollo de las instituciones.

Dos factores que facilitaron la reducción del gasto público destinado a las universidades fueron la prórroga del presupuesto nacional 2023 y la elevada inflación. El proyecto de presupuesto para el año 2024 enviado por el Poder Ejecutivo en septiembre del 2023 había sido elaborado por la administración previa, con otra orientación económica, por lo cual lo lógico hubiera sido que el presidente electo enviara un nuevo proyecto al parlamento. Sin embargo, el gobierno de Javier Milei prefirió abstenerse de elaborar una nueva propuesta y reconducir el presupuesto del año 2023, que como efecto de la inflación tenía

⁴ El rol central de la Universidad de Buenos Aires en los conflictos que involucran al sistema universitario es histórico. Como ejemplos paradigmáticos de esta situación pueden mencionarse a la "Noche de los bastones largos" del 29 de julio de 1966 en una resistencia a la intervención de las universidades nacionales, a la oposición en 1977 a la Resolución 1006 del Ministerio de Educación de "Pautas para la Organización Académica de las Universidades Nacionales" que pretendía definir las carreras de la UBA, a la resistencia a la acreditación de carreras por parte de la Coneau definida por la Ley de Educación Superior 24.521, a la puja por la reducción presupuestaria definida en el año 2001 por la administración de Fernando de la Rúa o a la negativa a integrarse con las restantes universidades en la aceptación del Convenio Colectivo de Trabajo de los Docentes en el año 2015.

valores ínfimos y decrecientes, representando para los últimos meses del año menos de un sexto de la ejecución presupuestaria del año 2024. La inflación del 211% ocurrida durante el año 2023 y del 118% durante el 2024 generó la desvalorización de los montos nominales y los incrementos fueron manejados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo, aumentándolos siempre en forma inferior a la inflación.

El primer foco del conflicto se suscitó debido al congelamiento de los gastos de funcionamiento. El gobierno planteó un congelamiento de las transferencias no salariales mensuales a partir del mes de enero de 2024 a los valores de enero de 2023. Esto significaba omitir la actualización necesaria por la inflación y dio un horizonte de reducción en términos reales para el resto del año, lo cual comprometía gravemente la sostenibilidad de las actividades. La reacción social, con una movilización masiva en las plazas de las ciudades principales de todas las provincias en el mes de abril del 2024 forzó al gobierno a aumentar estos recursos.

76

El segundo foco del conflicto se debió a que los aumentos salariales fueron muy inferiores a la inflación. Esto, en un contexto de ajuste del gasto público podría entenderse, pero los docentes universitarios tuvieron una reducción en términos reales mayor al resto de los empleados públicos, lo cual implicaba una inquina particular con este sector. Los sueldos, el componente más importante de los presupuestos universitarios, que llegaba al 90% del total en muchas universidades, sufrieron una reducción de aproximadamente el 30% a valores constantes y el gobierno no ofreció un horizonte de recomposición, exacerbando el conflicto, que se exteriorizó con una nueva marcha masiva en todo el país en el mes de octubre de 2024 (CIN, 2024).

Las alternativas legales para revertir el desfinanciamiento, como la ley aprobada en el congreso que indexaba los recursos universitarios impidiendo la erosión inflacionaria, incluso en forma retroactiva al inicio del gobierno de Milei, fue vetada por el Poder Ejecutivo en octubre del 2024. Durante el año 2025, en el marco del CIN, se decidió trabajar en una nueva ley de financiamiento universitario que asegurara fondos adecuados para las universidades, aun considerando que por la correlación de fuerzas en el poder legislativo y la posibilidad de veto presidencial su puesta en práctica era casi imposible.

En términos cuantitativos, tal como puede observarse en el Cuadro N° 1, mientras entre los años 2014 y 2023 la participación del gasto público universitario en el PBI fluctuó entre el 0,68% y el 0,87%, en el 2024 se redujo al 0,51%, en una baja de un tercio frente al promedio de la década previa. Por el contrario, el gasto público universitario en relación con el presupuesto nacional no varió entre el 2023 y el 2024 e, incluso, fue superior al promedio de la década previa debido a que los restantes rubros del sector público se redujeron en mayor medida. Esto se debe a que algunos componentes desaparecieron o se redujeron a su mínima expresión. En este sentido, los elementos que explican la mayor baja del presupuesto nacional son las jubilaciones y los planes sociales, la obra pública, las transferencias a las provincias y los subsidios a las tarifas de servicios públicos.

En forma análoga, si bien el presupuesto universitario cayó significativamente en el año 2024, lo hizo menos que el resto de los rubros, tomados en conjunto, de la Secretaría (ex Ministerio) de Educación porque algunos programas como el de reparto de computadoras (Conectar Igualdad) o el de pago salarial para docentes provinciales (FONID) desaparecieron o se minimizaron (Curcio et al., 2024).

El gasto público por estudiante se redujo en la última década como consecuencia de tres factores concomitantes: la baja del PBI de una economía que tuvo un muy mal desempeño, la baja de la participación del gasto destinado a la educación superior en el producto y el aumento de los alumnos del 38%. Los tres factores se conjugaron para reducir a menos de la mitad del gasto inicial del año 2014. Pero en el año 2024 la merma tuvo una magnitud sin precedentes, mucho mayor a las previas y partiendo de una situación de por sí desfavorecida.

Cuadro N° 1. Gasto público universitario en relación al PBI, presupuesto universitario y número de alumnos. Período 2014-2024.

Año	Gasto público universitario sobre el PBI	Gasto público universitario sobre el presupuesto nacional	Gasto público por alumno Índice 2014 = 100
2014	0,82	3,3	100,0
2015	0,87	3,5	105,7
2016	0,81	3,0	94,3
2017	0,85	3,5	97,7
2018	0,75	3,3	81,4
2019	0,70	3,1	69,7
2020	0,76	3,0	64,6
2021	0,68	2,9	58,2
2022	0,68	3,2	62,0
2023	0,72	3,6	65,7
2024	0,51	3,6	46,3

78

Fuente: elaboración propia en base a datos de Datos Abiertos-Ministerio de Economía, Banco Mundial y del Anuario de Estadísticas Universitarias-Ministerio de Educación.

El presupuesto universitario tuvo una merma durante el año 2024 de un tercio en valores constantes. Sin embargo, esta reducción no fue equivalente en todos sus componentes. Por ello algunos rubros han aumentado su participación relativa en el total y otros han decrecido. El elemento más importante, los sueldos de docentes, no docentes y autoridades han tenido una participación relativa en 2024 del 88,8%, un porcentaje que no difiere significativamente del promedio de la década previa (87,3%). Los gastos de funcionamiento y las transferencias, si bien cayeron a valores constantes, lo hicieron menos que los otros rubros en gran medida por la presión social de la masiva marcha del mes de abril de 2024, por lo cual aumentaron su participación relativa. Por último, la infraestructura y los restantes programas para las universidades fueron los rubros de mayores recortes. La infraestructura universitaria tuvo

erogaciones casi nulas, lo cual perjudicó especialmente a las nuevas instituciones que ni siquiera podían degradar instalaciones por falta de mantenimiento porque no las tenían. Asimismo, los restantes programas, que incluyen aspectos como la promoción de la ciencia y técnica, la extensión, la incorporación de nuevas tecnologías a la enseñanza, la internacionalización, la expansión territorial, la mejora de carreras y la capacitación docente tuvieron una asignación de la quinta parte que en el promedio de la década previa. En consecuencia, las universidades solo percibieron recursos para sostener los servicios antes brindados en forma precaria, con peores salarios y partidas inferiores para los gastos de funcionamiento. Sin embargo, la restricción más grave se dio en los componentes destinados al desarrollo futuro, que tuvieron fondos casi simbólicos. De este modo, se condenó a las instituciones a una condición de subsistencia que, de mantenerse en el tiempo, las condenaría a una degradación inevitable.

Cuadro N° 2. Gasto público universitario por componentes. Período 2014-2024.

Año	Salarios	Gastos de funcionamiento	Hospitales	Infraestructura	Otros Programas	Total
2014	84,7	7,0	0,7	1,0	5,7	100,0
2015	84,7	7,5	0,6	1,2	3,5	100,0
2016	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
2017	84,7	8,1	1,7	1,1	4,4	100,0
2018	88,9	7,4	1,3	0,4	2,0	100,0
2019	91,3	5,6	1,1	0,3	1,8	100,0
2020	91,7	4,8	0,9	0,3	2,4	100,0
2021	84,6	8,3	1,6	0,9	4,5	100,0
2022	87,9	5,9	1,3	1,4	3,5	100,0
2023	87,5	5,5	1,1	0,6	5,1	100,0
2024	88,8	8,6	1,9	0,1	0,7	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la base de Datos Abiertos-Ministerio de Economía.

El proyecto de presupuesto nacional 2025 elevado por el gobierno al parlamento tampoco incluía una propuesta de mejora presupuestaria sino que, por el contrario, planteaba una consolidación del fuerte ajuste del año 2024 más una muy leve reducción adicional. Este proyecto no fue aprobado y el Poder Ejecutivo prorrogó el presupuesto del año 2023 por segunda vez, sin ninguna cláusula de ajuste por inflación de los gastos de funcionamiento y estableciendo aumentos salariales inferiores al aumento de los precios, con lo cual continuó el desfinanciamiento universitario. De este modo, la situación de las casas de altos estudios fue muy compleja porque no solo se perpetuó una disminución de enorme magnitud, sino que además se establecía un sendero de persistencia decreciente de los fondos recibidos.

80 En el corto plazo no existen alternativas al financiamiento estatal para las universidades públicas, ya que los recursos adicionales representan no más del 10% del total y tienen un costo para su recaudación que dejan un margen de ganancias mínimo. Además, en un contexto de fuerte diatribas del gobierno nacional hacia las casas de altos estudios, estos ingresos tienden a decrecer. Asimismo, si las autoridades quisieran apelar al cobro de aranceles por los estudios de grado, única iniciativa que permitiría captar recursos alternativos significativos, no podrían porque esta posibilidad está vedada por la modificación de la Ley de Educación Superior (Ley 27.204). Por lo tanto, el horizonte luce inevitablemente negativo para las instituciones universitarias.

3. La Participación del Sector Privado

El gobierno de Javier Milei accedió al gobierno con una prédica tajante en favor del sector privado y en contra del sector estatal en todas las actividades económicas y sociales. Esta visión extrema limitaba las justificaciones de la acción estatal al resguardo de la vida, la libertad y la propiedad. Inclusive el presidente negaba la existencia de fallas del mercado con consecuencias negativas derivadas de las actividades monopólicas, de las externalidades negativas o de los problemas de información.

En términos educativos la propuesta básica del partido que ganó las elecciones en el año 2023 fue la introducción de vouchers (un bono financiado por el estado) que podrían ser aplicados a cualquier institución, pública o privada, sin distinción. Esta propuesta no llegó a aplicarse a nivel universitario y solo se instrumentó un subsidio a las familias para pagar los aranceles de las escuelas privadas de aranceles moderados en los niveles inferiores (inicial, primario y secundario).

Históricamente, la participación del sector privado en el sistema universitario argentino ha sido minoritaria. Hasta el año 1958 solo estaba permitido el funcionamiento de instituciones estatales y la combinación de gratuidad de estudios y examen irrestricto en el sector público con ausencia de subsidios en el privado condujo a una persistencia en el rol limitado de estas instituciones. De hecho, desde el retorno de la democracia en el año 1983 su participación en la matrícula ha oscilado en torno al 20% del total. Por el contrario, en América Latina el porcentaje de incidencia del sector privado es del 55%, con varios países que superan el 70% como Brasil, Chile y Perú.

Hasta el presente el gobierno nacional no tuvo políticas activas en beneficio de las universidades privadas en términos de su financiamiento. Sin embargo, su postura ideológica es coincidente con la prevaleciente en la mayoría de las autoridades de este sector. En este sentido, a poco de asumir, en marzo del 2024, el Secretario de Educación Carlos Torrendell y el Subsecretario de Políticas Universitarias Alejandro Álvarez participaron de una reunión del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) en la cual expusieron su política anti estatista y anti centralista, así como la necesidad de desregular la educación superior. Más aún, plantearon la necesidad de revertir la opresión estatal y el subsecretario a cargo del área señaló que quería “molestar lo menos posible, ayudar lo más posible, dar la mayor libertad posible”. Lógicamente esto concitó la complacencia general, puesto que las universidades privadas suelen percibir al estado como una molestia que dificulta su accionar y no las respalda.

El desfinanciamiento de las universidades estatales podría beneficiar a las universidades privadas al generar una competencia menos robusta y requerir menos impuestos para solventarlas. Pero un razonamiento en sentido inverso consistiría en pensar que se debilitaría

un espacio de formación de docentes y, en última instancia, al ecosistema de educación superior del cual todas las instituciones, estatales y privadas, forman parte.

En síntesis, hasta el momento no se han operado cambios significativos específicos sobre el financiamiento de las universidades privadas. Un objetivo de máxima del sector como el establecimiento de vouchers, subsidios directos a las instituciones o, incluso, objetivos más modestos como la desgravación impositiva de las erogaciones en ciencia y técnica, un proyecto de larga data del CRUP, tampoco se han efectivizado. Sin embargo, la orientación general del gobierno, la ausencia de controles sobre los aumentos de los aranceles y un discurso afín a las consideraciones básicas de las universidades privadas generan un clima de afinidad del sector que contrasta con la visión antagónica con respecto a los gobiernos liderados por Néstor Kirchner, Cristina Fernández o Alberto Fernández.

4. El Debate Moral

Los debates sobre el financiamiento universitario tienen fundamentos ideológicos basados en los principios, creencias y preferencias de las personas y los grupos sociales, así como consideraciones de orden práctico sobre los costos y beneficios de las políticas que pueden implementarse. Por motivos idealistas o pragmáticos, las discusiones suelen centrarse en aspectos tales como la cantidad de recursos destinada a la educación superior, la distribución de los fondos entre los componentes de costos, los mecanismos de las transferencias a las instituciones, la participación de los sectores estatal o privado, la relación entre la formación de los estudiantes y las remuneraciones de los trabajadores.

Sin embargo, a partir de la asunción del nuevo gobierno se han incorporado algunos aspectos ajenos a los tradicionales intercambios y se refieren a la moralidad de las personas. En este sentido, el subsecretario de políticas universitarias denunció que los rectores y las demás autoridades universitarias tenían sueldos elevados y no se habían congelado los salarios como los funcionarios ministeriales. La acusación

no tiene mucho sustento porque en un contexto de altísima inflación (25% el mes asunción del gobierno y 118% el año siguiente) no aumentar los salarios significaría una licuación enorme de los ingresos y, en el mediano plazo, un vaciamiento de las conducciones. Asimismo, los sueldos de las autoridades están enganchados con los de los docentes, de modo que funcionan como un plus por su mayor responsabilidad, pero están muy lejos de representar valores elevados, son inferiores a los que se pagan en funciones similares en otras instituciones y de hecho fueron reducidos en términos reales desde el inicio de la nueva gestión gubernamental. En última instancia, para dirigir organizaciones grandes y complejas como las universidades se requiere un cuerpo de conducción capaz y adecuadamente remunerado. De otro modo, no se atrae o no se logra retener al personal calificado. Esto, por supuesto, no puede ir en desmedro de la necesaria austeridad republicana, sobre todo en contextos de crisis, pero un esfuerzo desmedido que exija un sacrificio heroico no es razonable y solo conduciría al deterioro de las administraciones de las casas de altos estudios.

El gobierno instaló el debate sobre el cobro a los extranjeros en la misma línea de discusiones morales más que económicas vinculadas con el uso de los recursos. Al respecto cabe señalar que la atracción de alumnos procedentes de otros países es un indicador favorable de la calidad de las universidades valorado en los rankings internacionales. De hecho, Argentina es el país de América Latina que atrae un mayor número de extranjeros y eso es reconocido como un elemento positivo de educación superior. Asimismo, la tendencia demográfica de envejecimiento de la población hace que se pierda el “bono demográfico” y atenta contra la sostenibilidad de los sistemas previsionales y sanitarios. Por ello el país necesita atraer inmigrantes y los estudiantes universitarios cuentan con el beneficio de su mayor capital humano. En consecuencia, más allá del argumento atendible de la reciprocidad en el financiamiento de las políticas sociales con respecto a otros países, el criterio genérico de arancelar los estudios solo a los estudiantes extranjeros sería perjudicial para el futuro desarrollo del país. La propuesta concitó un rechazo adicional porque en su formulación gubernamental solo se aplicaría a los extranjeros no residentes, los cuales son una ínfima minoría en las universidades. Esto disparó la sospecha

de que la intención oculta era eliminar la gratuidad absoluta de los estudios de grado para luego generalizar su práctica.

El debate sobre el ajuste al presupuesto universitario tuvo un condimento de orden moral central cuando el gobierno centró su defensa acusando a las instituciones de poca transparencia y de no permitir auditorías que expusieran manejos irregulares. La denuncia era débil porque las universidades son una de las entidades más controladas del sector público, que cuentan con unidades de auditorías internas, revisiones por parte de la Auditoría General de la Nación dependiente del Congreso de la Nación, evaluaciones de la Coneau y entregan a la Subsecretaría de Políticas Universitarias la información de sus gastos de funcionamiento y de las liquidaciones de haberes mensualmente, además de proveer a la Contaduría General de la Nación sus balances semestrales.

84

Cabe señalar que el Índice de Transparencia que elabora la Oficina Anticorrupción dependiente del Poder Ejecutivo, y que analiza a los entes estatales en su exposición de información, ubicó a la mayoría de las universidades entre los espacios mejor posicionados, en muchos casos como la Universidad de Buenos Aires por encima de los Ministerios que le transfieren fondos como los de Economía y Capital Humano. Sin embargo, en un país en el cual la desconfianza hacia las autoridades y sus conducciones está ampliamente expandida, la imputación de corrupción puede ser una estrategia comunicacional exitosa.

Un análisis racional de los presupuestos universitarios indica que las oportunidades de desvíos de fondos (que efectivamente puede haberlos) son muy limitadas. En este sentido, la incidencia de los gastos salariales más los pagos de los servicios mínimos para el funcionamiento como los servicios públicos, Internet, seguros, limpieza y seguridad generan un residuo muy escaso para la discrecionalidad de los gestores universitarios. A diferencia de otros sectores económicos tradicionalmente susceptibles de prácticas opacas para la transparencia, como la obra pública o el comercio internacional, que resultan atractivos para las conductas inmorales, la educación tiene todos los incentivos inversos, ya que los presupuestos están dispersos en miles de beneficiarios, los ingresos son bajos y el avance en la carrera es lento y meritocrático.

En síntesis, el desvío del debate sobre el presupuesto hacia una discusión sobre las conductas de sus gestores o los mecanismos de control resulta poco adecuado para el caso universitario, en el cual la moralidad de los actos debe constituir un requisito ineludible y un tema relevante para la justicia, pero no algo central para el análisis de las políticas públicas.

5. La Eficiencia en la Universidad

El quiebre en la tendencia del financiamiento universitario se enmarca en un cambio más genérico que abarca a casi todas las áreas del sector público. El criterio básico es que el estado es intrínsecamente ineficiente y por ello debe retirarse de la esfera económica casi en su totalidad, limitándose a garantizarse los derechos a la propiedad, la vida y la libertad. Esto plantea en su ideario la continua disminución del tamaño del sector público hasta, idealmente, su desaparición, según manifestó el Presidente Milei en su discurso de apertura de sesiones del Congreso del año 2025.

85

Bajo esta concepción la medición de los resultados no depende de los insumos, procesos, productos e impactos de las distintas universidades, sino que están contenidos en las premisas, puesto que toda actividad estatal se considera deficitaria. Sin embargo, un análisis sobre la eficiencia de las universidades que partiera sin prejuicios debería considerar las dificultades en las mediciones porque los insumos son complejos de medir y tampoco hay claridad sobre los resultados alcanzados. En este sentido, debería contemplarse el punto de partida de los alumnos, habida cuenta de que las evaluaciones de la calidad de los alumnos del último año del nivel medio que muestran un nivel inferior al adecuado y también la escasez de recursos de las instituciones en términos de la experiencia comparada. En ambos casos, para la comparación entre sectores de gestión, estatal y privado, deberían analizarse ambos elementos en las diferentes instituciones, algo que en Argentina no puede hacerse por la falta de información disponible.

La comparación en la eficiencia entre las universidades estatales y privadas tampoco resulta sencilla debido a que hay indicadores

en favor de unas y otras. Por un lado, los insumos son diferentes y, por ejemplo, las universidades estatales cuentan, en promedio, con alumnos que provienen de estratos de menores ingresos y tienen menos recursos para enfrentar su tránsito educativo. Asimismo, estas instituciones tienen indicadores de investigación superiores y están ubicadas mejor en los rankings internacionales. Sin embargo, la tasa de egreso de las universidades privadas es superior a la de las estatales. En cualquier caso, sus situaciones son heterogéneas, sus ofertas académicas difieren y ambos subsectores contienen enormes diferencias entre sus propias casas de estudios, por lo cual las aseveraciones globales tienden a ser aventuradas y los juicios más rigurosos requerirían estudios de mayor alcance y con más información que la disponible (Doberti y Gabay, 2016)⁵.

El debate sobre la eficiencia del sistema universitario y de sus componentes resulta necesario para mejorar la asignación de recursos. Sin embargo, en la medida en que se traduzca en un ataque para su desfinanciamiento no conduce a su progreso sino a acciones defensivas para contrarrestar a un enemigo, tal como se observa en el caso argentino.

86

6. Los Escenarios Futuros

La asunción del Presidente Milei marcó un quiebre en la tendencia histórica de financiamiento universitario. Éste se redujo en el año 2024 en alrededor de un tercio y en los primeros meses del año 2025 en lugar de compensarse la merma previa se continuó con la reducción de las transferencias. Asimismo, el discurso oficial desliga la responsabilidad del estado nacional del financiamiento educativo, planteando un futuro sombrío para las universidades. Al respecto el Presidente Milei planteó en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2025 que las prioridades gubernamentales eran la defensa y la seguridad y en la apertura de sesiones del Congreso de marzo 2025 ni siquiera mencionó a la educación, la cultura y la ciencia y técnica en su resumen de acciones de gobierno del año previo.

⁵ En el Anuario de Estadísticas Universitarias 2022 del Ministerio de Educación pueden advertirse las diferencias entre sectores de gestión y entre las instituciones de cada sector.

Sin embargo, en términos educativos las transformaciones no pueden ser tan veloces como en otras áreas. Por ejemplo, un gobierno puede privatizar una empresa pública o desregular un mercado como el aeronáutico y modificará radicalmente su situación en el corto plazo, pero esto resulta inviable en el sistema universitario, en el cual los cambios se dan en plazos mucho más largos.

La experiencia comparada muestra una inercia muy importante en los sistemas universitarios. Esto no quiere decir que no puedan ocurrir modificaciones, pero seguramente serán lentas porque la readecuación de la matrícula no sucede en forma veloz. Como ejemplo de la estabilidad de los sistemas universitarios puede notarse que en el agregado de América Latina la distribución de la matrícula por sectores de gestión varió menos del 0,5% en la última década y en todos los países, excepto en Honduras, se mantuvo la primacía del sector mayoritario hace una década, ya fuera el estatal o el privado⁶.

La disminución del financiamiento estatal destinado a las universidades nacionales en Argentina permite predecir, como escenario más factible en el mediano plazo, un deterioro de sus prestaciones y una menor cobertura de la matrícula total. En la medida en que los recursos públicos disminuyan y legalmente no pueda acudir a fuentes adicionales como el arancelamiento, resultará inevitable una caída en los niveles salariales de los docentes, puesto que este rubro constituye el elemento central de las erogaciones. Asimismo, también se reducirían la mayoría de los otros componentes de los gastos y se observarían cursos más numerosos y un peor equipamiento. La absorción de las universidades del sector privado de un mayor porcentaje de la matrícula no resultaría sencilla en el corto plazo por su menor capacidad instalada, especialmente en el interior del país, no solo física sino de carreras ofertadas. En consecuencia, habría un lento traspaso de estudiantes hacia el sector privado derivado de una pérdida de prestigio el sector estatal, en un proceso que, en alguna medida, se observó en los niveles educativos inferiores.

⁶ En América Latina el porcentaje de estudiantes que acude a instituciones del sector estatal era del 45,8% en el año 2013 y del 45,5% en el año 2022 según datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de educación Superior.

Otro escenario alternativo sería que el ajuste fuera transitorio y las universidades estatales tuvieran un retorno posterior a la situación previa, con lo cual no se alterarían los rasgos básicos previos del sistema universitario. Las experiencias pasadas de ajustes fiscales de gran magnitud, con reducciones del presupuesto universitario superiores al 15% anual, se verificaron en cuatro oportunidades en los últimos cincuenta años: en 1976 al asumir el último gobierno dictatorial, en 1982 debido a la guerra de las Malvinas, en 1989 con el fenómeno hiperinflacionario al finalizar el gobierno de Alfonsín y en 2002 con la crisis del final del régimen de convertibilidad. En todos estos casos la merma de recursos fue transitoria y el presupuesto en pocos años recuperó los niveles previos. En este caso las características del sistema universitario argentino no se alterarían.

88 Por último, un tercer escenario estaría constituido por una transformación drástica del sistema universitario, en línea con el ideario de la nueva administración gubernamental. Esto incluiría el arancelamiento de los estudios de grado en las universidades estatales, la instauración de un sistema de vouchers para pasar de un financiamiento a la oferta a un financiamiento a la demanda, la mayor participación del sector privado, un sistema de remuneraciones menos rígido con una descentralización salarial entre instituciones y un acceso a las universidades con un sistema que lo ligue a un examen previo o la trayectoria en el nivel medio. Esta alternativa constituiría un cambio contundente con respecto a la situación previa y delinearía un esquema más parecido al observado en Paraguay o Perú que al vigente en la mayoría de los países europeos.

La transferencia de las universidades nacionales a la esfera provincial sería una alternativa adicional, que inclusive fue mencionada mediáticamente, pero no resulta un escenario factible, al menos en el mediano plazo. Esta posibilidad estaría alineada con otras decisiones del gobierno como la cesión a las provincias de responsabilidades educativas como la parte de los salarios que el estado nacional pagaba a los docentes de la educación básica o las obras públicas en las universidades que en algunos casos fueron realizadas por los gobiernos subnacionales como el de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, esta estrategia luce inviable porque concita el rechazo unánime de los

estudiantes, docentes y autoridades universitarias, la experiencia de transferencia de los niveles educativos inferiores fue muy negativa y no se lograría una mayoría legislativa como para instrumentarla.

Cabe señalar que en el caso chileno, si bien el sector privado tiene una absorción de la matrícula de educación superior muy superior al caso argentino (del 83,6%), el estado aporta el 50% de los fondos totales y eroga el 1,2% del PBI en la educación superior⁷. Esto implica que ese modelo separa la prestación del servicio educativo de su financiamiento. En consecuencia, si se tomara ese caso como modelo podría considerarse un sistema de vouchers, pero no debería realizarse un ajuste fiscal, sino que debería aumentarse el gasto público educativo.

7. Síntesis y Conclusiones

La asunción del gobierno de Javier Milei en diciembre del año 2023 significó un cambio sin precedentes para el sistema universitario argentino. En términos discursivos quedó claro que la nueva administración no significaba una continuidad con el esquema previo ni una reforma a sus estructuras existentes, sino un nuevo régimen. Bajo una concepción radicalmente anti estatista, las universidades nacionales fueron desfinanciadas y acusadas de tener poca transparencia en sus ejecuciones presupuestarias.

La reducción de las transferencias estatales afectó centralmente al principal componente de los costos, el salario docente, y a los programas de infraestructura y de crecimiento institucional. Estas erogaciones mínimas fueron resistidas por los estudiantes, sindicatos y autoridades, que en el caso de estas últimas solo en dos casas de estudios (la Universidad Nacional de Formosa y de la Universidad de la Defensa Nacional) estaban alineadas ideológicamente con el partido gobernante. Estas dos instituciones, en forma discrecional, obtuvieron fondos adicionales⁸, pero sin alterar un panorama global de reducción sin antecedentes del presupuesto universitario, tanto por su cuantía

⁷ Datos extraídos de Education at a Glance 2024. OECD.

⁸ La UN de Formosa recibió en el año 2024 una asignación adicional de \$ 469 Millones de pesos y la UNDEF una de \$ 556 Millones de pesos sin una justificación que las avalaran.

como porque no era solo consecuencia de una situación contextual sino que era una decisión deliberada del Poder Ejecutivo.

La situación presupuestaria del sistema público universitario presenta tres escenarios más probables: el deterioro paulatino, el ajuste transitorio con un retorno a la situación previa y el cambio drástico hacia un nuevo escenario. El primer y el tercer escenario, a diferentes velocidades, llevarían a una menor participación de las instituciones estatales por un desprestigio derivado de su desfinanciamiento y, en definitiva, a una merma de la calidad de todo el sistema universitario, sumando los sectores estatal y privado, debido a que no podría compensarse la retracción del sector público debido a que los estratos de menores ingresos no cuentan con el excedente suficiente para erogar el costo de su educación superior. Seguramente un factor determinante del escenario que finalmente se imponga estará determinado por el grado de éxito político del gobierno para imponer su agenda de modificaciones.

90 En síntesis, el financiamiento universitario en la Argentina se encuentra en una encrucijada. La distancia entre la situación vigente y la aspiración gubernamental es muy grande y la transformación hacia ese ideario luce inevitablemente conflictiva. El interrogante sobre en qué medida puede transformarse la educación superior sin considerar el punto de partida es crucial. En cualquier caso, un cambio radical canalizado a través de la reducción drástica de recursos solo puede conducir a escenarios distópicos como la pérdida de los mejores docentes, el deterioro de la investigación, el anquilosamiento de las carreras y la menor cobertura de los potenciales estudiantes.

Más allá de las particularidades del caso argentino, las universidades se enfrentan a enormes desafíos derivados del avance tecnológico, la internacionalización de la educación, los mercados laborales cambiantes, etc. Todos estos retos requieren, como condición necesaria pero no suficiente, el uso de recursos adicionales para una enseñanza masiva y de calidad. En caso contrario, el ahorro de la inversión educativa conducirá inevitablemente a una merma en las prestaciones con consecuencia negativas para el desarrollo nacional.

Bibliografía

- Consejo Interuniversitario Nacional (2024). La universidad pública, base de la democracia y el desarrollo social, lucha por su supervivencia. Declaración del 2 de octubre de 2024.
- Curcio, J., Alzú, M.S., y Sáenz Guillén, L. (2024). *Presupuesto educativo nacional 2025*. Observatorio de Argentinos por la Educación.
- Doberti, J. (2024). *Las políticas universitarias y su financiamiento en perspectiva histórica. De las dictaduras a la democracia: período 1966-2023*. Universidad Nacional de La Matanza.
- Doberti, J. y Gabay, G. (2016). *La Universidad Pública y la Universidad Privada: Problemas Metodológicos en las Comparaciones*. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- García de Fanelli, A. y Broto, A. (2023). *Financiamiento estatal y expansión de las universidades nacionales argentinas: primeras dos décadas del siglo XXI*. Revista RAES, XV (27), pp. 176-194.
- Gersen, J. S. (2025). *Why Harvard decided to challenge Donald Trump*. The New Yorker.
- Mintzberg, H. (1984). *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.

Más allá de la beca: condiciones institucionales y sociales que moldean las trayectorias de la/os becaria/os del programa PROGRESAR

MARTA KISILEVSKY¹

Introducción: el programa PROGRESAR en contexto

Desde hace décadas, los estudios y diagnósticos sobre el acceso y permanencia en el nivel superior en la Argentina destacan los bajos

¹ Agradezco la colaboración de varios colegas de la Universidad Nacional de Río Negro. En particular de Graciela Giménez, María Eugenia Mosquera y Wenceslao Gómez Rodríguez, así como de Matías Gonzáles Awe, quien estuvo a cargo del procesamiento de los datos de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN.

niveles de rendimiento académico de la/os estudiantes que transitan la universidad como así también el elevado porcentaje de aquella/os que abandonan prematuramente. Las tasas de abandono del conjunto de estudiantes de la universidad siguen siendo muy elevados, lo cual demuestra que además del problema de acceder a los estudios superiores se encuentra el de cómo permanecer en ellos. (Cortés y Kisilevsky, 2019). Este fenómeno se agudiza en el caso de los sectores de bajos recursos. El porcentaje de la población del quintil más alto que cuenta con estudios superiores es notoriamente mayor que en los demás estratos sociales (48,7% quintil 5 versus 4,7% del primer quintil) (EPH, 2023). En el caso de las universidades nacionales, de acuerdo a datos recientes² la tasa de retención en el primer año fue del 54%, mientras que para el año 2019 los datos se situaban en torno al 62,3%. El 24,5% de las/os nuevas/os inscriptos/as de carreras grado cambió de oferta académica en los dos años posteriores a su ingreso. La tasa de egreso en el tiempo teórico se ubica en el 23,2% en las universidades nacionales (Subsecretaría de Políticas Universitarias, 2024).

La magnitud de este fenómeno y el impacto que tiene en la gestión de las instituciones y en el destino social de la/os que transitan frustradamente por la universidad merece detenerse en el análisis de una de las políticas que apuntaron a mejorar el derecho al acceso de la población de bajos recursos económicos, como el que nos ocupa, el Programa PROGRESAR.

Cabe destacar que uno de los temas centrales en la agenda pública de Argentina y América Latina desde la década de 1990 fueron mitigar los problemas que enfrentan los grupos juveniles de sectores vulnerables para integrarse al ámbito escolar y laboral, factores considerados elementos clave para la inclusión social. No obstante, las políticas que dieron respuesta a estos desafíos variaron de acuerdo a las orientaciones políticas de cada gobierno. Durante la etapa neoliberal de los años 90, las dificultades para acceder al primer empleo se interpretaron como consecuencia de las bajas calificaciones de los jóvenes. Se implementaron políticas enfocadas en el ajuste fiscal para enfrentar la crisis de la deuda, mientras que las protecciones

² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2022-_2023.pdf

sociales se restringieron a sectores específicos, obligados a demostrar su pobreza extrema para acceder a los beneficios. De este modo, se abandonaron los principios universales del Estado de Bienestar y se promovió una concepción asistencialista que veía a estos grupos como sujetos a los que había que ayudar, en lugar de como titulares de derechos incondicionales. (Gluz, 2016)

Las políticas educativas, por su parte, dejaron de promover la igualdad como principio para adoptar la equidad, limitándose a garantizar lo mínimo necesario, lo cual generó fuertes disputas sociales. Este cambio coincidió con la descentralización de servicios (Kisilevsky, 1998) lo que resultó en un sistema dual de prestaciones: los sectores más empobrecidos recibían atención pública, mientras que el sector privado era visto como el modelo de eficiencia. Las políticas parecieron reducir la escolarización a una estrategia de aumento de productividad, sin cuestionar las estructuras excluyentes del sistema económico. La crisis social derivada de este modelo provocó movilizaciones populares en defensa del empleo y en contra de los ajustes y privatizaciones, la ascensión de gobiernos progresistas que se distanciaron de las políticas neoliberales y promovieron reformas redistributivas. En Argentina este fenómeno se tradujo en una suerte de recuperación del papel del Estado en la educación. Se discutieron y aprobaron nuevas leyes y políticas que ampliaron el acceso a la educación y promovieron una visión integral de los derechos sociales, en particular de la población de jóvenes de sectores sociales vulnerables. (Gluz, 2016)

Como parte de los derechos a garantizar, uno de los niveles educativos que se incorporó en la nueva orientación de la política pública con foco en la inclusión social y educativa de los jóvenes, fue el nivel superior. Se buscó orientar algunas políticas públicas que combinaran transferencias condicionadas de ingresos así como la integración de diversas áreas del Estado para apoyar las trayectorias académicas y laborales de los jóvenes. Este enfoque dio lugar en el año 2014 al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), acción que representa un cambio significativo en las políticas sociales del siglo XXI. Este Programa es un plan de becas de alcance nacional que busca garantizar el derecho a la educación y fortalecer las trayectorias educativas de jóvenes que quieran formarse profesionalmente,

finalizar su educación obligatoria o estén estudiando una carrera de nivel superior. Su objetivo general es generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes en situación de vulnerabilidad, a través de acciones integrales que permitan su capacitación e inserción laboral. Para lograrlo, el Programa planteó en sus orígenes, una estrategia de apoyo económico que luego fue complementada con otros componentes a lo largo del tiempo.

El PROGRESAR surgió en un contexto de reconstrucción del sistema de protección social, con el objetivo de ampliar el derecho a la educación. Se hizo efectivo por un aumento del gasto público y una revalorización de los derechos sociales respecto del acceso a la educación superior. A través de su implementación, se eliminó el cupo para las becas universitarias, permitiendo que todos los jóvenes que cumplieran con los requisitos pudieran acceder a la ayuda, fortaleciendo, de esta manera, el apoyo a los sectores de menores ingresos. Así, el PROGRESAR, no solo amplió el acceso a la educación, sino que también fortaleció la filiación institucional de los sectores más vulnerables, ofreciendo un enfoque más integral y menos asistencialista. En este sentido Gluz y Ochoa (2022) afirman que entre 2014 y 2019 se contrastan los modos de apropiación de la política y las perspectivas sobre los cambios por parte de la/os perceptores. Sostienen que las nuevas derechas reconfiguraron los fundamentos de las políticas públicas al desplazar las intervenciones asentadas en un enfoque integral de derechos y de cobertura universal, hacia un sistema de becas restringidas a la ayuda económica de los más necesitados. *“Sostenemos como tesis que la coalición de derecha fundamentó los cambios en el mérito individual como nuevo principio de justicia cuyos efectos impactan en la implementación de la política analizada y en la auto percepción como sujetos del derecho a la universidad por parte de las/os jóvenes becaria/as.”* (op.cit. pág.25)

95

Tres momentos claves del PROGRESAR

Es posible identificar tres momentos claves en la evolución del Programa desde su creación en 2014 hasta el año 2023:

- 1. 2014-2018:** durante este período, ANSES asume un papel central en la gestión y ejecución del programa, mientras que el Ministerio de Educación desempeña un rol subsidiario, enfocado principalmente en la inscripción. La población objetivo estaba definida técnicamente en términos de edad (jóvenes de 18 a 24 años) y vulnerabilidad socioeconómica, según el nivel de ingresos e inserción laboral, tanto personal como del grupo familiar. Además, se intentaba reorganizar los distintos programas de becas existentes.
- 2. 2018-2019:** en este período, la prestación/asignación social se transforma en una beca educativa, y la autoridad de aplicación se transfiere de la ANSES al Ministerio de Educación de la Nación. Se implementan incrementos en los pagos según las materias aprobadas, pero al mismo tiempo, se reduce el número de becarios/os. Este traspaso junto con la virtualización de la inscripción se fundamentó en la necesidad de controlar el cumplimiento de las condicionalidades y requisitos que solicitaba la beca, algo que, la ANSES no estaba pudiendo lograr. Con el nuevo formato de inscripción los datos presentados de la/os postulantes eran derivados a las instituciones las que, en función de la declaratoria de materias aprobadas y en relación del plan de estudios, permitía verificar además el grado de avance en la carrera.
- 3. Desde 2020 hasta el 2023:** a raíz de la pandemia, se flexibilizan varios requisitos de cursada y se incrementa la cantidad de becas otorgadas. La política se redefine para abordar la vulnerabilidad de manera multidimensional, lo que lleva a orientar las acciones hacia la creación de instancias de acompañamiento a las trayectorias educativas. Se pone un foco especial en los denominados “grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional”, como el colectivo trans, pueblos originarios, personas con discapacidad, mujeres madres menores de 18 años y refugiados, con el propósito de generar dispositivos de apoyo a la escolarización que trasciendan lo económico.

Es importante aclarar que dada la actual política-educativa del gobierno iniciado en 2023, lo que expondremos en este capítulo se

inscribe en el relato histórico de una política educativa previa. Esto es así dado que, desde la asunción de la actual gestión, el Programa sufrió una disminución administrativa y financiera considerable. Todas las inscripciones se gestionaron a través de la plataforma PROGRESAR, administrada por la Secretaría de Educación perteneciente al Ministerio de Capital Humano. ANSES se desvinculó de la participación en el proceso de inscripción, lo cual disminuyó el alcance territorial del Programa. El equipo de trabajo a nivel central redujo el número de integrantes, se eliminaron los Puntos y Espacios PROGRESAR que analizaremos más adelante y se complejizaron aún más los procesos de inscripción en la página web al disminuir el personal a cargo de la Mesa de Ayuda. Sumado a ello, se cambiaron los requisitos para acceder y renovar la beca. La/os estudiantes avanzados debieron tener el 50% de las materias aprobadas según el año de ingreso y el plan de estudios. Quienes en 2023 no alcanzaron el requisito de materias aprobadas, en 2024 accedieron a la cuota de transición: el 80 % del monto mensual. En el segundo semestre debieron inscribirse en 1 espacio curricular anual, o 2 espacios curriculares cuatrimestrales, o haber aprobado en condición de libre al menos 2 espacios curriculares. En síntesis, la modalidad que adquirió fue de fuerte ajuste fiscal junto con la profundización de obstáculos de tipo informático y comunicacional. Se desfinanciaron áreas importantes como la de seguimiento de trayectorias, entre otras. En términos cuantitativos, mientras que en setiembre de 2023 el Programa alcanzaba a **1.835.329** becario/a, en el mismo mes del año 2024 esa cifra disminuyó a **1.202.232**. En particular, respecto de las y la/os becario/as universitaria/os, ese número se contrajo un **37%** (de **367.000** a **228.457**) (Ministerio de Capital Humano, Secretaría de Educación, 2024).

97

En este capítulo pondremos foco en las condiciones institucionales del PROGRESAR, así como en las condiciones educativas y sociales de la/os becario/as exclusivamente de nivel universitario en el período que se desarrolla entre los años **2019 y 2023**. Complementaremos la mirada global de esta política pública con el análisis institucional de las políticas definidas por la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) y el impacto del Programa en el desempeño académico de sus becarias/os. La base empírica (datos secundarios) para el análisis se sustenta en los resultados de las investigaciones evaluativas

realizadas entre 2022 y 2023 por tres instituciones³: la Universidad de Buenos Aires (UBA)⁴ a través de un proyecto con financiamiento externo del Ministerio de Educación de la Nación, el SIEMPRO-UNAJ (Universidad Nacional A. Jauretche)⁵ y una evaluación realizada por 12 universidades nacionales y coordinada por el entonces Ministerio de Educación de la Nación⁶. Si bien los tres estudios analizan tres períodos de tiempo diferenciados, consideran variables similares. Sin embargo, el foco de uno de ellos (UBA) se centra en la noción de “barreras no financieras” experimentadas por la/os estudiantes⁷. Esa noción es recuperada como eje de análisis en este capítulo. Se trata de aquellos obstáculos que se entorpecen las trayectorias estudiantiles. Estos incluyen factores como los territorios donde estudian, las responsabilidades laborales y de cuidado que dificultan la gestión del tiempo de estudio, el acceso a internet y a dispositivos tecnológicos, la circulación de la información sobre el programa, y las cuestiones de género/sexualidad, entre otros. Adicionalmente se analizaron barreras vinculadas con la internalización de desigualdades simbólicas (por ejemplo, relación con docentes y compañero/as, exámenes, situaciones de discriminación, entre otros)

Por otro lado, a través del análisis y de los datos de la UNRN tendremos una perspectiva territorial e integral de la problemática. De todas estas fuentes es factible extraer aprendizajes que refieren a los desafíos que enfrentan este tipo de programa, debido tanto a su masividad, como a las dificultades de articulación entre diferentes

³ Participé como contraparte nacional en la elaboración del proyecto de investigación tanto en el proyecto de SIEMPRO-UNAJ como en el de la UBA-Ministerio de Educación.

⁴ El estudio se basó en un análisis de la documentación del programa y de las bases administrativas, y en un trabajo de campo que incluyó encuestas a becaria/os y ex-becaria/os, entrevistas a funcionarios y grupos focales en diversas provincias: se aplicaron 13.000 encuestas a becaria/os y ex-becaria/os de distintas regiones y carreras, y se realizaron entrevistas con actores clave.

⁵ El trabajo tuvo una metodología cuanti-cualitativa. Se realizó un análisis documental, procesamiento de bases de datos oficiales, 26 entrevistas y se aplicaron 4562 encuestas.

⁶ Se realizó un trabajo sobre la base de dos estrategias: el análisis de datos documentales y la reconstrucción de las perspectivas de los diferentes tipos de actores. Se realizaron 116 entrevistas a funcionarios/as nacionales, provinciales, actores claves de instituciones educativas (universidades y escuelas secundarias, entre otras), estudiantes y referentes de los entramados productivos y mundo del trabajo.

⁷ Término acuñado por el BID, agencia financiadora, en los Términos De Referencia (TDR) del concurso para la realización del proyecto de investigación.

escalas de gobierno y de las comunidades educativas, lo que trae aparejado como consecuencia un impacto en la vida de la/os becario/as.

Algunas de las preguntas que orientaron la elaboración de este capítulo son: ¿Cómo alojaron las instituciones universitarias a la/os becario/as del Programa? ¿Cuáles son las condiciones educativas y sociales de la/os becario/s? ¿Qué grado de coincidencias/disidencias hubo entre las agendas de política y las agendas institucionales en el caso de la Universidad Nacional de Río Negro?

El lugar del PROGRESAR en las universidades nacionales

En gran parte de las universidades argentinas, el Programa de Becas se gestiona a través de las Secretarías de Bienestar Estudiantil y las instancias centrales, en articulación con las secretarías de cada facultad o sede territorial. En muchos casos, existen direcciones específicas dedicadas a la gestión de las becas, lo que facilita su implementación y seguimiento. Sin embargo, esta tarea a veces se encuentra con divisiones administrativas entre las áreas encargadas de todas las becas, en las cuales funciona el PROGRESAR. Al mismo tiempo, desde las secretarías de bienestar se coordinan diferentes actividades e implementan dispositivos de apoyo tales como tutorías y acciones relacionadas con el ingreso y el primer tramo de los estudios que vienen a complementar los programas de becas y facilitan el seguimiento a las y los becarias/os (SIEMPRO-UNAJ, 2022; UBA, 2023)

De acuerdo con las investigaciones consultadas, se observa que los vínculos establecidos dentro de los grupos de trabajo fueron un factor clave para el sostenimiento de las tareas diarias. “Es evidente que, más allá de las funciones específicas asignadas a cada miembro del equipo en los distintos niveles del Programa, anida un compromiso y dedicación que van más allá del simple cumplimiento de sus responsabilidades” (SIEMPRO-UNAJ, 2022, pág. 36). Se destaca que este aspecto, aunque difícil de medir, tiene un impacto significativo en el funcionamiento del Programa. Sin embargo, dada la creciente complejidad y demandas del Programa con las continuas ampliaciones

en el número de destinataria/os, se fue requiriendo del apoyo de una estructura organizacional cada vez más consolidada. Durante el año 2019, el programa de becas logró establecer acuerdos tácitos entre los actores involucrados para su publicidad, difusión de información y acompañamiento a referentes y becaria/os. A pesar de las dificultades, se optimizaron las estrategias comunicacionales a través de diversos formatos adaptados a cada contexto y recursos disponibles, enriqueciendo el mapa comunicacional. Sin embargo, tanto desde el nivel central como las y los becaria/os manifestaron disconformidades. El Ministerio percibió lentitud en la vía burocrática institucional y falta de certeza sobre el destino del material enviado. Las/os becaria/os, por su parte, señalaron dificultades para acceder a información clave, especialmente sobre fechas y plazos de inscripción. A pesar de esto, una vez que las y los becarias/os entraban en contacto con el programa, destacaban la claridad de la información disponible en las páginas de PROGRESAR o ANSES.

100 Durante la pandemia tuvieron lugar los cambios más significativos. Entre ellos se destaca la recuperación de las 12 cuotas anuales (que habían pasado a ser 10 en 2018), el aumento de los montos de las becas en términos reales y una mayor cantidad de becas otorgadas (entre 2020 y 2021 hubo un aumento interanual de 33,4%). Otra transformación significativa fue la retracción de los principios meritocráticos establecidos previamente y la recuperación de la integralidad de la política ahora bajo nuevos principios. (UBA, 2022). Se avanzó hacia la integralidad de la política a través de tres estrategias interrelacionadas: el foco en la integralidad de la política, la territorialización y la reconceptualización del PROGRESAR+. Se definieron referentes territoriales en cada jurisdicción para que en conjunto con las universidades lograran fortalecer el acompañamiento a las trayectorias de la/os becarío/as. Se diseñó una nueva estrategia de trabajo que consistió en los puntos PROGRESAR y los Espacios PROGRESAR. Los primeros respondieron al desarrollo de planes de trabajo a escala de los municipios y los “Espacios PROGRESAR” tuvieron arraigo en las universidades nacionales que presentaron proyectos.

Entre los años 2021 y 2022 la comunicación del programa de becas presentó algunos contrastes. Si bien la plataforma PROGRESAR

era considerada un mecanismo de comunicación adecuado por la mayoría de las y los encuestadas/os, un grupo minoritario requirió de mayores soportes para gestionar la asignación. Las universidades jugaron un rol central en la divulgación del programa, siendo la principal fuente de información. Los vínculos afectivos (familiares, amistades) también fueron destacados como relevantes y complementarios. *“las y los becaria/os manifestaron haberse enterado de la beca por familiares y amigos, y recurrir a ellos para resolver dudas sobre la inscripción. El círculo íntimo a menudo es el primer ámbito de circulación de información, antes de recurrir a instancias institucionales o centrales del programa. En relación a la comunicación del programa, surgieron cuestionamientos en los grupos focales sobre cómo se enteraron de la convocatoria, aspectos de la inscripción y dificultades para contactarse para resolver dudas o problemas. Estas cuestiones impactan en las representaciones juveniles del programa, percibiendo un desdibujamiento del eje de acompañamiento en la trayectoria educativa y cobrando mayor importancia el sentido económico de la beca.”* (UBA, 2022, pág.194)

En pandemia y post pandemia

Durante la pandemia y post pandemia, la dimensión material se destacó como esencial en todas sus formas, desde disponer de un espacio propio para estudiar sin interferir en las actividades familiares, hasta el acceso a materiales, conectividad y alimentación. En general, las instituciones respondieron de manera positiva ante estas situaciones críticas, implementando medidas para apoyar lo que estaba a su alcance, como facilitar el acceso a materiales de estudio e incluso a alimentos. No obstante, la construcción del rol de estudiante resultó más compleja debido a la falta de relaciones interpersonales presenciales, lo que dificultó las interacciones con los profesores y la apertura a nuevas preguntas a partir de las intervenciones de otra/os compañera/os. Esta situación afectó especialmente a las estudiantes con varios hijos, quienes, además de afrontar la sobrecarga de tareas domésticas, tuvieron que compartir dispositivos tecnológicos para asegurar la continuidad pedagógica de todos los miembros del hogar. (UBA, 2022)

Sin embargo, algunas experiencias vividas durante este período no solo fueron valoradas en el contexto de esa adaptación, sino que también se percibieron como estrategias que favorecieron la creación de nuevos vínculos en una modalidad que podrían ser considerada como “inaugural”. Se destacó la inmediatez y cercanía en las trayectorias, así como la atención brindada por los docentes para evitar cualquier desvinculación. Asimismo, las dinámicas implementadas para mejorar la accesibilidad a los materiales, especialmente de manera remota, fueron claves. En esta etapa, la colaboración entre instituciones en red permitió abordar situaciones de violencia de género y de salud mental, fortaleciendo los apoyos previamente existentes pero de mayor demanda durante la pandemia y la post pandemia.

En una etapa posterior (2022 y 2023), se mejoró la plataforma, en la que, en articulación con la UBA, se pusieron a disposición de la/os estudiantes diversos recursos educativos y propuestas de tutorías para el fortalecimiento de áreas como matemáticas, filosofía, entre otras; todas previamente identificadas como áreas problemáticas por las instituciones en las que estudian la/os becaria/os. Los espacios y puntos PROGRESAR se vieron fortalecidos, dado que propiciaron la construcción de redes entre becaria/os y consolidaron los vínculos de estos/as con las instituciones. El “Espacio PROGRESAR” fue de modalidad virtual y progresivamente presencial. En cada institución se generaron estrategias para acompañar efectivamente las trayectorias educativas de las y los estudiantes. Su diseño fue específico dentro de cada proyecto institucional cuya responsabilidad residió en las autoridades locales (jurisdicción/universidad). Cada “Espacio PROGRESAR” se consolidó de acuerdo con una diversidad de aspectos y situaciones particulares. Por una parte, la magnitud de la institución de referencia, su matrícula, sus orientaciones, la cantidad de becaria/os del programa, sus condiciones edilicias e institucionales, entre otras. Estos Espacios pusieron en relación a las distintas personas involucradas en las tareas educativas que atravesaban las trayectorias de los/las becarias. En este sentido, moldearon formatos que incluían diferentes tiempos de discusión, de intercambio, más allá de la producción de estrategias concretas. Es interesante destacar que no tuvieron un único formato sino que permitieron el diseño y la construcción situadas

de acuerdo a las demandas locales. En su mayoría se trató de ámbitos equipados tecnológicamente, que lo hicieron propicios como lugares de estudio así como de usinas de información sobre el programa.

También se iniciaron vinculaciones entre becario/as del PROGRESAR y el mundo del trabajo. Estas actividades pretendieron fortalecer lazos entre ambos sistemas para promover la vinculación y el conocimiento mutuo de las partes, empresas y becarias/os. De esta forma, se entiende, desde la Dirección, que se promueve la motivación de estudiantes para continuar sus estudios y comenzar (o redireccionar) su vida laboral. Se firmó un convenio del Ministerio de Educación con la Unión Industrial Argentina, para gestionar visitas y promover un programa de mentoreo entre mujeres empresarias o con cargos gerenciales y las becarias. Se pusieron foco en los sistemas de pasantías y/o prácticas profesionalizantes, en especial con el entramado de PyMES locales o regionales. (Ministerio de Educación, 2023). Sin embargo, como dijimos anteriormente, estas iniciativas fueron discontinuadas a partir de 2024.

En suma, el lugar del/a becario/a de este Programa dentro de la universidad está mediatizado por el lugar del PROGRESAR dentro de la misma institución. El programa se proyecta de manera fragmentada, entre áreas de becas (donde suele inscribirse el PROGRESAR) y en otras en secretarías que articulan esos apoyos con las tutorías y acciones vinculadas al ingreso y al primer tramo de los estudios; pero con mayor experiencia en el desarrollo de estas acciones. Este fenómeno está presente tanto en las universidades de reciente creación como en aquellas más tradicionales y consolidadas. Desde las históricas áreas de bienestar estudiantil o las más recientes de becas se asumió el rol de gestión de las acciones destinadas a acompañar las trayectorias. En este sentido, se observa que cuentan con mayores recursos para el desarrollo de acciones desde áreas como las secretarías de asuntos estudiantiles que si bien no se dirigen específicamente a esta/os becarias/os, articulan muy bien con las perspectivas y propósitos del PROGRESAR siendo lineamientos que alcanzan al conjunto de estudiantes. Lo significativo ha sido en ambas escalas que se trata de roles que se superponen con otros y que combinan sus responsabilidades previas con las atribuidas a partir de las reorientaciones de la política. Estas

condiciones hacen dependientes de las voluntades políticas y personales el alcance del trabajo que requieren una dosis de inteligencia institucional acorde a las circunstancias atravesadas. (UBA, SIEMPRO-UNAJ y Ministerio de Educación, 2022 y 2023)

Los factores territoriales en la construcción de la identidad del becario/a

104

El concepto de “factores territoriales” hace referencia a las condiciones que estructuran las oportunidades en los diferentes territorios, y su relevancia ha ido en aumento en el contexto de sociedades cada vez más fragmentadas (Saraví, 2015). Estos factores afectan las oportunidades de acceso a la educación, así como los circuitos escolares cercanos, pero también influyen en el acceso a otros bienes culturales y en la satisfacción de diversas necesidades. La distribución de la oferta educativa genera diferencias en el acceso a los distintos niveles educativos, lo que condiciona el tipo de instituciones previas por las que la/os estudiantes han transitado. El hecho de que no todas las jurisdicciones cuenten con oferta de carreras de nivel superior cercanas, ni con accesos fáciles a ellas, no solo limita los desplazamientos, sino también las decisiones sobre qué carrera estudiar. En este sentido, en el caso de la/os becaria/os del PROGRESAR, la segregación geográfica actuó como una de las “barreras no financieras”. Otras se relacionan con los circuitos de escolarización, tales como tipos de escuela secundaria a las que asistieron, formas en las que se transitaron el nivel y experiencias vinculadas con la anticipación de los estudios superiores, entre otros. Los desplazamientos y usos del espacio también forman parte de estas barreras: la disponibilidad, acceso y uso del transporte público, las distancias geográficas entre el hogar y la sede de cursada, accesibilidad, apropiación del espacio, apropiación de los espacios públicos de las instituciones, etc. Por último, tanto la infraestructura urbana como el acceso a bienes culturales constituyen factores que operan en la construcción de la identidad de la/os becario/as como la existencia y uso de la oferta cultural y recreativa territorial disponible. (UBA, 2022)

La distancia entre el hogar y las sedes universitarias es una barrera significativa para el acceso y la permanencia en el nivel superior, ya que implica que muchos estudiantes deban abandonar su hogar y trasladarse a otras ciudades o centros urbanos. Para algunos, esta experiencia de desarraigo puede convertirse en un obstáculo para su integración en el nuevo entorno. De esta manera, existen diversos grupos de estudiantes: aquellos que emigran desde el interior, los que viajan diariamente desde localidades cercanas, los que provienen de zonas urbanas (centro-periferia), la/os estudiantes internacionales, y aquellos que viven en grandes ciudades con transporte público costoso, entre otros. (Ministerio Educación, 2023)

En términos porcentuales en 2023 la distribución territorial de la/os becaria/os indicaba que el 34,9% de la/os becaria/os residían en la región metropolitana, el 19,8% en el Noroeste, el 12,7% en el Centro, el 10,9% en la Mesopotámica, el 7,8% en Cuyo, el 7,5% en el Noreste, el 3,5% en la región Patagónica y el 2,5% en CABA. 8

Por otro lado, la conectividad representa un factor clave a considerar, entendida aquí como la desigualdad en el acceso físico a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como en su uso y apropiación. Esta limitación se traduce en una barrera significativa, ya que impide que ciertos sectores o grupos sociales accedan y se beneficien plenamente de estas tecnologías. Durante la pandemia, esta situación evidenció con mayor fuerza las desigualdades territoriales, afectando de manera desproporcionada al estudiantado más vulnerable. El acceso a las TIC en los hogares varía considerablemente según la jurisdicción, provincia o ciudad de residencia, y se entrecruza con otras dimensiones territoriales de la desigualdad social (Murillo, 2021).

El PROGRESAR facilitó la construcción de pertenencia universitaria, especialmente en las regiones en las que muchos estudiantes con beca de nivel universitario. El acceso a las becas jugó un papel fundamental, ya que no solo facilitó este proceso, sino que también favoreció la creación de vínculos sociales, permitiendo a la/os estudiantes participar en actividades culturales o recreativas lo cual les

⁸ El monto fijo de la beca para todo el país constituye en sí mismo un factor de desigualdad dada la disparidad del IPC en cada provincia.

posibilitó interactuar con otros en situaciones similares. En algunas regiones se añade un aspecto particularmente interesante respecto a la construcción de la identidad estudiantil, ya que muchos estudiantes provienen de lugares remotos, con diferentes etnias, lenguas (en algunos casos son bilingües) y cosmovisiones. En este contexto, la beca se convierte en una herramienta clave, no solo para garantizar el acceso, la permanencia y la graduación de la/os estudiantes, sino también para su proceso de identificación como parte de una comunidad estudiantil (Ministerio de Educación, 2023).

La perspectiva de la/os becaria/os: condiciones educativas y sociales

El Programa marca un punto de inflexión en la trayectoria de muchos hogares, ya que logra incluir a una proporción significativa de estudiantes que son **primera generación** en acceder a este nivel educativo. Al momento de postularse, la mayoría de las personas en condiciones de acceder a la beca se encuentra desocupada. Una vez obtenida, esta se convierte en su principal fuente de ingreso. Quienes combinan estudio y trabajo suelen desempeñarse, en su mayoría, en empleos de medio tiempo; sin embargo, incluso en esos casos, reportan dificultades para compatibilizar sus responsabilidades laborales con los horarios de cursada.

Las percepciones de los becarío/as sobre el Programa antes de la pandemia reflejaron aspectos positivos relacionados con la continuidad de sus trayectorias académicas, tanto en términos de permanencia en la carrera como en la cantidad de materias aprobadas. Desde el punto de vista económico, el programa se percibió como un componente relevante en la mejora de la organización económica familiar. El mayor impacto del Programa se tradujo en la permanencia de la/os estudiantes en las instituciones educativas. Más allá de la finalización de la carrera, el paso por la educación superior tiene un significado profundo en sus trayectorias, y la permanencia del PROGRESAR en las instituciones puede considerarse un valor en sí mismo, simbolizando la materialización del derecho a la educación.

Según las investigaciones consultadas, el Programa influyó significativamente en las trayectorias de las y los beneficiarias/os dado que se promovió el avance de la/os estudiantes en sus estudios de nivel superior. No obstante, también la/os becarias/os sostienen la necesidad de complementar el apoyo económico con un acompañamiento cualitativo en sus trayectorias académicas. (SIEMPRO-UNAJ, 2019)⁹

La pandemia configuró una etapa muy particular que afectó diversas dimensiones de las condiciones educativas y sociales, especialmente en lo que respecta a la construcción de los vínculos, especialmente para fortalecer la motivación y la pertenencia institucional, lo que se tradujo en la permanencia y continuidad de los estudios. En ese sentido, si bien se limitaron las condiciones que favorecían la sociabilidad estudiantil, como espacios de estudio fuera del aula, recreación, bibliotecas y bares, entre otros, desde la perspectiva de los jóvenes, contar con el recurso económico fue fundamental, ya que muchos de ellos perdieron sus trabajos durante ese período. El acceso a la beca les permitió asegurar la compra de fotocopias y útiles escolares, y continuar con la cursada sin interrupciones significativas. Alguna/os estudiantes consideraron que la modalidad virtual permitió compatibilizar mejor las tareas domésticas y de cuidado.

107

La virtualidad significó un desafío que implicó pensar cómo estudiar en un escenario mediado por la tecnología. Esta modalidad produjo principalmente modificaciones de espacio y tiempo y junto con ellas la necesidad de pensar y diseñar nuevas estrategias de estudio. Los vínculos tradicionales con los docentes debieron ser reformulados adentrándose en uno nuevo, a través de los cambios en las formas de comunicarse, en la anulación de las barreras públicas-privadas en el vínculo pedagógico, dada la necesidad de “entrar” a través de las pantallas a ámbitos antes no frecuentados (Kisilevsky y Capuano, 2022).

Las condiciones sociales y educativas en las que las y los becarias/os debieron desarrollar sus estudios fueron en muchos casos, adversas. Por ejemplo, se encuentran aquellas ligadas con las

⁹ No encontramos estudios de impacto cuantitativo a nivel nacional relacionado con el desempeño académico de las trayectorias de la/os becaria/os del PROGRESAR, realizado con datos primarios, es decir, nominalizados. Seguramente cada universidad bajo Programa, debe tener acceso a esa información. En este sentido, el trabajo realizado por la UNRN permite analizarlos para ese caso en particular.

responsabilidades laborales y de cuidado que dificultaron la gestión del tiempo de estudio, el acceso a internet y a dispositivos tecnológicos, la circulación de la información sobre el Programa, así como las cuestiones de género/sexualidad. Un peso menor para la/o estudiantes fueron aquellos relacionados con la internalización de desigualdades simbólicas (vergüenza, temor a hablar con docentes y compañeros o a rendir exámenes, situaciones de discriminación), y las debilidades más expuestas de los saberes de la/os estudiantes, que dificultaron los procesos de aprendizaje en función de no contar con las herramientas evaluadas/demandadas en el nivel superior (UBA, 2022)

108

La falta de articulación adecuada entre los niveles educativos, los diferentes aprendizajes previos y las dificultades para construir una identidad como estudiante, tanto en relación con las exigencias académicas como en lo que respecta al logro de autonomía, constituye otra de las “barreras no financieras” (UBA, 2022). En este contexto, las investigaciones realizadas señalaron las dificultades que enfrentaban algunos jóvenes para adaptarse a las demandas del nivel universitario. Este fenómeno fue analizado en las últimas décadas, como uno de los factores que inciden en el abandono de los estudios, en especial en poblaciones con bajos niveles socioeconómicos. Nos referimos especialmente a los aspectos relacionados con el desarrollo de la autonomía, la capacidad de adaptación a un nuevo entorno y a ciertas debilidades en los saberes y aprendizajes adquiridos en el nivel medio. Frente a estas dificultades, se implementaron acciones tales como, tutorías, actividades con participación de los centros de estudiantes, apoyo de estudiantes avanzados a ingresantes, organización de cursos complementarios en áreas disciplinares específicas o implementación de cursos introductorios acerca de la vida universitaria, entre otras. Estos aspectos fueron los más valorados por parte de la/o becario/a/os.

En el último informe (2023) se da cuenta de un consenso generalizado en todas las regiones del país sobre el impacto positivo de las becas PROGRESAR en las trayectorias académicas de la/os becario/a/os en relación a la continuidad de estudios superiores. Aunque se señala que el monto no era suficiente, se reconoce su importancia como apoyo clave para el sostenimiento de los estudios. En este sentido, hay

coincidencia en señalar que los fondos de las becas se destinaron principalmente a cubrir los insumos específicos que exige la carrera, tales como fotocopias, útiles, vestimenta especial, entre otros. No obstante, en muchos casos, las becas se utilizaron para cubrir gastos adicionales como conectividad, vivienda, transporte y/o actividades culturales.

En algunas regiones, especialmente en el NOA y el NEA, la/os beneficiaria/os de la beca mencionaron que podían dedicar más tiempo a sus estudios, ya que han podido reducir o dejar de lado trabajos informales o “changas”. En cualquier caso, se reconoce que este apoyo económico resulta crucial y tiene un impacto positivo en el sostenimiento de las trayectorias académicas. Así lo expresa uno de la/os estudiantes: *“En lo personal me sirve bastante, porque aunque no es una gran cantidad, es un monto que ayuda. No estoy viviendo con mis padres, y el dinero me sirve para la carrera, los materiales, y lo que sobra lo puedo destinar a otros gastos como el alquiler o la comida, como verduras. La verdad es que me ayuda mucho, y claro, también en lo académico”* (op.cit. pág 112).

Por otro lado, los Espacios PROGRESAR implementados a partir de una iniciativa nacional en las universidades fueron valorados positivamente, ya que, además de cumplir con la difusión y comunicación del programa, funcionaron como puntos de apoyo donde resolvían dudas o problemas relacionados con la obtención y el mantenimiento de la beca.

109

El impacto del PROGRESAR en la Universidad de Río Negro (UNRN)

En el caso de la Universidad Nacional de Río Negro el impacto del PROGRESAR en primer lugar se observa en la cantidad de inscriptos que ha ido en aumento año tras año desde el 2014 al 2023, teniendo en cuenta que cada año renuevan la beca quienes la han recibido el año anterior, a los que se suman nuevos.

En el siguiente cuadro sobre la totalidad de estudiantes de la UNRN alcanzados por algún programa de becas se visualiza el impacto cuantitativo que tuvo el PROGRESAR en los 10 años de implementación. Por un lado, se observa una mayor cantidad de inscriptos

en relación a los otros programas y por otro, se destaca el porcentaje más alto de inscripción entre los años 2021 y 2023. Entre 2014 y 2023 el Programa triplicó la cantidad de becaria/os PROGRESAR (de 1007 a 3104 becaria/os)

Cuadro 1- Becaria/os de la UNRN-años 2009-2024

Fuente: Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN

Denominación de la BECA	Año															
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Becas UNRN	86	231	403	356	406	407	471	310	367	537	473	1202	592	384	367	122
Becas Progresar						600	985	1125	1052	1259	954	1282	2164	1881	2455	1614
Becas Manuel Belgrano													175	276	258	283
Becas Fundación YPF															22	23
Becas ONG CILSA															4	3
Total Becas	86	231	403	356	406	1007	1456	1435	1420	1796	1427	2484	2931	2541	3104	2025

110 En el marco del Programa a lo largo de los años se diseñaron diferentes estrategias para lograr el acompañamiento del estudiante en su trayectoria, incorporando la posibilidad de contar con espacios y dispositivos tecnológicos como así también, a partir de 2023, la posibilidad de acceder a una formación en idioma extranjero cobrando un plus adicional a la beca aquellos/as becarias/os quienes lograron la certificación. Para la difusión, la gestión y el acompañamiento en el territorio se establecieron Espacios PROGRESAR, en cada localización donde se cuenta con sede académica: Viedma, San Carlos de Bariloche, El Bolsón, Choele Choel, General Roca, Allen, Cipolletti y Villa Regina.

Por otra parte, se creó el Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras, orientado a becaria/os del PROGRESAR y Manuel Belgrano, cuyo objetivo fue el de promover el aprendizaje de idiomas para potenciar la trayectoria de formación académica, generar la posibilidad de acceder a becas en el exterior y mejorar las oportunidades de empleo. En ese marco, se ofrecieron cursos de inglés, italiano, portugués, francés, alemán, chino mandarín y español como segunda lengua, en los que participaron estudiantes becarias/os de la UNRN, con docentes contratados para el dictado de los mismos.

La UNRN participó de uno de los estudios que forman parte de la base empírica en la que se sustenta este capítulo, el del consorcio de 12 universidades nacionales, realizado en 2023. En esa investigación evaluativa, tal como señalamos anteriormente, se destacó la importancia de las becas no solo como recursos financieros, sino como facilitadores en la construcción de identidades estudiantiles, en la superación de desafíos en las trayectorias y el fomento de la diversidad en el ámbito educativo. En varios testimonios, se consideró “casi imposible” haber cursado estudios superiores sin el apoyo de la beca. Las valoraciones del programa a partir de las entrevistas realizadas a estudiantes de la UNRN fueron altamente positivas: se reflejó una mirada positiva del PROGRESAR aun considerando el poco¹⁰ monto que representa. La/os estudiantes mencionaron que “*entienden a la beca como un estímulo que les permite permanecer y continuar con sus estudios*”. Desde la mirada de las y los becarias/os, “*percibir una beca les da cierta seguridad económica, les permite organizarse sabiendo las fechas de cobro, planificar y proyectarse*”. (op.cit. pág. 76)

En cuanto al desempeño académico, los estudiantes que recibieron una beca PROGRESAR mostraron un desempeño favorecido, especialmente aquellos provenientes de hogares de bajos ingresos. Este hallazgo es relevante en un contexto donde se destacan los bajos niveles de rendimiento y el elevado abandono en la educación superior argentina. En este sentido, en un estudio realizado por la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN sobre las causas de la discontinuidad de los estudios se señala que el desempeño de los estudiantes becados resulta ser significativamente mejor (medido en cantidad de materias aprobadas) que el del total de la matrícula. Se hipotetiza que este mejor desempeño podría estar relacionado con los requisitos para el mantenimiento o renovación de la beca, lo que podría implicar una dedicación más calificada a los estudios, así como un vínculo identitario diferente con la Universidad debido a las actividades promovidas por la beca.

¹⁰ Como señalamos con anterioridad, el monto fijo de la beca en todo el país es un factor poco atractivo, en especial en las provincias con altos niveles de costo de vida, como las patagónicas.

Resulta interesante notar que si bien el PROGRESAR aumentó la cantidad de estudiantes becados, la UNRN¹¹ enfrentó desafíos en términos de exigencia académica del Programa en comparación con sus propias becas. Uno de ellos fue la intermitencia en los pagos y las diferencias en las exigencias sobre el desempeño académico, lo que afectó de manera moderada la motivación de alguna/o estudiantes. Estos problemas impulsaron a la UNRN a fortalecer su propio programa de becas, aumentando los montos, creando el Fondo Solidario de Becas y estableciendo un sistema de monitoreo del desempeño académico. A pesar de estos desafíos, el PROGRESAR tuvo un impacto positivo en la permanencia de los estudiantes de bajos recursos en la universidad. El apoyo económico les permite solventar sus gastos y continuar sus estudios. Esto se refleja en el aumento de becaria/os del programa hasta el 2023. Se implementaron estrategias para maximizar el impacto de las becas y apoyar a la/os estudiantes, como tutorías pares, apoyo específico para estudiantes con discapacidad y de la Línea Sur, y programas de bienestar estudiantil (Universidad Saludable). Se crearon, impulsados por las políticas nacionales, los “Espacios PROGRESAR” con acceso a computadoras e internet, y se implementaron programas de formación en lenguas extranjeras y de vinculación laboral, especialmente beneficiosos para los becaria/os.

El desempeño académico de la/os becario/as PROGRESAR en la UNRN

El desempeño académico de la/os estudiantes que recibieron una beca PROGRESAR se vio favorecido, especialmente en aquella/os estudiantes que provienen de hogares de bajos ingresos. Este es un dato relevante, en un contexto en el que las referencias sobre el

¹¹ La UNRN ofrece una variedad de becas: incluyen ayuda económica, becas para carreras prioritarias, mérito académico, estudiantes con discapacidad, estudiantes de la Línea Sur, madres/padres, pueblos originarios, deportivas y de relocalización. Estas se complementan con el programa nacional PROGRESAR.

conjunto del sistema universitario siguen siendo preocupantes, como señaláramos al inicio de este capítulo.

En el cuadro 2 se observa que entre los años 2014 y 2024, en función de la cantidad de beneficios obtenidos (becas anuales), y a medida que aumenta el número de beneficios obtenidos, también se incrementa el porcentaje de avance en la carrera, así como las tasas de egreso.

Cuadro 2- Becario/as PROGRESAR por cantidad de beneficios recibidos según porcentaje de avance y egreso.
En %. Años 2014-2024 -

Beneficios obtenidos	Porcentaje de Avance en la carrera						Egresado	
	Total	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	NO	SI
Total	100,0%	58,4%	12,5%	8,1%	5,7%	15,3%	92,4%	7,6%
1-2	100,0%	70,4%	10,4%	5,6%	4,0%	9,6%	94,8%	5,2%
3-4	100,0%	36,3%	18,9%	12,8%	8,4%	23,7%	88,6%	11,4%
5-6	100,0%	11,4%	11,9%	17,3%	15,0%	44,4%	81,8%	18,2%
7-9	100,0%	2,9%	14,7%	14,7%	5,9%	61,8%	58,8%	41,2%

Fuente: Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN

Por otro lado, es interesante observar que en el caso de los nuevos becarios/os, el desempeño académico de esta/os estudiantes mejora en el año que recibe el beneficio, comparado con el desempeño del año anterior. En promedio, se aprueba más de una materia en el 53.6% de los casos, en comparación con 46.5% del año anterior (cuadro 3 versus cuadro 4)

Cuadros 3- Desempeño de NUEVOS BECARIA/OS PROGRESAR según materias APROBADAS en el mismo año de recibir la beca¹²

Año rendimiento	Total Becaria/os PROGRESAR	Becaria/os continuada/os	Nuevos Becaria/os		Cantidad de Materias APROBADAS							
					Ninguna		Una		Dos		Tres o más	
			Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
2014	573		573	100%	258	45%	58	10%	61	11%	196	34%
2015	985	449	536	100%	241	45%	74	14%	49	9%	172	32%
2016	1125	545	580	100%	255	44%	80	14%	48	8%	197	34%
2017	1062	915	147	100%	75	51%	14	10%	15	10%	43	29%
2018	1258	332	926	100%	380	41%	91	10%	76	8%	379	41%
2019	997	293	704	100%	323	46%	71	10%	52	7%	258	37%
2020	1218	391	827	100%	395	48%	82	10%	66	8%	284	34%
2021	2164	698	1466	100%	714	49%	162	11%	124	8%	466	32%
2022	1881	1092	789	100%	378	48%	86	11%	74	9%	251	32%
2023	2455	1242	1213	100%	582	48%	130	11%	104	9%	397	33%
2024	1614	1163	451	100%	216	48%	50	11%	31	7%	154	34%

Fuente: Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN

¹² En este cuadro es posible observar las etapas descriptas anteriormente, en las cuales, de acuerdo a los cambios en la política del PROGRESAR, hubo disminuciones notorias entre 2018 y 2019 y luego incrementos a partir del año 2020.

Cuadro 4- Desempeño de NUEVOS BECARIA/OS PROGRESAR según materias APROBADAS en el año anterior

Año Desempeño/Año de Alta	Total Becaria/os PROGRESAR	Becaria/os con beca otorgada el año anterior	Nuevos Becaria/os		Cantidad de Materias APROBADAS							
					Ninguna		Una		Dos		Tres o Más	
			Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
2013/2014	573		573	100%	354	62%	43	8%	39	7%	137	24%
2014/2015	985	449	536	100%	280	52%	69	13%	36	7%	151	28%
2015/2016	1125	545	580	100%	373	64%	39	7%	36	6%	132	23%
2016/2017	1062	915	147	100%	61	41%	15	10%	20	14%	51	35%
2017/2018	1258	332	926	100%	472	51%	111	12%	120	13%	222	24%
2018/2019	997	293	704	100%	373	53%	63	9%	49	7%	218	31%
2019/2020	1218	391	827	100%	488	59%	83	10%	99	12%	157	19%
2020/2021	2164	698	1466	100%	674	46%	176	12%	161	11%	454	31%
2021/2022	1881	1092	789	100%	418	53%	79	10%	87	11%	205	26%
2022/2023	2455	1242	1213	100%	679	56%	85	7%	85	7%	364	30%
2023/2024	1614	1163	451	100%	235	52%	32	7%	50	11%	135	30%

115

Fuente: Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN

La implementación del PROGRESAR en la UNRN se enmarca en un contexto donde la universidad ha buscado activamente abordar la deserción y mejorar los índices de graduación mediante diversas políticas y acciones. La comprensión de las causas de deserción en la UNRN, explorada en un estudio de la OAC¹³ (2022), podría complementar el análisis del impacto del PROGRESAR al identificar si los becarios enfrentan causas de abandono similares o diferentes a otros estudiantes y cómo el programa podría mitigar estos factores. Asimismo, el estudio sobre el rezago en la graduación ofrece información valiosa sobre los obstáculos particulares en la etapa final de

¹³ Nos referimos a la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN.

sus carreras, asociadas mayormente para producir el Trabajo Final de Carrera (TFC), y cómo las estrategias institucionales pueden o no resultar eficaces. Posiblemente en el análisis del impacto de la implementación de Progresar en esta universidad patagónica se actualicen las claves empleadas por la OAC en su estudio cualitativo.

A modo de cierre

A lo largo de este capítulo abordamos las problemáticas vinculadas con el PROGRESAR dentro de las instituciones universitarias y las condiciones educativas y sociales de la/os becario/s. Nos basamos en estudios evaluativos realizados a nivel nacional que contienen una importante base empírica documental de datos. Complementariamente, analizamos el caso de una universidad que sostiene una política importante de producción de sus propios datos cuanti y cualitativos, a partir de lo cual pudimos integrar la mirada desde un abordaje territorial y analizar, a partir de un puñado de indicadores, el desempeño de sus becario/as.

116

La beca actúa como un elemento que une a estudiantes de diversas procedencias. Si bien la/os becaria/os construyen sus identidades principalmente como estudiantes (más que como becaria/os), la posibilidad de acceder a la beca se vincula estrechamente con la construcción de dicha identidad estudiantil. A partir de los estudios analizados, se concluye que existe una convergencia en las agendas de políticas públicas en el nivel universitario respecto de intervenir sobre las barreras a las trayectorias de la/os estudiantes que se encuentran en condiciones sociales y educativas con vulneraciones multidimensionales. Estas vienen siendo abordadas en el marco de una serie de acciones ya consolidadas que acompañan los recursos materiales que llegan a la/os estudiantes por la vía de la beca. Entre las barreras no financieras ligadas a aspectos académicos, se encuentran el trabajo con los docentes (especialmente los del primer tramo), la revisión de la oferta académica y administrativa tales como organización de los horarios y/o sedes de cursada, información y trabajo con ingresantes sobre el régimen académico y la estructura que define las correlatividades entre las

diferentes unidades curriculares, conocimiento y uso de recursos institucionales de apoyo, entre otras. Consideramos que la reflexión sobre esta diversidad de cuestiones aquí planteadas sobre el PROGRESAR refuerza lo expuesto sobre la trama virtuosa entre derechos, inclusión y política pública. La complejidad del tema nos enfrenta a desafíos aún pendientes de resolver que permitan entre otras cuestiones, lograr la institucionalización de una de las políticas más importantes en cuanto al acompañamiento del Estado en la finalización de estudios, no sólo en el sentido de la transferencia de recursos sino también en el andamiaje de estrategias para que permitan ir “más allá de la beca”.

Referencias bibliográficas

- ADROGUE, C. y GARCÍA DE FANELLI, A. (2021) “Equidad en la educación superior latinoamericana: Dimensiones e indicadores”. En *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 33(1), 85-114.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México, Siglo Veintiuno.
- BOURDIEU, P. (2012). *La distinción: Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid, Taurus.
- BRACCHI, C. (2016). Descifrando el oficio de ser estudiantes universitarios: entre la desigualdad, la fragmentación y las trayectorias educativas diversificadas. *Trayectorias 324 Universitarias*, Volumen N.º 2, N.º3, ISSN 2469-0090. <http://revistas.unlp.edu.ar/TrayectoriasUniversitarias>. Consultado el 1 de abril de 2019.
- CEREZO, L. (2015). *Universidad: tan cerca y tan lejos. Trayectorias universitarias de jóvenes en situación de vulnerabilidad social*. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Académica Argentina, Buenos Aires, Argentina
- CORTES, M. y M. KISILEVSKY (2019). El primer año en la Universidad: reflexiones sobre las prácticas de evaluación, lectura y escritura. Número especial de la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*. Universidad Nacional de Mar del Plata.

CHAVES, M., FUENTES, S. Y VECINO, L. (2016). Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios y altos. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

EZCURRA, (2011) Abandono estudiantil en educación superior. Hipótesis y conceptos. En N. Gluz (comp.) Admisión a la Universidad y Selectividad Social. Cuando la democratización es más que un problema de “ingresos”. Los Polvorines: UNGS

GLUZ, N. (2006). La construcción socioeducativa del becario: La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media (1a. ed). IIPE - UNESCO.

GLUZ, N.; MARTÍNEZ DEL SEL, V.; OCHOA, M. Y VECINO, L (2021); “Decisiones e indecisiones: el trabajo pedagógico en tiempos de pandemia” Ponencia presentada a las XIV Jornadas de Sociología Sur, Pandemia y después.

KISILEVSKY, M. (1998) Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas. Tesis de maestría FLACSO.

118

KISILEVSKY, M. y CAPUANO, A. (2022); Prácticas de la Enseñanza en UNRN: una aproximación desde los discursos docentes en tiempos de pandemia. Informe #14 OAC Febrero 2022

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA -UBA (2022). Informe preliminar de investigación: “Diagnóstico y recomendaciones de líneas de acción para la superación de barreras no financieras en la finalización de los estudios de nivel superior y culminación de trayectos formativos” (mimeo)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2023) Estudio “Sistema Nacional de Becas de acompañamiento a las trayectorias educativas: resultados y desafíos para su fortalecimiento, noviembre 2023.

MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO, Secretaría de Educación (2024) Informe sobre PROGRESAR.

MURILLO, J. (2021) El lugar importa: brecha digital y desigualdades territoriales en tiempos de COVID-19 Una revisión comparativa

- sobre la realidad argentina, sus provincias y principales centros urbanos. En Argumentos. Revista de crítica social -IIGG-FSOC-UBA OAC-UNRN (2022) Una aproximación cualitativa al fenómeno de la deserción universitaria. Causas de abandono de los estudiantes de UNRN-Abril 2022.
- PIRELLA, M. P. (2016) Los exámenes en el primer año de la universidad. ¿Instancias de formación o mecanismos de selectividad social?. En Revista Trayectorias universitarias, Vol. 2, pp. 1-11.
- SARAVI, G. A. (2015). Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y FLACSO.
- SIEMPRO-UNAJ (2021) “Evaluación del programa PROGRESAR” SEPA PAESPSA-5-5-CD-CF

El sistema argentino de créditos en su laberinto

120 CARLOS PÉREZ RASETTI

El 30 de abril de 2025 la ministra de Capital Humano, Sandra Pettovello, anuncio por la red electrónica X que desde su cartera habían comenzado “a implementar el sistema de créditos académicos para carreras universitarias”. Después de tres frases con alguna información sobre el sistema de créditos, cerraba diciendo: “seguimos trabajando para favorecer la libertad pedagógica de las instituciones, los docentes y los estudiantes”¹.

Aunque las autoridades de las instituciones universitarias públicas y privadas sabían totalmente de qué se trataba y que era algo con lo que estaban tan de acuerdo como que lo habían convalidado en el Consejo de Universidades en 2023 y reclamado a las nuevas autoridades en 2024,

¹ <https://x.com/SPettovelloOK/status/1917597146662006833>

en ciertos sectores de la universidad pública la comunicación generó preocupación ya que la “libertad” libertaria hasta el momento solo había resultado en desfinanciamiento del sistema, empobrecimiento de profesores, personal docente e investigadores, impugnación de la libertad académica, descalificación de la ciencia, y persecución a distintas versiones de pensamiento crítico (Kestelboin, 2024; Diario AR, 2024; FSUN, FUA, CIN, 2024; Marquina, 2024; Unzué y Romé, 2025; Torres, 2025). Para algunos esta comunicación oficial justificó e incrementó las desconfianzas sobre esta normativa de cuyo largo proceso de aprobación tenían conocimiento (ANFHE, 2025) y para otros, menos interiorizados, resultó el aviso de una nueva amenaza contra la universidad.

Por otra parte, las rectoras y los rectores del CIN advirtieron, en el tuit de la ministra y en el que emitió seguidamente el subsecretario de políticas universitarias en la misma línea², un intento de apropiación de una política pública en cuya concepción, negociación y consenso habían participado desde fines de 2021 con las autoridades educativas del gobierno anterior las que, además, habían salido del CIN y ahora estaban de vuelta integradas a sus filas. Esta apropiación por parte del gobierno libertario era, en primer lugar, impropia e inmerecida ya que su primera actitud hacia el Sistema de Créditos y las otras cuatro resoluciones de política universitaria aprobadas por el Ministerio de Educación con acuerdo del Consejo Universitario en noviembre de 2023 fue de rechazo. Así lo comunicaron el secretario de Educación Carlos Torrendell y el subsecretario de Políticas Universitarias a los rectores del CRUP el 8 de marzo de 2024³ en una reunión en la que les pidieron que nadie avance con decisiones basadas en esas normas porque iban a derogarlas o suspenderlas. El interés de las autoridades de las universidades privadas en las cinco resoluciones aprobadas con su consentimiento en el gobierno anterior, que manifestaron en ese mismo encuentro, fue lo que hizo que las nuevas autoridades cambiaran de actitud y finalmente aceptaran convocar a una instancia de revisión de dos de aquellas resoluciones (2598/23 y 2599/23) en el ámbito del Consejo de Universidades (CU), y desistieran de impulsar su descarte.

² <https://x.com/AleCiroAlvarez/status/1917657787414503513>

³ <https://www.youtube.com/watch?v=xN3Z9p1FxFRM&t=1862s>

Por supuesto que cualquiera en política debería tener la posibilidad de cambiar de opinión y adoptar un criterio distinto si eso es mejor para la sociedad, pero lo que falta aquí es un mínimo nivel de consecuencia con el cambio de criterio. Las políticas públicas requieren financiamiento y lo cierto es que para apoyar la implementación del SACAUI, la entonces Secretaría de Políticas Universitarias asignó, en diciembre de 2023, 8 millones de pesos a cada una de las universidades nacionales. La actual gestión retuvo esos fondos y no los giró hasta fines del año siguiente cuando el CU reiteró la aprobación de la normativa de créditos, sin ajustarlos por inflación; es decir, lo que repartió tenía apenas un tercio de su valor. Además, la apropiación resultaba contraproducente. Como dije más arriba, la aprobación de un gobierno al que sus actos de política universitaria durante este año y meses han descalificado, conspira contra el aprovechamiento que las instituciones universitarias pudieran hacer de la nueva normativa. Así es como, para algunos actores del sistema, se trata de la “reforma de Capital Humano, el CIN, el CRUP y el FMI”⁴ inesperadamente unidos en una conspiración “para el desguace de las universidades tal cual las conocemos”. Si bien estas afirmaciones pertenecen a sectores minoritarios, no podemos dejar de advertir que, en el marco del ataque que el gobierno viene realizando contra la universidad pública y las inevitables inseguridades que genera cualquier cambio, la operación de apropiación discursiva de la política de créditos resulta en algo como un “abrazo del oso” del que, como la metáfora ilustra, nada bueno se puede esperar.

Sin embargo, las sorpresas no están realmente justificadas por dos razones: por un lado, las políticas que concluyeron con la aprobación del SACAUI en 2023 y con su ratificación levemente modificada en 2024 se originaron en una propuesta de las autoridades educativas de fines de 2021. Por otra parte, la búsqueda de modos de compartir o transferir unidades de aprendizaje o trayectos de estudio ha sido objeto de variadas iniciativas tanto de políticas públicas como de políticas institucionales desde, por lo menos, los primeros años de la recuperación democrática.

⁴ <https://agduba.org.ar/la-reforma-de-capital-humano-el-cin-el-crup-y-el-fmi/>

La paradoja de la autonomía curricular

En la base de todas estas iniciativas se encuentra la intensión, más o menos explícita o conciente, de superar una paradoja del subsistema universitario argentino. Desde sus inicios, que podríamos fechar en 1885 –año en que se aprobó la Ley Avellaneda, la primera en regular aquel incipiente sistema de dos instituciones– las universidades argentinas tuvieron una amplia y prácticamente absoluta autonomía para definir sus planes de estudio, incluso en el caso de las carreras cuyos títulos habilitaban para el ejercicio de profesiones reguladas por el Estado. Esto implica un criterio subyacente: que aceptamos que existe más de una manera de formar a los estudiantes para una misma profesión o disciplina. Así es que siempre fue posible que encontráramos gran diversidad entre los planes de estudios de las carreras que las distintas universidades ofrecían para obtener un mismo título o uno equivalente (Krotsch y Atairo, 2008). Esto fue así de manera absoluta hasta el 24 de junio de 1999 –esto es, por más de cien años– en que el Ministerio de Educación, con acuerdo del Consejo de Universidades, aprobó los contenidos curriculares básicos para las carreras de medicina, iniciando la aplicación de los criterios establecido para la acreditación de las carreras de grado de interés público en el artículo 43° de la Ley de Educación Superior.

123

De cualquier manera, si bien esta regulación de contenidos fue alcanzando progresivamente a más carreras, la autonomía absoluta para decidir sobre los planes de estudio sigue abarcando a la gran mayoría. Pero la paradoja está en el hecho de que, si fuéramos consecuentes con esta gran libertad curricular, deberíamos aceptar que lo que los demás hacen es tan válido como lo que hacemos nosotros. Si embargo no es así, cada vez que alguien llega a nuestras instituciones con espacios curriculares aprobados en otras universidades o, incluso, en otras carreras de la propia universidad, la fiscalización de lo cursado parece guiada por la sospecha, es exhaustiva, y el criterio de aceptación de equivalencias muy restrictivo. Miramos los contenidos mínimos, el programa, la bibliografía y, por qué no, quiénes fueron los docentes responsables de esas enseñanzas. Todo esto como si no se tratara de acciones académicas de universidades o

carreras tan legítimas y autorizadas como las nuestras. Es así que el subsistema universitario combina diversidad con rigidez curricular; los espacios curriculares compartidos entre carreras son escasos y, cuando existen ciclos comunes, con el tiempo tienden a especializarse y a mimetizarse con los tramos específicos de las carreras. Es así como dificultamos la circulación entre carreras, desalentamos a ese 24,5% de estudiantes que cambian de carrera al año o a los dos años de haber comenzado sus estudios⁵ y, sin una genuina justificación académica, tabicamos nuestros planes de estudio convirtiéndolos en tubos verticales aislados unos de otros.

Sin embargo, que este diagnóstico persista y siga vigente no quiere decir que no haya habido, desde hace mucho, iniciativas tendientes a resolver la dispersión de los planes de estudio. Este problema fue encarado por dos tipos de estrategias de política, tanto públicas como institucionales y de redes de universidades:

- La búsqueda de espacios curriculares comunes
- La implementación de mecanismos de transferencia e intercambio de módulos de aprendizajes

124

La búsqueda de espacios curriculares comunes

Desde 1985, en que se creó el caso más conocido, el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (Nepomneschi, y Iacobellis, 2017), surgieron iniciativas de este tipo en distintas universidades (Tovar, 2018), ya sea abarcando el conjunto de las carreras o a grupos correspondientes a áreas afines o a las carreras de una misma unidad académica. Las intenciones de estos tramos iniciales compartidos entre diversas carreras tuvieron diversos objetivos, probablemente algunos más explícitos que otros: procesar la masividad sobrevenida repentinamente a causa de la apertura democrática, ofrecer una formación general que al mismo tiempo sirviera de ambientación académica, cumplir funciones propedéuticas, son

⁵ Síntesis de Información. Estadísticas universitarias 2022/2023. Departamento de Estadísticas Universitarias. M.C.H.

algunos de estos. Pero en todos los casos, el componente común, los espacios curriculares compartidos, eran parte de estas propuestas.

Pero también hubo una serie de políticas públicas orientadas a lograr superar la compartimentación de los planes de estudios. La primera de estas se dio con la implementación el Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior (FOMEC) en 1998, que inició una política de incentivar prioridades de reformas con fondos concursables. Uno de los tres objetivos prioritarios era el “Apoyo a las reformas académicas”, en las que se mencionaba, junto con la modernización de los planes de estudio, la creación de ciclos articulados entre otras (SPU, 1998). La cuestión de los Ciclos vuelve a aparecer como recomendación en el informe de la Comisión Nacional Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (Comisión Juri, 2003: Informe N° 3) de 2002 y se operacionaliza a partir de 2004 como programa de articulación de Ciclos Comunes en Familias de Carreras (Página 12, 2005; Quiroga, 2005; Lorca, 2005; Chiroleu, 2006) que, si bien se propuso para todas las áreas tuvo los mejores resultados concretos en el caso de las carreras de Ingeniería, ya que la propuesta se incorporó a los objetivos del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de Ingeniería (PROMEI). De esta manera, los diagnósticos consensuados en los procesos de acreditación llevados a cabo por la CONEAU a partir de 2001, el hecho de que la propuesta se adaptaba bien para reconocer las áreas comunes de formación básica que son características de los planes de estudios de esas carreras y el apoyo financiero del programa constituyeron un conjunto virtuoso que favoreció la adopción de estos cambios (Velasco, 2008; García de Fanelli, 2012).

Para esa misma época la Secretaría de Políticas Universitarias también trató de poner el foco en el diagnóstico, es decir, en la dispersión de las titulaciones y las variaciones extremas que se podían constatar entre los planes de estudio. Para eso, en un acuerdo con el Instituto de Investigación y Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO) se encargó a Pedro Krotsch y Daniela Atairo (2010) una investigación sobre la proliferación de títulos en la Región Metropolitana, a modo de estudio representativo de un fenómeno extendido en todo el país.

La implementación de mecanismos de transferencia e intercambio de módulos o unidades de aprendizajes

Hubo muchos casos en los que, durante los últimos años, se utilizaron créditos para medir tramos de aprendizaje y se dieron en distintos ámbitos. Lo adoptaron algunas universidades, especialmente de gestión privada, con la intención de facilitar la movilidad internacional y también otras en carreras de posgrado de currículo flexible para orientar la selección de seminarios acreditables tanto de los pertenecientes a la oferta institucional como a la de otras universidades. Pablo Beneitone (2023) señala que, en 2004, el Consejo Interuniversitario Nacional propuso la implementación de un sistema de créditos para las carreras de grado y posgrado como modo de articular las carreras hacia el sistema y al interior de cada universidad (p. 53). Esta iniciativa del plenario de Horco Molle (Tucumán) se vincula con el Acuerdo Plenario N° 70 aprobado por el CPRES-Centro Oeste en ese mismo año, en el que los rectores y autoridades provinciales de esa región promovieron la implementación de un “Sistema de Créditos Académicos como instrumento integrador del Sistema de Educación Superior”.

126

En 2016 se establece una política pública para el reconocimiento de trayectos de formación que, aunque evita la mención a *créditos* en su denominación, reconoce su origen en estas iniciativas previas. Se crea un Sistema de Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA) (Resolución MeyD 1870/2016), de acceso voluntario para las instituciones y sus carreras, en cuyo marco se establecen acuerdos de reconocimiento mutuo de espacios curriculares, tramos, prácticas y otras unidades de estudio. Con innecesaria originalidad se denominó Reconocimiento de Trayecto de Formativo (RTF) a la unidad de medida que funcionaría como “crédito”. Siguiendo, ahora sí, criterios vigentes a nivel internacional, se estableció la cantidad de 60 RTF para un año y un total de entre 27 y 30 horas para cada RTF (Marquina, 2019). Si bien entre sus fundamentos la política se proponía “implicar un cambio significativo en la comprensión de la educación superior, potenciar procesos de innovación en los diseños curriculares y las practicas institucionales”, en

la práctica el SNRA se concentró en negociar acuerdos voluntarios entre carreras afines para el reconocimiento automático de equivalencias de trayectos sobre la base de los diseños curriculares existentes. Así fue como entre 2016 y 2019 firmaron el convenio marco 96 universidades (Beneitone, 2023: 55) y se hicieron acuerdos específicos en carreras de Ingenierías; Arquitectura y Diseños; Informáticas; Agronomía, Recursos Forestales, Zootecnia y Veterinaria; Química, Bioquímica, Farmacia y Biología; Matemática y Física; Geología; Medicina; Odontología⁶. Como indicamos arriba el sistema estaba pensando fundamentalmente para la movilidad de los estudiantes entre carreras de instituciones universitarias argentinas, ya que es entre estas que se realizó la convocatoria para negociar acuerdos de equivalencias entre planes de estudios vigentes. El simulador dispuesto en la página del SNRA en el SIU ratifica este objetivo focalizado ya que propone un buscador de dos opciones: pase o movilidad; es decir, invita a los estudiantes a encontrar en una base de datos los trayectos que se pueden cursar en otra institución y luego serán reconocidos por la propia, o los que ya se cursaron y serán aceptados en el nuevo destino para quien decide un cambio de carrera. Este sistema, además de no ser un instrumento idóneo para promover innovaciones o procesos de flexibilización curricular, implicó una importante cantidad de trabajo en talleres y reuniones de los representantes de las carreras involucrados, para alcanzar logros cuya vigencia se extingue si hay cambios en los trayectos convenidos de algunos de los planes de estudio involucrados. Para apoyo a la movilidad, además de proporcionar el buscador web, se asignaron 200 becas por parte de la entonces Secretaría de Políticas Universitaria.

127

La esquivada movilidad

Más allá de esta experiencia acotada, la movilidad de estudiantes entre instituciones en nuestro país es y ha sido siempre baja. En todo caso hay épocas en las que se ha registrado algún nivel de circulación de universidades públicas a privadas concretada por estudiantes

⁶ <https://rtfsimulador.siu.edu.ar/>

que, habiendo accedido al empleo, buscan horarios más prácticos y previsibles que los que, algunas veces, ofrecen nuestras universidades nacionales más tradicionales y grandes. Pero fuera de esto, la mayor movilidad se da entre egresados de Institutos de Educación Superior (IES) no universitarios y Ciclos de Complementación Curricular (CCC) de universidades. Esta es una modalidad muy exitosa en lograr una articulación entre ambos subsistemas. Cuando comenzó a darse a fines de los años 80 se realizaba principalmente por convenios entre las instituciones, a veces incluso mediante el procedimiento de radicar el ciclo superior en la sede del Instituto cuyos egresados de tecnicatura o profesorado, ingresaban a un ciclo de licenciatura gestionado con mayor o menor involucramiento, según la seriedad del caso, de la universidad (Pérez Rasetti, 2014: 19-20); es decir, se trataba de convenios entre instituciones concretas que acordaban la circulación de egresados de una, el Instituto, al ciclo superior de una determinada licenciatura de la otra, la universidad. Con el tiempo empezó a crecer la modalidad, que hoy es la más extendida, en la que los ciclos de complementación curricular son carreras formalizadas, con trámite de reconocimiento oficial y validez nacional aprobados⁷ que están abiertas a egresados de una amplia gama de carreras de IES cuyas denominaciones o tipología se enumera de manera genérica en los requisitos especiales de ingreso de cada una de esas carreras (DNGU 2013). Es necesario advertir el hecho ciertamente curioso de que en estos casos las restricciones típicas de los trámites de equivalencias ceden totalmente ante la voluntad convocante que caracteriza a estas propuestas formativas. Tanta flexibilidad para el reconocimiento de carreras de instituciones de otro subsistema, que presentan características institucionales y académicas diferentes, que desarrollan en muchos casos otras modalidades de cursado y organizan sus jornadas en horas cátedra de duración diferente, no requirió tampoco el trabajoso esfuerzo de concertación que implicaron los acuerdos alcanzados en el marco del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA) entre carreras

⁷ En el buscador de títulos universitarios de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (SSPU-SE-MCH) pueden encontrarse más de seiscientos Ciclos de Complementación Curricular. https://sipes.siu.edu.ar/buscar_titulos.php

universitarias afines. En la articulación que proponen y realizan los CCC las IES no tienen algún rol institucional más allá del implicado en las certificaciones que legitiman la condición de sus egresados.

Otra circulación interinstitucional significativa se da en graduados de instituciones universitarias y egresados de institutos con estudios de 4 o más años de duración, desde 2003 en que se reformó la Ley de Educación Superior, a carreras de posgrado de otras universidades.

En cuanto a la movilidad de estudiantes con estudios incompletos, la más importante es la motivada por el cambio de carrera que alcanza, como señalamos más arriba, al 24.5% en los dos primeros años según las estadísticas. Estos datos son los que se dan dentro del subsistema universitario, tanto dentro de una misma institución o pasando a otra, pero no sabemos de aquellos que cambian por una carrera de un Instituto de Educación Superior, aunque es de suponer que debe haber una cierta cantidad de esos casos cuyo conocimiento nos terminaría de mostrar un panorama más cierto de lo que pasa con los estudiantes que dejan una carrera en los dos primeros años⁸.

129

Una política pública que buscó el consenso

El SACAU es la concreción de una política pública iniciada en diciembre de 2021 en el gobierno del Frente de Todos, con un acuerdo entre el Ministerio de Educación, la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) para impulsar

⁸ La articulación entre los dos subsistemas del sistema de educación superior en nuestro país casi no ha sido atendida por las políticas públicas y, cuando lo ha sido, fueron pocos los efectos. Más allá de la pretensión de la Ley 24.521 de contener ambos en la misma norma y algunas funciones que se asignan vagamente a los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, ciertas iniciativas emanadas de esos ámbitos y la participación poco relevante de miembros del Consejo de Universidades en el Consejo Federal, y viceversa, las articulaciones efectivas, buenas, regulares o malas, han sido producto de iniciativas de las instituciones. Ni siquiera las estadísticas de educación superior están integradas a nivel país (sí en la Red Índices, que recepta e integra la información recabada en los dos). La diversa jurisdicción seguramente es un obstáculo y muchas cuestiones de la historia y las tradiciones de uno y otro subsistema también. Pero quizás sea conveniente tomar las experiencias realizadas por las instituciones y ver qué de ellas nos resulta de utilidad para lograr una integración que llegue más allá del subsistema universitario. <https://redindices.org/>

un conjunto de iniciativas para el sistema universitario, recogidas en un documento de lineamientos consensuado entre las partes que se denominó *La universidad argentina para el desarrollo económico y el progreso social: ejes 2022-2023*. En el marco de pospandemia y poco después de las elecciones de medio término de octubre de 2021 se produjo un corrimiento en el Ministerio de Educación. Salió su titular, Nicolás Trotta, y asumió en su lugar el hasta entonces secretario de Políticas Universitarias, Jaime Perczyk, quien promovió en su reemplazo al que en ese momento era rector de la Universidad Nacional de La Pampa, Oscar Alpa.

Las nuevas autoridades realizaron una consulta informal entre rectores y académicos para evaluar líneas de atención prioritarias en el contexto de la post pandemia y a partir de esos intercambios se llegó al documento que se acordó con el CIN en diciembre de 2021. El texto contenía siete lineamientos de política pública –de hecho, terminó siendo conocido comúnmente como “los 7 puntos”– que se propusieron al conjunto del sistema y se discutieron durante 2022 y principios de 2023. En abril de ese año dos de los puntos propuestos ya estaban encaminados. Uno era el lineamiento 6, que proponía la “conformación de una carrera para investigadores/as universitarios”, algo que se había concretado con la aprobación del Programa para la Investigación Universitaria Argentina (PRINUAR) en marzo de 2023. El otro lineamiento ya definitivamente encaminado era el 7, referido a la curricularización de la extensión, cuestión que venía siendo promovida por una serie de acciones impulsadas por la, en ese entonces, Subsecretaría de Apoyo a las Trayectorias Estudiantiles. Para los cinco puntos restantes el secretario de Políticas Universitarias conformó un espacio informal, pequeño, con integrantes de la DNGU y de la Comisión de Asuntos Académicos del CIN para trabajar en los borradores de la normativa que permitiera hacerlos operativos. Así surgieron las primeras versiones de cinco proyectos de resolución que se presentaron primero al CIN y luego al CRUP y que en cada uno de esos ámbitos fueron objeto de profundos análisis e importantes discusiones. Dos de esos proyectos, el que se proponía implementar el punto 5, “El reconocimiento de la calidad en las carreras del artículo 42” y el referido a los puntos 2 y 4: “Las propuestas

académicas: revisión de la distancia entre la duración teórica y la duración real de las carreras. Horas máximas. Créditos académicos” y “Hacia la reconsideración de la movilidad internacional: la movilidad inclusiva”, respectivamente, fueron los que concentraron la mayor atención, las posturas más críticas y las modificaciones más importantes de los borradores originales.

Finalmente, los espacios de discusión y negociación convergieron en el Consejo de Universidades que el 19 de octubre de 2023 consensuó los textos de cinco resoluciones que otorgaron marco normativo a las políticas impulsadas durante los dos años previos. Los acuerdos plenarios del CU dieron lugar a las resoluciones ministeriales 2597/23 – Sistemas institucionales de Aseguramiento de la Calidad; 2598/23 – Sistema Argentino de Créditos Académicos y nuevas pautas para la duración de las carreras. 2599/23 – Nuevo reglamento de la Modalidad de Educación a Distancia; 2600/23 – Nuevos estándares de carreras de posgrado (con pautas del SACAU para posgrado); 2601/23 – Nuevo régimen de aprobación de títulos académicos que reconozcan la formación (bachilleratos universitarios).

La larga y accidentada marcha de la resolución de créditos

Los años de preocupación e iniciativas sobre la problemática y los antecedentes inmediatos de debate, negociación y consenso sobre el sistema de créditos ocurridos durante los dos últimos años del gobierno del Frente de Todos, más la revisión de la Resolución 2598/23 ocurrida en el Consejo de Universidades durante 2024, debieron aceptar la recepción del Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios (SACAU). Sin embargo, hay algunas cuestiones en la redacción de la resolución, tanto en la versión de 2023 como en la actual –N°556/2025–, que producen ciertos ruidos y dan lugar a malos entendidos. Para comprender mejor lo sucedido con esos textos hay que tener presente, en primer término, que son el resultado de una larga negociación que tuvo distintas actores, instancias y etapas.

Para empezar la historia recordemos que en el borrador original convergieron contenidos que estaban en dos de los siete puntos del documento de 2021. Uno de estos, el punto 2, además, presentaba diagnósticos y propuestas que si bien tenían relación entre sí, no estaban directamente alineados. Así es que la referencia diagnóstica a la característica muy conocida y de larga data en nuestro subsistema universitario, la existencia de una brecha entre la duración teórica y la duración real de las carreras, aparece asociada a dos propuestas: *el establecimiento de horas máximas para los planes de estudio y la implementación de un sistema de créditos*. La asociación entre aquel problema y las propuestas se mantuvo en la redacción de la Resolución 2598/23 en la medida en que en ella se consideró la cuestión de las cargas horarias de una manera integral, ampliando la concepción del tema al concepto de carga horaria total, ahora desde la perspectiva del estudiante, articulando las horas de interacción con el docente –que son las cargas horarias como las considerábamos antes– y las de trabajo autónomo, que se agregan en el valor del crédito. Así fue como en la redacción aparecen combinadas la introducción de los créditos y su cuantificación en horas de trabajo total del estudiante, con la duración de los distintos formatos de carreras (pregrado, grado) en créditos con sus correspondientes cargas horarias mínimas redefinidas a la baja y las novedosas cargas horarias máximas. Las autoridades universitarias que aprobaron la resolución esperaban que la incidencia del conjunto de las medidas incluidas en la norma influyera en la parte que les toca a las cargas horarias de las carreras entre las causas de la brecha de graduación, ya sea porque los topes se plantearon para ejercer una efectiva presión a la baja, como porque los créditos permitirían transparentar mucho mejor la verdadera carga de trabajo que cada espacio curricular supone para quienes lo cursan. Pero en ningún caso esto implicó suponer que la resolución y menos aún la parte de ella referida al Sistema de Créditos sería capaz de remover todas las causas de una brecha que, en muchos casos, es solo una consecuencia de que el sistema de educación superior de la Argentina tiene un alto porcentaje de sus estudiantes que son de tiempo parcial o, incluso muy parcial. Muchos son trabajadores que estudian, o madres y padres que estudian, o las dos cosas. Son muchos

los estudios que prueban que la distancia entre lo que los planes de estudio proponen como su duración teórica y lo que efectivamente les lleva a los estudiantes completarlos es un efecto multicausal y los problemas institucionales o académicos no son las causas absolutas. Sin embargo, resulta evidente que la excesiva extensión de muchos planes de estudio y la carga de horas de cursado semanal sobredimensionadas constituyen un obstáculo efectivo y que su reparación contribuiría a mejorar las cosas (García de Fanelli, 2019; Catani et al., 2019; Viego y Vis, 2023). Como este problema se ha mostrado persistente a pesar de que solucionarlo siempre estuvo, al menos formalmente, en poder de las universidades, es que las autoridades del sistema entendieron que introducir el concepto de “horas máximas”, aunque no está previsto en la legislación vigente, podría finalmente ayudar a las autoridades institucionales a resolverlo.

Como todos sabemos, la Ley de Educación Superior establece, en su artículo 42°, que el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades debe aprobar la carga horaria mínima para las carreras de grado. Esa carga horaria mínima estuvo indicada en 2600 horas desde el año 1997, pero lejos de haber actuado como una referencia, más bien resultó funcionar como un umbral connotado de mediocridad ya que las universidades estuvieron evitándolo con énfasis y las cargas horarias de los planes de estudio se fijaron generalmente muy por encima de esa cantidad. La legalización de esa cifra debería ser leída como una convicción del sistema respecto de que, para casi todos los casos, 2600 horas deberían permitir resolver con calidad una carrera de grado. Pero, al contrario, las instituciones parecen haber decidido que tomar distancia de ese límite inferior era un rasgo de calidad. Si eso sucedía con las carreras de grado en general, las cosas no eran distintas para aquellas cuyos títulos están incluidos en el régimen de acreditación establecido por el artículo 43° de la LES, a pesar de que las cargas horarias mínimas establecidas en cada uno de estos casos siempre fueron bastante superiores a aquellas 2600 del régimen general. Normalmente los mínimos resultan superados en porcentajes que casi siempre están por encima del 25%.

Otro hecho llamativo que se verifica es la existencia de planes de estudio de distintas universidades que proponen alcanzar el mismo

título –con idéntica validez, habilitación y reconocimiento nacional- algunas en 4 años y otras en 5. También es muy conocida la situación de las carreras de ingeniería que, cuando redujeron sus planes de estudio de seis (6) a cinco (5) años a mediados de los años noventa para adaptarse a los estándares internacionales, más que eliminar contenidos no imprescindibles y reducir las cargas horarias, las compactaron (CONEAU, 2003; CMEI, 2004, Guerrini et al., 2005). Así y todo, si se revisan los requerimientos realizados por los pares evaluadores a las carreras en la primera etapa de acreditación –2001/2004– no hay uno solo que haya atendido a esos excesos de contenidos o de carga horaria, sino por el contrario, en varios casos proponen agregar otros contenidos nuevos o faltantes (Guerrini et al., 2005), lo que muestra una importante rigidez respecto de la cuestión de las cargas horarias excesivas compartida por amplios sectores de la comunidad académica.

134

La importancia que las autoridades del Ministerio y del CIN adjudicaban a que esta política incidiera en la baja de las cargas horarias consideradas excesivas, tanto por vía de bajar los mínimos obligatorios como de establecer topes en créditos y horas, y de transparentar el total de las horas de trabajo del estudiante que supone el cursado de un espacio curricular, hizo que este tema adquiriera una densidad importante en los fundamentos de los primeros borradores. Los muchos cambios que fueron y vinieron en las negociaciones se concentraron en la parte resolutive de la norma que fue cambiando antes de llegar al texto de la 2598/2023 y otra vez durante la revisión de 2024 que dio lugar a la redacción de la Resolución 556/2025, pero mientras tanto, los considerandos permanecieron quedando en cierto modo descompensados respecto de la parte resolutive. El desacople termina siendo tan importante al punto que, en la versión de 2025 se eliminaron los topes máximos, aquellas “horas máximas” a las que se refería el lineamiento N°2 de 2021. Esto ocurrió debido la oposición de algunas universidades, pero especialmente a la resistencia del CRUP para convalidar un avance del Ministerio/Secretaría de Educación, y aún del Consejo de Universidades, sobre regulaciones no previstas en la Ley de Educación Superior. También a la disposición confesa de las nuevas

autoridades de educación de remover cuanta regulación las universidades privadas consideraran una molestia⁹.

Por supuesto, las lecturas posteriores realizadas por actores del sistema ajenos a estas negociaciones señalan ese desajuste como una incongruencia y acusan a la norma y a sus impulsores de presentar “problemas relativos a la concepción de la trayectoria académica y de las variables que inciden en la distancia entre la duración teórica/duración real de las carreras” (ANFHE, 2025: 2). El mismo documento de la Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación explica, en consecuencia, que “hay que identificar la multiplicidad de factores que inciden en el desarrollo de una trayectoria académica” y que, si bien reconocer totalidad de las horas de trabajo del estudiante es un buen paso para el diseño curricular, “no es suficiente para resolver la duración real de los estudios” (ANFHE, 2025: 2).

Como ya hemos dicho antes, la norma nunca se planteó resolver todos las causas de aquella brecha, solo algunas que, siendo de carácter institucional y académico, son un problema y como tales deben ser resueltas. En cambio, el hecho de que en la educación universitaria argentina existan porcentajes importantes de estudiantes que trabajan – esto es, *que pueden estudiar aunque trabajen*– debería en cambio ser considerada una característica propia y virtuosa de nuestro sistema y no un problema. El hecho de que haya estudiantes que, trabajando mientras estudian, se reciben en algunos años más de los que están previstos en sus planes de estudio, pero se reciben, deberíamos tomarlo como un resultado exitoso tanto de los individuos que alcanzan la graduación como de las instituciones y de las políticas –cuando las hay– que contribuyen a hacerlo posible¹⁰.

⁹ Declaraciones del secretario de Educación y el Subsecretario de Políticas Universitarias al CRUP, 24 de marzo de 2024, ya citada. Declaraciones de Carlos Hoevel, asesor de la Secretaría de Educación al CRUP el 11 de abril de 2025. <https://www.crup.org.ar/402-el-dr-carlos-hoevel-debatio-con-los-rectores->

¹⁰ Seguramente sería muy importante lograr que nuestras estadísticas puedan visibilizar la dedicación al estudio de nuestros estudiantes, si lo son tiempo completo, por ejemplo, de tiempo parcial o simple, por aventurar unas categorías elementales, y como esa condición varía durante sus años de cursada. De esa manera podríamos tener más claro en qué medida existe un problema o tenemos una condición de sistema a la que debemos prepararnos mejor para atender de un modo más consciente e informado.

Objeciones y fantasmas

136

Pero hay otro desacople que afecta la recepción de la política de créditos y es el que sucede con una norma que se dicta en un contexto de políticas públicas al borde de ser reemplazado por otro de características ideológicas, conceptuales e instrumentales muy diferente. Dictada la Resolución 2598 en noviembre de 2023, recién empieza a suscitar reacciones en el sistema universitario durante el año siguiente, con el gobierno de Javier Milei asumido en diciembre, cuando ya no hay Ministerio de Educación, la Secretaría de Políticas Universitarias bajó un escalón –por lo menos y según en qué sentido la miremos– y todo eso está arrinconado, muy desprovisto de sus capacidades operativas previas por la ausencia de las áreas suprimidas y del personal renunciado o echado, en un Ministerio de Capital Humano que se ocupa en desguazar lo que antes era tarea de cuatro ministerios y de desatender o incluso perseguir a sus administrados. Tenemos, entonces, una política pública que de golpe queda descalzada, sin gobierno que la sostenga y la impulse y apenas continuada en sus aspectos formales, normativos, por un Estado que se proclama en retirada de todo lo que supone promover el bienestar de la población y que sí se fortalece para reprimir, endeudar, desfinanciar, comprimir los salarios y atacar a los que piensan diferente. Este es el contexto en el que el sistema universitario procesa, en soledad, las desconfianzas, dudas y prevenciones que respecto del SACAU emergen en distintos sectores de sus filas.

Mercantilización

Una de las impugnaciones dirigidas al sistema de créditos es una supuesta mercantilización de la educación universitaria que, según unos, podría terminar implicando de acuerdo a cómo se implemente el sistema y, según otros, estaría promoviendo lisa y llanamente. En el primer caso se plantea que:

El SACAU podría profundizar la lógica de mercado impuesta al sistema universitario por la Ley de Educación Superior (LES)

hace ya treinta años, si naturaliza los principios que de ella derivan, centrándose en la definición de competencias para el ejercicio profesional y los criterios de calidad (ANFHE, 2025: 2).

Lo primero que hay que decir sobre este planteo es que, si bien la Ley 24.521 se habría propuesto promover un mercado de la educación superior universitaria en Argentina, cosa que creo y señalé en su momento (Pérez Rasetti, 2007), ya su sanción en el Congreso minimizó algunas de las herramientas que tenían ese objetivo, pero fue su implementación desde fines de 1995 lo que le fue cambiando el sentido especialmente a la evaluación que la ley instauraba. Esto se dio mediante la orientación a la mejora de la calidad que le imprimieron los primeros estándares aprobados por el Consejo de Universidades, también a varias decisiones virtuosas definidas por la CONEAU en los procedimientos de acreditación y, definitivamente ya, a la creación del Programa de Calidad en 2004 como una política para comprometer al Estado con esos procesos abandonando el lugar fiscalista propio del llamado “Estado evaluador” que proponía la LES (Krotsch, 2002, 2005; Pérez Rasetti, 2024: 24-31)¹¹.

137

Por otra parte, la Ley de Educación Superior fue modificada en 2015 incorporando la gratuidad obligatoria y el ingreso directo para las carreras de grado en el marco de otras incorporaciones que buscan “la implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior” (Ley 27.204) por lo que, más allá de los incumplimientos del actual gobierno, no resulta un marco normativo capaz de contaminar de mercantilismo al sistema de créditos. El mercantilismo, en todo caso, llegó por otros caminos que muchas instituciones han adoptado en el borde o al margen de lo que la ley ordena: el arancelamiento de los Ciclos de Complementación Curricular –que son carreras de grado–, de la educación en la modalidad

¹¹ Si hablamos de la LES, evaluación y lógica de mercado, la preocupación debió existir con los cambios a un “nuevo” modelo de estándares aprobados por el Consejo de Universidades y el Ministerio en 2018 bajo el impulso de la UBA en el CIN, que vuelven a pensar la acreditación como una calificación de productos para el mercado (Pérez Rasetti, 2023). Lo único que ha evitado una completa regresión neoliberal es que la CONEAU continúa imprimiéndole a los procesos de acreditación objetivos orientados al mejoramiento de la calidad y no a la fiscalización.

a distancia, de carreras dictadas en las llamadas “extensiones áulicas” y hasta de las tecnicaturas en algunos casos. El posgrado constituye un mercado o cuasi mercado que casi todos asumen pacíficamente, instalado al punto que aceptamos la categorización jerárquica de las carreras en los procesos de acreditación lo que, tratándose de carreras aranceladas, no puede tener otro objeto que promover la competencia (comercial). Si bien es cierto que la justificación de esta condición es que deben autofinanciarse, también es cierto que, a pesar de la importante influencia que ha tenido el CIN y los rectores y rectoras de las UUNN en la política universitaria (Erreguerena, 2017), ni en las épocas de mayor inversión del sistema se promovió una política para abordar el problema del financiamiento del posgrado de manera decidida, integral y completa.

Finalmente, para esta objeción en su versión más apocalíptica¹², el hecho lexical de que la palabra “crédito” tenga muchos usos y uno de los más extendido se refiera al campo de las finanzas, no alcanza para vincular al SACAU con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las catastróficas consecuencias que implican sus políticas y las de los gobiernos que las pactan, para la sociedad argentina.

138

Currículo definido por competencias

También se menciona, aunque no queda claro de dónde podría provenir la asociación con el sistema de créditos, un riesgo de que nuestras carreras sean impulsadas a definir el currículo por competencias profesionales despojando a la formación de su carácter más integral, complejo y articulado. Sin embargo, el mismo documento de ANFHE (2025) que denuncia este riesgo, señala la dificultad para enseñar por competencias en un sistema que tradicionalmente organizó el currículo y dispuso la enseñanza por contenidos y muestra que esta dificultad funciona como un antídoto. Está, como prueba de esta barrera defensiva, el caso de las carreras de Ingeniería que, a pesar del impulso del tema que desde hace muchos años viene

¹² <https://izquierdawe.com/el-sacau-un-nuevo-intento-de-ajuste-a-la-universidad-publica/>

militando el Consejo Federal de Decanos y Decanas de Ingeniería (CONFEDI), no ha logrado más resultado que la incorporación de la palabra “competencias” apenas con un sentido asimilable a lo que entendemos por “alcances”, en algún lugar de las normas de acreditación de Ingeniería (CONFEDI, 2018).

Acortamiento del grado, transferencia de la habilitación profesional al nivel de posgrado pago

Algo que efectivamente está en las resoluciones que implementan el SACAU, como ya expliqué arriba, son algunas medidas que, en todo caso *dan permiso* –ya no es obligatorio, al haberse eliminado los máximos– a las instituciones para avanzar con el acortamiento de la duración teórica de aquellas carreras que están a todas luces excedidas y sobre lo cual tenemos conciencia en el sistema desde hace mucho. Sin embargo, a partir de ese dato verificable, distintos sectores se alegraron o agraviaron, respectivamente, por escenarios futuros que la norma no prevé y que la realidad no permite pronosticar. Se trata de la idea de que las carreras se acortarán, parte de la formación imprescindible pasará al posgrado arancelado y con ella irá también la habilitación para el ejercicio profesional¹³. Estos miedos o deseos imaginarios no tienen ningún asidero en cualquier aspecto de lo aprobado en el sistema de créditos que, si bien promueve el acortamiento de algunas carreras, solo se refiere a las que están excedidas en su diseño curricular o en la carga horaria de cursado semanal, o ambas cosas. Nada en la normativa aprobada en 2023 ni en este año 2025, aunque el contexto político sea ominoso ahora, se refiere a cambios en cuestiones como la condición del grado o las habilitaciones profesionales.

¹³ <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/educacion-anunciaron-un-sistema-de-creditos-para-las-carreras-universitarias-que-significa-y-como-se-nid30042025/> ; <https://agduba.org.ar/la-reforma-de-capital-humano-el-cin-el-crup-y-el-fmi/>

En Argentina, como se sabe, no hay posgrados que tengan alguna habilitación profesional¹⁴, se trata de estudios que ofrecen formación académica y cuando esa formación es de especialización en un campo laboral –posgrados profesionales– se apoyan en la habilitación que ofrece el título de grado previo. Así es en el caso más típico que es el de Medicina, donde la especialización se realiza en el posgrado desde hace muchos años, pero las habilitaciones profesionales que permiten ejercer, incluso durante el período de formación en las residencias médicas, las otorga el título de grado. En la mayor parte de las demás formaciones profesionales la especialización se da en el grado. Así es en la Ingeniería, también en Administración, que se abrió en muchas especialidades a partir de los años noventa. Esos son campos de formación de mucha diversidad como lo es también, aunque se trate de un campo profesional compartido con el sistema no universitario, en la formación de profesores. En todos estos espacios disciplinarios y profesionales se han desarrollado propuestas de posgrado, pero en ningún caso eso significó alguna modificación –siquiera un intento de ello– de las prerrogativas del grado en cuanto a la habilitación profesional y este criterio incluye a las carreras no vinculadas a profesiones reguladas por el Estado.

140

La habilitación profesional de las carreras de grado viene, como se sabe, de la tradición napoleónica adoptada por las universidades de las nuevas repúblicas sudamericanas, aunque no era incompatible con el modelo de universidad colonial al que reemplazó o al que se superpuso, más precisamente (Steger, 1974; Krotsch, 2000: cap. 5).

Esa tradición está fuertemente afirmada en la universidad argentina, al punto que ninguna de las reformas con incidencia importante en el sistema (Años 1885, 1918, 1947, 1956, 1983, 1993-95, 2003-2015) ni las dictaduras afectaron este principio. Es cierto que en la discusión alrededor de lo que terminó siendo la LES, durante los años 1994-1995 se agitó la idea de que, si no se aceptaba la evaluación de las carreras de interés público, una alternativa para liberar al Estado de una responsabilidad sobre contenidos de formación que no conocía, era

¹⁴ En realidad, existe una sola excepción a esa regla, son los posgrados en derecho concursal que son requeridos para tareas que asigna la justicia. Pero la “habilitación”, digamos, viene de afuera del sistema, del Poder Judicial.

eliminar la habilitación profesional y determinar que los títulos serían solo académicos como en el modelo anglosajón. Pero nadie pensaba seriamente que esa era una alternativa viable sino solo un factor de presión para hacer evidente la necesidad de que el respaldo estatal de los títulos se apoyara en las garantías que otorga una evaluación. Un factor de presión: va la evaluación porque puede haber algo peor.

De cualquier manera, como sabemos todos y especialmente los que admiran el modelo anglosajón, ahí el concepto de *habilitación profesional* no aplica para el sistema universitario, ni siquiera en las carreras de posgrado, aunque en el caso de las maestrías son el espacio que orienta a la práctica profesional; pero tampoco en las carreras que forman para profesiones reguladas por el Estado, para cuyo ejercicio se exigen exámenes externos al sistema universitario.

¿Quién, seriamente, podría pensar que las universidades públicas aceptarían resignar la condición habilitante de sus títulos de grado? Pero aún más, ¿quién podría pensar que lo harían las universidades privadas? Un sector de gestión que durante sus primeros diez años de existencia estuvo constreñido a expender títulos académicos en inferioridad de condiciones respecto de las universidades estatales, con sus egresados obligados a concurrir a un examen externo para lograr la habilitación de su título, y que seguramente está aferrado a la reivindicación que lograron en 1969, con la reglamentación de la Ley 17.604 dictada por el gobierno de facto de la Revolución Argentina (Del Bello y otros, 2007: cap. 2). Un sector de gestión al que, además, explícitamente, el gobierno actual dice subordinar sus decisiones de política universitaria y al que las autoridades del área de educación están estrechamente vinculadas.

141

Una política pública entre la orfandad y el ejercicio responsable de la autonomía del sistema universitario estatal

Finalmente, estamos en una situación paradójica, con una política pública, la del sistema de créditos, que fue parte de un sistema de políticas públicas orientado a promover derechos:

- Derecho al egreso en tiempo “razonable”.
- Derecho a una titulación/certificación intermedia.
- Derecho a elegir el recorrido curricular en un tramo del plan de estudio.
- Derecho a conocer el volumen total de tiempo que se estima para actividades de formación.
- Derecho a recibir valor académico por las actividades de investigación y extensión en las que se participa.
- Derecho a la movilidad, con un sentido inclusivo, y a su reconocimiento.
- Derecho a la calidad y a procesos sostenidos de mejora.
- Derecho a valorar la tarea de investigación por fuera de las agencias. (Puig y otros 2025).

Una política pública, concretamente en el caso del sistema de créditos, cuyos efectos iniciales serían los de transparentar la cantidad de trabajo que lleva cumplir los objetivos de un espacio curricular y, por lo tanto, de un plan de estudios, lograr que los diseños curriculares ajusten sus requerimientos a tiempos de cursada razonables, ofrecer a los estudiantes mejor información para la planificación de sus trayectos formativos, adecuándolos a los tiempos de los que cada uno dispone para dedicar al estudio, facilitar el reconocimiento de los aprendizajes realizados en casos de cambio de carrera o movilidad dentro una misma institución, entre instituciones e incluso para los casos de movilidad internacional. En una segunda etapa, en caso de que se lograran las condiciones para realizar un cambio profundo a nivel curricular, las instituciones que lo resuelvan podrían avanzar también en diseños más flexibles para las carreras de las áreas disciplinarias donde eso es conveniente y está haciendo falta.

Pero esta política pública, con el cambio de gobierno, queda desacoplada del Estado, se encuentra huérfana de responsables ya que, habiendo sido inicialmente repudiada por las nuevas autoridades, terminan asumiendo sin compromiso, por los reclamos del sector de gestión privada, los resultados de consensos derivados de otros contextos políticos, apenas rectificadas en cuestiones menores.

En ese contexto cobra importancia la advertencia del documento de la ANFHE cuando plantea que:

ninguna modificación estructural que involucre a una gran comunidad puede plantearse sin políticas claras y organizadas de acompañamiento. La implementación efectiva del SACAU requiere de una serie de medidas y programas que atiendan y garanticen las condiciones para ello. Esto implica como mínimo programas para la gestión de las carreras universitarias, servicios de apoyo para el estudio y la movilidad de estudiantes y docentes, programas para la creación de tutorías, formación administrativa y docente reconociendo los derechos de los trabajadores docentes y no docentes y la autonomía de cada universidad para diseñar sus propuestas formativas. Una modificación estructural requiere de recursos y acciones basadas en diálogos que representen consensos suficientes en la comunidad que los va a llevar a cabo y no solo la reforma de los planes de estudio (ANFHE, 2025: 5).

No hay señales que permitan esperar que esto suceda por parte del gobierno actual. Ante esta situación, el CIN, a través de la Comisión de Asuntos Académicos (CAA), sostuvo su compromiso con esta política de créditos acordada en diciembre de 2021. Ante la impugnación de las nuevas autoridades reivindicó la vigencia de la Resolución 2598/23 y junto con el CRUP contribuyó a la revisión del texto dando lugar a la aprobación de la nueva versión por parte del Consejo de Universidades en noviembre de 2024. Ante la publicación de la Resolución 556/25 hizo público el documento “Orientaciones para la implementación del SACAU” con la finalidad de:

Facilitar la tarea de la Comisión de Asuntos Académicos del CIN en torno a la construcción de criterios y acuerdos que permitan una implementación armónica de las transformaciones que implica la adopción del SACAU a nivel de todo el sistema (CAA-CIN, 2025).

La actividad se continúa con una serie de talleres iniciada el 19 de junio de 2025 en los que se convoca a las áreas académicas de las universidades públicas para analizar las experiencias de las instituciones

que ya han realizado avances en la implementación de sistemas de créditos y cambios curriculares, ya sea antes de la aprobación del SACAU o a partir de su vigencia inicial en 2023.

Probablemente este sea el camino que deba asumir el sistema universitario estatal, recuperando en todo su sentido su condición de estatal y de público para hacerse cargo de conducir una política respecto de una normativa a la que los cambios en la orientación ideológica de la autoridad ejecutiva del Estado han dejado suelta, sin compromiso de gobierno ni respaldo de políticas activas que contribuyan a su implementación provechosa. Estas medidas hacen pensar que el CIN ha decidido asumir esta responsabilidad.

Bibliografía

- 144 Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación (ANFHE) (2025). La implementación del Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios (SACAU) Resolución Ministerial 2598/23 ME. Documento para la discusión. Marzo. <https://anfhe.org.ar/wp-content/uploads/2025/03/anfhe20250325.pdf>
- Baldivieso, S., Barrios, N. S., & Valdez, M. C. (2021). Rezago y abandono de estudios superiores visto desde un análisis institucional y la perspectiva de los actores educativos. La problemática de la Educación Inicial en la UNSL. *Biblioteca digital uncuyo*. https://planificacion.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/16908/03-baldivieso-js2021-m3.pdf
- Beneitone, Pablo (2023). Internacionalización del currículo: estudio de casos en universidades argentinas. Teseo Press/Flasco doctorado. Vicente López. <https://www.teseopress.com/internacionalizaciondelcurriculo/>
- CATANI, María Laura, et al. (2019). Análisis estadístico del rendimiento académico y la graduación en universidades nacionales argentinas. En *XXV Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable y XV Simposio Regional de Investigación Contable (La Plata, 12 de diciembre de 2019)*. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/89947>
- Collebecchi, María Eugenia (2005). Ciclos Generales de Conocimientos Básicos. Algunos elementos para pensar su implementación. Secretaría

- de Políticas Universitarias. ME. Buenos Aires. <https://es.scribd.com/document/586646343/Collebechi-Maria-Eugenia-CGCB>
- CONEAU (2003). Informe preliminar al Sr. Ministro sobre la formación de los ingenieros en Argentina. https://www.academia.edu/130072075/Informe_preliminar_al_Sr_Ministro_sobre_la_formaci%C3%B3n_de_los_ingenieros_en_Argentina
- Comisión de Asuntos Académicos – CIN (2025). Orientaciones para la implementación del SACAU. CAA-CIN. Buenos Aires. <https://drive.google.com/file/d/1tu7IvhhIppXXD2nCkxgaUTcpMWLz96Js/view?usp=sharing>
- Comisión Ad Hoc para el Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (CMEI) (2004). Informe Preliminar. SPU-ME, Buenos Aires, 3 de Noviembre de 2004. <https://www.ing.unrc.edu.ar/archivos/SPU111-PropuestaComisi%F3n.pdf>
- Comisión Juri – Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior (2023). Ministerio de Educación. Buenos Aires. https://www.academia.edu/130120079/Comisi%C3%B3n_de_Mejoramiento_de_la_Educaci%C3%B3n_Superior_Informe_de_la_Subcomisi%C3%B3n_No_3
- Chiroleu, Adriana (2006). Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los 90 y sus continuidades. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2006, vol. 2, no 3, p. 563-590. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5704320>
- CONFEDI (2018). Propuesta de estándares de segunda generación para la acreditación de carreras de ingeniería en la República Argentina. “LIBRO ROJO DE CONFEDI”, Confedi. Córdoba, octubre de 2018. https://confedi.org.ar/download/documentos_confedi/LIBRO-ROJO-DE-CONFEDI-Estandares-de-Segunda-Generacion-para-Ingenieria-2018-VFPublicada.pdf
- Del Bello, Juan Carlos; Barsky, Osvaldo; Giménez, Graciela (2007). La universidad privada argentina. Libros del Zorzal/CRUP, Buenos Aires.
- DiarioAR (2024): Milei trató a los estudiantes y docentes de la UBA de hipócritas, mentirosos y enemigos de las ideas de la libertad. 15 de

abril de 2024. https://www.eldiarioar.com/politica/milei-trato-estudiantes-docentes-uba-hipocritas-mentirosos-enemigos-ideas-libertad_1_11291139.html

Dirección Nacional de Gestión Universitaria – DNGU (2013). DOCUS 1: Las Carreras de Ciclo de Complementación Curricular. SPU-ME <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL007818.pdf>

Erreguerena, Fabio (2017). El poder de los rectores en la política universitaria argentina. 1983-2015. Prometeo, Buenos Aires.

Frente Sindical de Universidades Nacionales (FSUN), Federación Universitaria Argentina (FUA), Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (2024): La universidad pública: base de la democracia y el desarrollo social, Buenos Aires, 23 de abril de 2024. <https://noticias.unsl.edu.ar/24/04/2024/la-universidad-publica-base-de-la-democracia-y-el-desarrollo-social/>

García de Fanelli, Ana María, (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento. Potenciando el cambio a universitario vía programas no competitivos de mejora. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 20 (22). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1023>

García de Fanelli, Ana (2019). Acceso, promoción y graduación en la educación superior argentina. Debate 5. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América latina (SITEAL), UNESCO-IIPE-OEI. <https://rida2.utp.ac.pa/handle/123456789/9361>

Guerrini, Victoria; Pérez Rasetti, Carlos; Gutierrez, Ricardo; Nelson, Alejandra; Brito, Claudia (2005). Informe general de las carreras de ingeniería de la Argentina. Secretaría de Políticas Universitarias-MECyT. https://www.academia.edu/130071998/Guerrini_y_otros_Panorama_General_de_las_Carreras_de_Ingenieri_a_de_la_Argentina_2005_SPU_MECyT

Kestelboim, Mariano (2024). El desfinanciamiento universitario nos condena a la desigualdad y al atraso, *Ámbito financiero*, 31 de marzo de 2024, Buenos Aires. <https://www.ambito.com/opiniones/el-desfinanciamiento-universitario-nos-condena-la-desigualdad-y-al-atraso-n5973971>

Krotsch, Pedro (2000). Educación y Reformas Comparadas. Educación Superior. UNQ, Bernal.

- Krotsch, Pedro (2024 (2002)). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina, en KROTSCH, Pedro: Pensar la universidad. Instituciones, actores, utopías. Textos reunidos de Pedro Krotsch 1993-2009. CLACSO, Buenos Aires, 2024. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/251631/1/Pensar-la-Universidad.pdf>
- Krotsch, Pedro (2005). La evaluación de la calidad en Argentina: La necesidad de un análisis centrado en el poder y en el conflicto, en Vries, W. (Coord.): Calidad, eficiencia y educación superior. Madrid: Netbiblo/RISEU, 2005.
- Krotsch, Pedro; Atairo, Daniela (2008). De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, Buenos Aires. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189528>
- Lorca, Javier (2005). Más ciclos comunes para intentar bajar la deserción. Página 12, 4 de noviembre de 2005. Buenos Aires. <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-58792-2005-11-04.html>
- Marquina, M. (2019). Innovación en la articulación interna del sistema universitario argentino: el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico. Revista de Educación Superior en América Latina, 6(2), 1-6. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/122662>
- Marquina, Mónica (2024). Necesidad, desconfianza, miopía. La política universitaria del gobierno libertario. Le monde diplomatique. Edición 304, 30 de octubre de 2024. Buenos Aires. <https://www.eldiplo.org/304-milei-contra-la-educacion-publica/necesidad-desconfianza-miopia/>
- Nepomneschi, Martha y Iacobellis, Marisa (2017). La creación del CBC-UBA: Dialogo entre la historia documentada y la historia vivida. Congreso ALAS. Las encrucijadas abiertas de América Latina. La sociología en tiempos de cambio. Diciembre. Montevideo. https://www.easypanners.net/alas2017/opc/tl/2362_martha_nepomneschi.pdf
- Página 12. Por los ciclos de los ciclos. 5 de marzo de 2005. Buenos Aires. <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-48797-2005-03-22.html>
- Pérez Rasetti, Carlos (2007). Motivos para una reforma, en Marquina,

Mónica y Sorprano, Germán (Coordinadores): Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2007. https://www.academia.edu/14275614/Motivos_para_una_reforma

Pérez Rasetti, Carlos (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina. Políticas y actores. Revista Integración y Conocimiento. N2 Año 2014. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/9243>

Pérez Rasetti, Carlos (2023). Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI en Marquís, Carlos (Edit.): La Agenda Universitaria VII. Impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario. Universidad de Palermo. CABA. https://www.academia.edu/104261458/Perez_Rasetti_La_acreditaci%C3%B3n_y_la_evaluaci%C3%B3n_de_la_calidad_Disputas_de_sentido_en_la_pol%C3%ADtica_universitaria_del_Siglo_XXI

148 Pérez Rasetti, Carlos (2024). 40 años de política universitaria y evaluación en democracia. Pesquisa em Foco, vol. 29, n. 1, 2024, p. 14-40. ISSN (2176-0136). https://ppg.revistas.uema.br/index.php/PESQUISA_EM_FOCO/article/view/3740

Puig, Roxana; Steiman, Jorge; García Presas, Ana Laura; Beneitone, Pablo; Pérez Rasetti, Carlos (2025). El SACAU. Definiciones y acciones para su implementación. Presentación UNIPE.

Quiroga, Sandra (2005). Articulación universitaria en familia de carreras de las ciencias básicas. V Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis. Diciembre de 2005. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/35603?show=full>

Redacción Clarín (2024). Victoria Villarruel apuntó contra el adoctrinamiento en las universidades: “Es un intento de lavar cerebros”. 17 de septiembre de 2024. https://www.clarin.com/politica/victoria-villarruel-apunto-adoctrinamiento-universidades-intento-lavar-cerebros_0_zAE9hkRm07.html?srsId=AfmBOorKmhTgXEUDf5ocJrYhCsqPMTqDf_p7afnw8UuLpdOxdeUK2KNj

- Secretaría de Políticas Universitarias - SPU (1998). FOMECE. Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. SPU. Ministerio de Educación. Buenos Aires. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004739.pdf>
- Steger, Hanns-Albert, Las universidades en el desarrollo social de América Latina, traducción de Ernesto Garzón, México, FCE, 1974.
- Torres, Anselmo (2015). Las universidades nacionales y la defensa del proyecto público de educación superior. Página 12, 20 de mayo de 2025, Buenos Aires. <https://www.pagina12.com.ar/829375-las-universidades-nacionales-y-la-defensa-del-proyecto-publi>
- Tovar, Manuel y otros. (2018). *Análisis y evaluación del Ciclo General de Conocimientos Básicos en Ciencias Exactas y Naturales (CGCB-CEN): estrategias de fortalecimiento*. Proyecto de investigación (SECTYP UNCUIYO 06/M095). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Fecha de consulta del artículo: 14/06/25. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/16065/proyectoinvestigacin2016-2018-anlisisyevaluacioncgcb-cen.pdf
- Unzue, Martín y Romé, Annus horribilis: Balance del primer año del gobierno de Milei para los sistemas universitario y científico argentino. Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas. Edición especial, marzo 2025. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/2419>
- Velazco, Manuel (2008). Las políticas públicas e institucionales para los ciclos generales de conocimientos básicos por familias de carreras, en Experiencias institucionales para la renovación de la Educación Superior. Proyecto 6x4 UEALC. México-Colombia. http://www.innovacesal.org/edic_v2016/proyecto_6x4/p02/04.pdf
- Viego, Valentina, & Lis, Diana (2023). Duración de las carreras profesionales, egreso tardío e inserción laboral. Evidencia reciente para Argentina. *Estudios del trabajo*, (66), 7-45. <https://www.scielo.org.ar/pdf/et/n66/2545-7756-et-66-7.pdf>

El rendimiento insatisfactorio de las carreras de grado como problema principal de las universidades nacionales argentinas. Historia y actualidad

ADOLFO STUBRIN

La base de este texto es una investigación socio histórica sobre el sistema universitario argentino durante las dos décadas que transcurren entre 1990 y 2010¹. El centro de interés aquí es preguntarse cuáles fueron las estrategias más frecuentes de formulación e implementación de los planes de estudios de las titulaciones de grado por parte de las comunidades académicas en las universidades

¹ Este artículo se vale de la tesis de doctorado en Ciencia Política defendida en 2020 ante la Universidad Nacional de Rosario titulada "Análisis de la Configuración Universitaria de la Argentina a través de la evolución de la Universidad Nacional del Litoral en el último entresiglos (1990-2010)", en especial su Capítulo VII "Estrategia curricular, articulación y flexibilidad". <https://rephip.unr.edu.ar/items/1cf58843-622d-4fd6-9a38-200da72ebb29>

nacionales durante el período estudiado. Lo siguiente es averiguar acerca de la correlación entre esos manejos o desmanejos del currículo y el bajo rendimiento de las sucesivas cohortes estudiantiles.

La enseñanza universitaria de grado es la función clásica que compromete a la inmensa mayoría de los actores (docentes y estudiantes) y el hilo principal del tejido de la educación superior. La proliferación de nuevas o revitalizadas funciones y un nuevo nivel durante las dos décadas estudiadas tuvo una repercusión múltiple sobre la instalación universitaria precedente, que devino más compleja y vio afectada su gobernabilidad.

Enmarcado y descrito el problema público se aborda luego la cuestión de las articulaciones entre niveles secundario y de grado superior y, al interior de la educación superior, entre instituciones de diverso tipo, ciclos y carreras. Luego, se presenta a qué altura están o qué grado de avance tienen las concepciones, teorías y operaciones de los principales actores colectivos sobre la flexibilidad del currículo universitario que se verificaron durante el período estudiado. En esas cuestiones se adelanta un balance hacia 2010 sobre avances y asignaturas pendientes.

151

La importancia de esta temática se extiende hasta el presente, toda vez que la baja performance de la mayoría de las especialidades académicas en términos de graduación oportuna de las sucesivas cohortes de estudiantes sigue pendiente.

Al respecto el capítulo tiene una segunda parte en la que se hacen algunas observaciones con respecto a la continuidad de la tendencia y a los esfuerzos más recientes para afrontar el problema. Para eso se repasa la información oficial, se presenta una comparación con otros países, se reportan algunos análisis recientes, se estudia una serie de medidas aprobadas en 2023 y se expone un caso que puede servir de referencia. El análisis sobre las posibilidades de éxito de dichas nuevas iniciativas y sobre la factibilidad de una estrategia político educacional alternativa culmina esta segunda parte y pone punto final al trabajo.

I. El entre siglos: las décadas de los noventas y los dos mil

1- La dinámica universitaria durante el período estudiado

El estudio divide la veintena de años en cuatro fases sucesivas, a saber: la primera, durante la gestión del ministro Antonio Salonia hasta 1993; la segunda, también bajo la presidencia Menem, durante la gestión de los ministros Jorge Rodríguez, Susana Decibe y Manuel García Solá hasta el 2000; la tercera, que corre durante los dos años de la presidencia de Fernando de la Rúa; y, la cuarta, durante las presidencias de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, hasta terminar el período.

Aquellos años, entre 1990 y 2010, fueron de trascendentes transformaciones, entre todas las cuales se produjo un cambio estructural que se ha dado en llamar el “salto de complejidad” de las universidades públicas (Stubrin, A. 2024).

152

Pero, en simultáneo, aquella diversificación de funciones y niveles de enseñanza se vio aparejada por el problema público aquí abordado, un desbalance persistente cuyos orígenes y mecánica resulta interesante repasar. Tal vez en esta reseña puedan encontrarse algunas claves poco recordadas hoy en día para que la política universitaria pueda encarar, mitigar y acaso superar el bajo desempeño de las carreras de grado.

El paso inicial del análisis debe remontarse todavía más atrás, a la experiencia de ampliación de la inscripción y matriculación conseguida por medio del ingreso directo y la gratuidad en las universidades públicas durante el primer gobierno de la transición democrática (Stubrin, A, 2010: 215-220).

Ya estando en curso la década de los noventas pudo verse que la efectividad del Sistema universitario nacional (SUN) se había complicado. Ciertos datos estadísticos mostraban a la graduación en los niveles previos a la democracia y su relación con los inscriptos y los matriculados arrojaban una menor eficiencia de las carreras de grado, consideradas en general, lo que arrojaba un rendimiento pobre,

con alta deserción y duración promedio de los itinerarios personales demasiado dilatados (Coraggio y Vispo, 2001: 233)².

Matriculados y graduados en Universidades Nacionales, punta a punta, entre 1988 y 1998

Año	Matriculados	Graduados
1988	653.000	29.400
1998	950.000	34.500
Variación	45%	17%

Fuente: Coraggio y Vispo

Corresponde recordar la libérrima condición de ingreso en la mayoría de las universidades nacionales, casi sin mecanismo de admisión salvo en algunas carreras de medicina, y las dificultades del registro administrativo con reticencia institucionalizada a dar de baja a los alumnos pasivos así como, por otra parte, el atractivo de las supuestas recompensas presupuestarias que se esperaban en proporción a la magnitud de la matriculación. La promesa épica de democratización social basada en el ideario reformista, el ingreso directo y la gratuidad se había verificado a medias (Araujo, S., 2003).

En ese marco, los noventa vieron una serie amplia de desarrollos universitarios colaterales a la enseñanza, todos los cuales expandieron a las instituciones y las volcaron sobre diversas relaciones sociales y formas de manejo del conocimiento hasta entonces no convencionales.

² Un trabajo nunca publicado, realizado por personal de SPU con la coordinación de Carlos Abeledo, sobre ingresantes de la cohorte 1990 en las titulaciones de contador, agrónomo, abogado, bioquímico y comunicador social verificó los egresados año tras año hasta 1999. Ese año se había graduado sólo un 11,3%, con una duración promedio de 7,7 años. La proyección para el futuro indicaba que en los siguientes 10 años se esperaba un 2,6% adicional de graduados (Stubrin, A., 2019: 111).

4- El ingreso directo y sus resultados

Sobre la base de las primeras oleadas de nuevos inscriptos que se registraron en los ochentas, las universidades públicas respondieron, primero, con un criterio de apertura y democratización social y, ya en los noventas, con una postura gubernamental más restrictiva acompañada por una minoría de instituciones adherentes al cupo (y otras también al arancel), en tanto la mayoría de las instituciones sostuvieron el ingreso directo reafirmado como principio organizativo.

Superada la crisis del 2001 y 2002, las presiones oficiales y aún el clima mediático a favor del arancelamiento y la admisión selectiva fueron decreciendo, hasta naturalizar el derecho de todos los graduados secundarios a iniciar estudios en toda la oferta de carreras (ya se mencionó el caso contrario pero excepcional para un cierto número de las carreras de medicina públicas).

154 Pero, entre 2000 y 2010 la presión de ingreso disminuyó y la atención de los nuevos contingentes fue menos dramática, sobre todo porque, a pesar de la obligatoriedad del secundario dispuesta en 2006 por la Ley 26.206, la eficiencia final de ese nivel fue muy baja y la dinámica del mercado de trabajo permitía absorber, en sus tramos informales, una cierta proporción de potenciales aspirantes (García de Fanelli, 2017).

La discusión política y académica sobre la cuestión fue intensa y giró en torno a la alta tasa de deserción temprana exhibida por la generalidad de las carreras universitarias, en particular las más masivas. El ya apuntado estancamiento del volumen general de los graduados universitarios y la ineficacia para frenar los numerosos abandonos hizo que, durante los noventas, se denunciara el supuesto carácter engañoso del ingreso directo, presentado como una política de limitación encubierta (Stubrin, A., 2010: 110-113).

Esos mensajes, con cierto calado en la opinión pública, subrayaban el hecho de que una limitación explícita era más sincera y menos perjudicial que una limitación implícita, implementada en silencio durante el transcurso de las carreras. Dicho argumento tiene cierto asidero en la realidad de muchas carreras. En algunas, porque los docentes de los primeros años asumen ese rol de filtro; en otras, en

cambio, la debilidad de los planteles docentes en los primeros años y la escasez de cursos regulares, sumadas a la existencia de correlatividades insalvables hacen del primer ciclo una carrera, pero una carrera de obstáculos para los estudiantes, en particular para los que poseen un menor capital cultural y social.

En la primera fase del periodo estudiado, entre 1990 y 1992, el grueso de las universidades públicas y el gobierno del segundo turno constitucional del presidente Menem, tuvieron un choque frontal. La autonomía, la gratuidad, la política en la universidad, el financiamiento público, el ingreso directo, la mayoría de los principios sostenidos por el ala reformista se vieron confrontados. Un buen número de conducciones universitarias se unieron para resistir y dar a conocer las divergencias doctrinarias con el neoconservadurismo del gobierno (Paviglianiti, N. et. al, 1996).

El conflicto político en torno al ingreso a medicina de la UBA, con su reflejo en el Artículo 50 de la Ley 24.521 -una cláusula legal cáustica contra la integridad de las grandes universidades públicas-³, dio entrada en el escenario principal a los decanos, nucleados entre sí por agendas específicas (Stubrin, A., 2010: 206-211).

Encabezados por médicos e ingenieros, los decanos de todas las carreras profesionales se unieron a escala nacional para reafirmar sus intereses propios y poner en valor la evaluación y la acreditación como herramienta particular para el adelanto de cada titulación en particular⁴.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, en la segunda fase entre 1993 y 1999 a la que bien puede llamarse “de modernización desde arriba”, explotó esa fisura en un juego triangular en que los contactos con decanos y élites académicas le dieron cierto acceso a las bases universitarias para neutralizar allí la representación de los rectores, sus contrincantes tenaces.

Las universidades nacionales no lograban por entonces compatibilizar masividad, baja dedicación docente y el formato de sus carreras,

³ Dice la última parte del mencionado Artículo 50: “En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente.” En la tesis ya referenciada se aborda este asunto en el apartado sobre la Ley de Educación Superior, 155-156.

⁴ La tesis ya referenciada aborda este asunto y lo describe con detalle en el punto 4.1.9 “La emergencia de las ruedas nacionales de decanos o de facultades”.

derivado de los modelos euro continentales. Son carreras largas, especializadas desde el comienzo y sin articulaciones horizontales. Allí reside la dificultad para retener a los estudiantes y hacerlos progresar al ritmo previsto en los planes de estudio. Las posibles respuestas requieren una prioridad política hacia la enseñanza de grado pero también una coordinación entre el Gobierno Federal y las universidades nacionales y, al interior de éstas, con las facultades y carreras.

Pero, a lo largo del período estudiado, esa aproximación no se concreta. Conspiran en contra varios factores, entre ellos, sobre todo en las universidades más grandes, la tradición independiente de las facultades para la administración exclusiva de sus carreras. La autonomía universitaria, al decir de Burton Clark “la federación entre verdades absolutas”, hubiera dado la dimensión adecuada para entender, afrontar y dar una base común de respuestas técnicas a los problemas de rendimiento y calidad del grado universitario.

156

Sin embargo, los caminos fomentados y transitados fueron centrífugos y, en los casos de las carreras de interés público sus andariveles nacionales robustos desalentaron la coordinación horizontal, entre las disciplinas en las propias instituciones.

En la cuarta fase, desde 2002 a 2010 que ha sido llamada “de compromiso entre partidos y modelos”, los trabajos impulsados por la SPU con redes interuniversitarias por familia de carreras para diseñar y ejecutar currículos integrados y flexibles que permitan el pasaje de los estudiantes, fueron un buen intento que dejó un interesante sedimento de experiencia y saberes técnicos pero, como veremos más abajo, no cobró volumen ni tuvo continuidad (Finkelberg y Zubigaray, 2003: 147-155).

La participación argentina en el movimiento de currículo por competencia, promovido por la cooperación europea a través del proyecto Alfa-Tuning, tampoco logró una masa crítica significativa. Al promover las competencias, esa opción quedó neutralizada por la controversia entre escuelas epistémicas y pedagógicas; tal vez por eso la iniciativa no consiguió convencer sobre lo más importante: la necesidad crítica de la gestión y el desarrollo curricular aún en el marco de una pluralidad de variantes técnicas.

Una hipótesis plausible es que, por lo tanto, a lo largo del período estudiado, en el SUN, en general, se acelera la diversificación

de funciones, niveles y modalidades de las actividades universitarias, mientras subsiste el rendimiento deficitario de las carreras de grado.

En efecto, en el terreno de la formación educacional clásica es donde puede demostrarse, si no una relación causal, cuanto menos una correlación significativa entre la complejidad funcional sobreviniente durante esas dos décadas y el retraso en alcanzar metas aceptables en la retención y graduación de estudiantes en las carreras de grado.

Los tres actores colectivos de las universidades públicas más protagonistas: autoridades nacionales, conducciones universitarias y asociaciones de decanos⁵, coincidieron en diferir el tratamiento prioritario de la función educacional, restándole la atención política, técnica y profesional intensa y continua que debió haber recibido.

Así quedaron obturadas las vías para una colaboración de las diversas disciplinas-profesiones entre sí y con la pedagogía universitaria. una confluencia de esa naturaleza hubiera hecho factibles: 1°) un diagnóstico más preciso de sus problemas de eficiencia y eficacia y en un segundo momento, también, 2°) un despliegue de políticas de desarrollo y gestión curricular diligente y bien dotada.

157

2- El problema principal

La cuestión clave a dilucidar es si durante el período estudiado existió una brecha crítica entre la realidad efectiva de rendimiento y calidad de las carreras y los desarrollos ideales o imaginables hacia los que éstas podían encaminarse con resortes técnicos, personal académico, formas organizativas y recursos adecuados.

Si tal déficit de desarrollo estaba comprobado, es por igual importante establecer si los tres principales actores colectivos se sentían o

⁵ El autor de este capítulo siente la necesidad de absolver posiciones con respecto a por qué no incluye al movimiento estudiantil en el elenco de los actores colectivos protagonistas de la vida política de las universidades. Aún cuando en la tradición argentina el papel de los estudiantes organizados ha sido decisivo en diversas coyunturas, durante el período estudiado fue difícil encontrar evidencias acerca de que los centros, federaciones y la FUA hubieran tomado posiciones independientes y significativas sobre la problemática analizada. Acaso esa omisión haya contribuido también a que el problema perdiera prioridad en la agenda. Algo semejante puede decirse de los gremios docentes, que por cierto, comparten con los decanos la representación de sus afiliados en la política universitaria pero que, sin embargo, poco y nada de su prédica está dedicada al rendimiento de las carreras.

no involucrados en ese problema público universitario, si se interpe-
laban en forma recíproca para definirlo con precisión, hacerlo con-
ciencia y sumarlo a la agenda de prioridades de la política pública, el
gobierno universitario y la gestión cotidiana.

Uno de los muchos testimonios sobre el problema data de marzo
de 2012 y es retrospectivo. Eduardo Rinesi, entonces rector de la Uni-
versidad Nacional de General Sarmiento, elogió la consolidación de
la profesión académica en las universidades pero reconoció que había
tenido un efecto no deseado, la desatención del aula: “...*acerca de la
desvalorización creciente que desde los años 90 en adelante había padecido la
actividad de docencia y, por lo tanto la enseñanza de grado respecto del conjun-
to de las tareas más significativas (sic) de investigación, posgrado y extensión
que, también en los últimos años, habían gozado de sólidas preferencias en el
diseño de políticas públicas muy productivas (sic) ...*” (Barletta, 2015: 3-4).

158 Una mayoría de actores habrían protagonizado la diversificación
y expansión de ciertos aspectos de la actividad universitaria sin ad-
vertir a tiempo que lo hacían sin suficientes recursos adicionales y
que, de manera no intencional, esos avances estaban erosionando
la calidad, el rendimiento y la dedicación hacia la función más habi-
tual, masiva y democratizadora del propio sistema.

Las causas podrían sintetizarse en lo siguiente: el congelamiento
de las retribuciones básicas durante el régimen de la convertibilidad
y la ausencia de toda compensación o incentivo a los docentes con
dedicación simple; la inclinación del resto de los profesores hacia las
actividades incentivadas o en las cuales podrían alcanzarse retribu-
ciones adicionales; la concentración del crecimiento de la inversión en la
creación de nuevas universidades en detrimento del desarrollo de las
ya establecidas y la escasez de personal docente para atender el grueso
de los cursos de carreras masivas, en especial porque el ciclo de forma-
ción de magísteres y doctores iniciado a mediados de los noventas fue
parsimonioso y ofreció escasos resultados en el corto plazo.

A título ilustrativo, cabe mencionar el polémico pero agudo
diagnóstico sobre la UBA realizado en 1999 por el destacado com-
paratista Phillip G. Altbach, luego de una visita a la Argentina. El
académico del Boston College caracteriza la escasa eficiencia de
la UBA, la baja inversión y el poco cuidado prodigado hacia sus

estudiantes y, en contraste, el alto costo por graduado, dada la alta deserción registrada.

Lo atribuye a lo que califica como un sistema desaprensivo que acepta con naturalidad el fracaso masivo, aun cuando éste sea socialmente regresivo. Menciona como causas a la politización partidista, la autonomía sin rendición de cuentas y el profesorado no profesionalizado. Concluye afirmando con cierta ironía que los tecnócratas del Banco Mundial debieran fascinarse con el modelo UBA del que el propio Charles Darwin se sentiría orgulloso (Altbach, 2009).

En coincidencia con la crisis que arrastró consigo a la presidencia de Fernando de la Rúa, en los últimos meses del 2001 se conformó en el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior convocada por el ministro Andrés Delich y presidida por el exministro Hugo Juri. Su objetivo fundamental era recuperar la prioridad para la cuestión de la educación superior en la agenda nacional de políticas (Stubrin, A. 2015: 213-227).

El diagnóstico podría sintetizarse así: 1°) la coexistencia en los mismos establecimientos de condiciones de democratización social con aspiraciones de excelencia académica resultan difíciles de administrar por parte de cada comunidad universitaria y del sistema que todas ellas constituyen; y 2°) cuando la enseñanza comprensiva o general básica y la investigación se dan cita en los mismos establecimientos, el sistema acumula una complejidad que puede volverse inmanejable tanto a escala de los establecimientos como a escala nacional.

Las eventuales salidas que, siguiendo a Burton Clark, pueden imaginarse en cada una de esas encrucijadas son: primero, la creación de un nuevo nivel –es decir del agregado de un tramo de enseñanzas con titulación propia- y, segundo, la creación de un nuevo sector, esto es el montaje de un tipo de establecimientos diferenciados o especializados. Ambas respuestas institucionales podrían reestructurar el sistema, generando un alivio a la sobrecarga de tareas y un aumento de la instalación para la atención eficaz y efectiva del cúmulo de demandas pendientes (Clark, B. 1983: 261-279).

Puesta en términos más concretos, la idea era afianzar los posgrados, luego de su lanzamiento durante los años noventa, como un definido nuevo nivel de la enseñanza. También, pensar en que las

carreras técnicas de tramo corto sumadas a los ciclos básico-generales ya establecidos en muchas carreras podían convertirse en el contenido educativo de certificados finales, que tuvieran el valor de diplomas y al mismo tiempo permitieran a sus poseedores continuar y reorientar estudios más largos. El rescate y valorización de los institutos, colegios y escuelas de educación superior dependientes de las provincias sería el eje de esta política, no disociados sino por cierto asociados con las universidades de su misma región.

Se pensaba que la combinación entre esas dos estrategias, con su debido planeamiento tanto a nivel central como en la esfera de las regiones y las autonomías individuales de universidades y provincias serviría para aumentar el potencial de las ofertas de suerte que los fines democratizadores y la calidad académica, la función educacional y la de investigación, así como las otras nuevas funciones podrían no solo armonizarse sino también favorecerse recíprocamente.

En su informe final de 2002, bajo la presidencia de Eduardo Duhalde, la Comisión Juri había diagnosticado el problema: *“El alargamiento de las carreras de grado, sumado a la deserción inicial, son un problema mayúsculo que debe ser abordado prioritariamente”*⁶.

160

La respuesta a esa encrucijada podía adoptar las siguientes pautas, según se aconsejaba: a) reconocer que la admisión incondicional tiene implicancias sobre la calidad de la enseñanza; b) toda oferta debe basarse en la presencia de personal académico idóneo como capacidad institucional esencial; c) la demanda estudiantil debe recibir orientación e información adecuada por parte de un sistema publicitario oficial; d) debiera crearse un sistema nacional con por lo menos 50.000 becas integrales; e) los CPRES deben emplearse como agencias de acreditación de terciarios; f) la gestión curricular debe modernizarse, incluyendo integración, flexibilidad y créditos entre otros atributos; g) la docencia de grado debe recibir estímulos para

⁶ El Informe Juri, que permanece inédito y no se encuentra en la web, tiene pocos antecedentes en la Argentina y se corresponde con un momento en que en diversos países europeos se había recurrido a la creación de comisiones de expertos para que dictaminen sobre los problemas de la educación superior y aconsejaran sobre posibles reformas. Tal son los casos del Reino Unido con el Informe Dearing (1997), Francia con el Informe Attali (1998) o España con el Informe Bricall (2000), entre otros (Nosiglia, C. 2001).

capacitarse y compensar los bajos sueldos de las dedicaciones simples (Stubrin, 2015: 220).

En efecto, durante las dos décadas estudiadas el personal académico y las propias instituciones experimentaron en la Argentina una sobrecarga de tensiones caracterizada por la irrupción de las nuevas demandas, incluidas las de un creciente número de instituciones, de carreras y de estudiantes, contrastado con la escasez de recursos –siempre inferiores a las necesidades– y el bajo número de profesionales académicos bien calificados para atender los diversos frentes, abiertos éstos de manera repentina y simultánea.

Ese contraste dramático entre las aspiraciones políticas de movilidad social y distribución democrática del conocimiento versus la crisis específica de las carreras de grado y su bajo rendimiento a escala nacional hizo pensar durante los años noventa en diseñar con más cuidado una política pública que vaya más allá de la modernización tecnocrática y decisionista que venía aplicándose.

La expresión de aquello puede sintetizarse así: la trayectoria político educacional desde la recuperación de la democracia indica que una serie de reivindicaciones, innovaciones y creaciones que aparecieron en el panorama de las instituciones, casi todas ellas valiosas y positivas, coinciden en eludir el problema del nivel de grado, proponiendo respuestas indirectas bajo la expectativa de que sus efectos iban a favorecer la enseñanza de las carreras en una segunda instancia.

Sin embargo, el tiempo transcurrido demostraba que lo contrario era cierto: sin un conjunto específico de acciones prioritarias que impacten sobre el grado universitario y terciario, la transformación estructural de la educación superior se volvería inalcanzable (Stubrin, 2003: 61).

La cuestión económico-financiera de esa encrucijada fue abordada por un grupo constituido en el Consejo Interuniversitario Nacional, bajo la coordinación de José Luis Coraggio y Adolfo Vispo, quienes denunciaron en su informe de 2001 la insuficiencia de recursos presupuestarios que, una vez acentuada la fase declinante del ciclo de la convertibilidad, afectaría de modo irreparable el futuro de las universidades públicas. El fenómeno fue descrito como

“agotamiento del modelo de coordinación y financiamiento de las universidades nacionales” (Coraggio y Vispo, 2001: 53-64).

Sobre ninguno de esos aspectos había acciones efectivas de política pública al cabo de los noventas, pero unas pocas fueron desplegadas unos años más tarde, de manera tardía, como la recuperación de los sueldos en las dedicaciones simples, la habilitación de cargos docentes frente a situaciones de masividad (en la jerga el incremento de los puntos docentes), la incorporación paulatina de jóvenes posgraduados a los planteles docentes o, ya sobre el 2010, un mayor número de becas para el grado (becas Centenario).

Con independencia de si las medidas apuntadas eran las correctas, lo notable es la dilatada desatención desde la esfera nacional a un problema público de tanta gravedad. Aunque para no ser en parte injusta, la anterior afirmación puede matizarse informando que entre 2002 y 2007, durante la cuarta fase del período estudiado, en el contexto de la recuperación económica posterior a la crisis y convergiendo con el ciclo de mejora vertical de los términos del intercambio internacional de bienes que dispensara los casi milagrosos años de “superávits gemelos”, se crearon en la SPU algunos programas orientados por estas ideas generales (Marquina, M., 2003:128-143).

162

Uno de ellos fue la articulación con la secundaria que apoyaba por concurso proyectos de universidades para organizar la vinculación entre las carreras universitarias y los establecimientos secundarios de donde provenían sus estudiantes para nivelarlos a las exigencias académicas, pero al mismo tiempo para cooperar con las provincias en sus políticas curriculares.

Otro programa trascendente fue el de los ciclos básicos comunes a familias de carreras. En 2002 se inició el Programa de Apoyo a la Articulación de la Educación Superior definido como mecanismo mediante el cual las instituciones acuerdan el reconocimiento de asignaturas, ciclos, tramos o títulos para facilitar a los estudiantes el tránsito por el sistema ya sea entre universidades o terciarios, implicando la mutua cooperación entre quienes intervienen.

Si bien la modalidad que la LES llamó Colegios Universitarios casi no fue utilizada, en esta iniciativa se convocó a consorcios de varias universidades nacionales para desarrollar un ciclo inicial

común acreditable en familias de carreras. El desafío fue afrontado en diversas áreas disciplinares con aceptables resultados, al cabo de varios años de esfuerzo. No sólo implicaba crear un nuevo ciclo sino también revisar los currículos vigentes, actualizarlos, reformarlos de manera convergente y gestionarlos con criterio integrador.

El denominado PROARQUIBI, dedicado a las carreras de Química, Farmacia, Bioquímica y Biotecnología, Biología y Biodiversidad fue uno de los más avanzados y permitió que los estudiantes que aprueben las materias de los dos primeros años en cualquiera de las carreras en cinco universidades públicas pudieran proseguir estudios con reconocimiento amplio en cualquiera de las otras universidades y carreras. Pero, la utilización efectiva del sistema no alcanzó un volumen significativo y la experiencia fue discontinuada en la década siguiente.

Además, estos intentos de desarrollo y flexibilidad curricular no alcanzaron a los institutos terciarios, que junto con los ciclos básicos o iniciales como pivote estaban en el imaginario sobre amplia circulación y retención de estudiantes que la Comisión de Mejoramiento había propuesto.

Más adelante, entre 2006 y 2010, una vez debilitados los anteriores, la SPU instaló un programa de tutores con apoyo financiero y técnico hacia las universidades, bajo el supuesto nunca demostrado de que estos agentes pedagógicos adicionales eran la respuesta suficiente contra el abandono y los bajos desempeños estudiantiles. Los tutores financiados por SPU fueron, valga la metáfora, el tratamiento remedial a la mano para una enfermedad grave, que requería un diagnóstico más profundo y un tratamiento, por cierto, más sofisticado.

Desde luego, nuevos planes de estudio y esfuerzos encomiables de gestión curricular se encontraban por doquier en las unidades académicas. También es cierto que en las disciplinas, merced a las acreditaciones y los planes de mejora financiados por los programas nacionales al tipo del Programa de Mejoramiento para las Ingenierías (PROMEI), había ciertos lineamientos sobre perfil de graduación, contenidos y competencias, comisiones de seguimiento curricular, entre otras que se difunden nacionalmente con motivo de cada convocatoria a la acreditación de carreras de la misma titulación.

Pero, el déficit que se señala aquí tiene que ver con la escasa prioridad que las autoridades universitarias en ejercicio de su autonomía le daban a la política educacional interna. Mientras que, en algunas universidades privadas, con contenidos y resultados diversos, se veía un modelo curricular establecido o la pretensión de tenerlo no se observaba lo mismo en la generalidad de las universidades públicas (Popovsky, R., 2017: 91-123).

Es decir que si fuera cierto el diagnóstico de Rinesi sobre los costos que la enseñanza de grado tuvo que pagar para que se desarrollen otros aspectos universitarios, un comienzo de reequilibrio de ese desbalance debiera pensarse al interior de las autonomías universitarias como prioridad política y académica de sus autoridades y de las comunidades académicas, con el apoyo financiero y la cooperación técnica del Gobierno Federal. Cabe aclarar, aunque sea de Perogrullo que la autonomía pertenece a las universidades, no a las facultades que sí la gozan y practican de manera derivada.

164 **3- La cuestión de la articulación**

Al sancionar en 1995 la Ley N° 24.521 (LES), la Argentina se comprometió a intentar y conseguir una serie de combinaciones virtuosas entre su sistema universitario y los institutos, colegios y escuelas superiores que estaban bajo la autoridad de las veintitrés provincias y la Capital Federal. Conscientes de la necesidad de coaligar ambos conglomerados, los legisladores pensaron en indicarles a sus autoridades que celebraran convenios unas con otras (Art. 8, Incisos. “a”, “b” y “c”).

Otro nexo previsto fue que en el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFE), creado por la LFE, se integre una delegación del Consejo de Universidades. También, se ideó la posibilidad de que los terciarios provinciales –públicos o privados- puedan asociarse con universidades que ejercieran su patrocinio académico y el consiguiente reconocimiento de los estudios, los que adoptan el nombre de Colegios Universitarios (CU) (Art. 22).

Pero ninguno de estos dispositivos arrojó al cabo del período estudiado un resultado apreciable. Más bien por el contrario, la cesura entre ambos subsistemas persiste y se ahonda sin pausa. Durante tan

solo dos años (2000 y 2001), mientras duró la breve tercera fase, la propia área del Ministerio de Educación de la Nación adoptó el nombre de Secretaría de Educación Superior (SES). En 2002, en el pico de la crisis económica el presidente Duhalde revirtió el nombre a Secretaría de Políticas Universitarias. Aunque esa decisión puede considerarse desacertada lo cierto es que la SES tampoco había operado con éxito a favor de una integración entre ambos hemisferios del sistema.

Las descripciones usuales declaman que las universidades son un centenar mientras que los institutos terciarios son más de mil. Pero, no se aclara que las primeras son, por promedio, muy grandes y los segundos muy pequeños. Una universidad puede formarse por entre diez y quince unidades académicas y cincuenta o más programas educativos mientras que un terciario suele ser apenas un profesorado, con un minúsculo grupo directivo y un edificio a veces prestado por una escuela secundaria o primaria.

Sin embargo, el caudal de estudiantes de los institutos es apreciable y su efectividad para retener y graduar de manera oportuna a los estudiantes es superior a la que se registra por lo común en sus hermanas mayores, dado que están mejor distribuidos en el territorio, su organización es más escolarizada y el aprendizaje puede no ser tan exigente.

Ambos tipos de establecimientos comparten la formación de profesores de los diversos niveles, modalidades y asignaturas escolares, sobre todo del secundario aunque los profesorados de inicial y primaria son la especialidad funcional de los terciarios.. El horizonte tenido en cuenta por la LES, al declarar en su Art. 43 sujeta a resguardo público la “formación de los habitantes”, fue que se dicten normas de calidad y se involucre en la evaluación para la acreditación a ambos subsistemas. Pero, así no ocurrió. Los estándares de calidad no se habían aprobado hasta el fin del período analizado y se registraron pocos avances desde entonces hasta el presente. No se cuenta, por lo tanto, con suficientes evidencias acerca de la calidad de los graduados⁷.

⁷ La prueba estandarizada “Enseñar 2017” aplicada a los institutos de formación docente durante la presidencia Macri arrojó resultados dramáticos sobre los conocimientos adquiridos por los alumnos avanzados de las diversas especialidades del magisterio y el profesorado. El Reporte Nacional puede consultarse en argentina.gob.ar

Un mecanismo que sí prosperó fue el de las licenciaturas o ciclos de complementación brindados por las universidades a los graduados de los institutos provinciales. A raíz de que en el texto original de la LES estos profesionales no estaban habilitados para cursar posgrados (en agosto de 2003 se abrió una puerta para ellos a través del nuevo artículo 39 bis de la LES⁸), sumado a que en los noventas se proyectaba la exigencia de título universitario para ascender en la carrera docente, se creó una demanda de estas licenciaturas complementarias tanto en contenidos disciplinares como pedagógicos y de gestión institucional.

Esa práctica se extendió sin límites a cualquier título técnico o paramédico o aún a estudios incompletos en diversas temáticas hasta llegar a propuestas de cuestionable calidad. En las propias universidades públicas este tipo de ofertas, a veces brindadas a través de la educación a distancia, eran fuente de ingresos adicionales al constituir excepciones de hecho y de nuevo tipo a la gratuidad de los estudios. No está demás decir que para proveer a los docentes esta salida no mediaron los convenios inter orgánicos previstos en el Art. 8 de la LES, sino más bien un dispositivo de cuasi mercado.

166

4- Morfología de los planes de estudios

Un particular rasgo de la configuración histórica del sistema universitario argentino genera una incompatibilidad con el caudal masivo y heterogéneo de nuevos estudiantes beneficiados por el ingreso directo. Eran las carreras largas, diseñadas según el modelo europeo. La universidad euro-continental fue según su matriz del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, selectiva y meritocrática. Pensados para atender un número acotado de estudiantes previamente filtrados por el *Examen Du Baccalauréat* en Francia o exámenes semejantes en otros países, los planes de estudio eran prolongados y su estructura podría representarse como un tubo.

⁸ "Artículo 39 bis: Para acceder a la formación de posgrado, el postulante deberá contar con título universitario de grado o de nivel superior no universitario de cuatro (4) años de duración como mínimo y reunir los prerequisites que determine el Comité Académico o la autoridad equivalente, a fin de comprobar que su formación resulta compatible con las exigencias del posgrado al que aspira." Y sigue...

A su entrada, el estudiante se sumergía sin preámbulos en la especialidad disciplinar y, luego de varios años, usualmente seis o siete, se esperaba que alcanzara todos los conocimientos para ejercer su profesión el resto de su vida útil. Las propiedades de ese esquema implican una dificultad seria de articulación con los aspirantes, el grueso de los cuales resultan rechazados con el consenso de la sociedad y el vivo interés de los cuerpos académicos. Cuando durante los años sesenta y setenta del siglo pasado la enseñanza secundaria europea se volvió masiva y los postulantes se multiplicaron el sistema entró en crisis (Trow, M., 1974).

En cambio, en lo que atañe a la inserción de los graduados en las respectivas profesiones, el sistema europeo exhibía una buena articulación derivada de una formación prolongada y, según se creía entonces, completa. La reproducción del personal necesario para la operación de las profesiones más jerarquizadas estaba asegurada por la universidad sin mayores esfuerzos adicionales.

En contraste, la educación superior norteamericana presenta caracteres inversos: dada su diversidad institucional y su amplia distribución geográfica es capaz de captar un porcentaje altísimo de los egresados de la enseñanza media superior en los Estados Unidos. Claro que, al interior del sistema, el acceso al tramo de instituciones más jerarquizadas impone exigencias y costos casi insalvables para los sectores populares los cuales, sin embargo, gozan de facilidades para acceder a estudios más cortos en instituciones menos afamadas.

En el caso de los EUA la dificultad está en el tránsito entre la educación superior y el ejercicio profesional. En cada especialidad el otorgamiento de la habilitación depende de una autoridad local y requiere afrontar, casi siempre, exámenes de suficiencia o ciclos de iniciación difíciles de sortear. Su estructura, tal como lo explica Burton Clark en su obra clásica, está compuesta por varios títulos que se adquieren tras dos, cuatro, seis u ocho años de estudios. El superior o cuarto tramo permite acceder al Ph D, que es el certificado máximo.

La disfunción argentina fue entonces el cruce entre la masividad del ingreso, el diseño de las ofertas para condiciones más restrictivas y los problemas de ocupación en los mercados profesionales, a los que las respectivas corporaciones solían presentar, con interés defensivo,

como saturados o pletóricos. Sin contar con herramienta alguna para controlar la calidad de las ofertas (la primera convocatoria a acreditación de medicina fue en 2000 pero los estándares para contador público y abogado recién fueron aprobados en 2017), éstas se multiplicaban sin cesar, sobre todo en el segmento de universidades privadas.

La salida al dilema requería una política específica, tanto en el nivel nacional como a escala de cada universidad autónoma. Desde temprano, ya en los años setenta, muchas facultades adaptaron sus planes de manera que su listado de materias se agrupaba en ciclos sucesivos y progresivos con sendos objetivos y una cierta lógica propia. Los ciclos básicos, intermedios o especializados, profesionales u orientados empezaron a divulgarse desde entonces y prosperaron hasta casi generalizarse durante el período en estudio.

Pero, esta modificación, como así también la creación de departamentos al interior de las facultades siguiendo al *uso nostro* la modalidad organizacional típica estadounidense, rara vez respondieron a iniciativas de las universidades, sino que casi siempre eran abordadas por cada facultad y, en ocasiones, como movimientos imitativos entre las facultades similares de diversas universidades. La instancia clave para una coordinación nacional de políticas, es decir el cogobierno autónomo de las universidades no identificaba estos asuntos como problemáticas transversales y comunes a las diversas especialidades académicas.

A la anterior limitación debe sumarse un hecho gravitante, de índole académico, que fue la orientación argentina de los estudios pedagógicos. En efecto, se reconoce para nuestro país en las carreras de ciencias de la educación la fortaleza de la enseñanza de la didáctica y de la psicología, así como las líneas de investigación consiguientes, pero al mismo tiempo, es remarcable una relativa desatención de las ciencias de la educación a la cuestión del currículo como objeto de enseñanza, de análisis conceptual y de práctica operativa (Sturbin, A., 2020: 42-56).

Ese desequilibrio del propio campo de estudios hace que el asesoramiento pedagógico, introducido en las universidades públicas entre fines de los cincuenta y principios de los sesenta, se haya concentrado en la cuestión de los cursos, las clases y las relaciones

interpersonales dentro del aula. La perspectiva de la carrera, el trayecto completo del estudiante, los rendimientos de las sucesivas promociones y las cuestiones del grado de integración de los contenidos en los planes de estudio suelen quedar librados a los propios directivos, quienes siguiendo modelos exitosos del país o del exterior se ocupan esporádicamente de la crítica, el cuestionamiento y en el momento decisivo el diseño del plan de estudio “nuevo” y la sustitución del plan de estudios “viejo”.

La cuestión curricular como ámbito de reflexión y análisis, tanto un asunto ideológico para la conceptualización, cuanto un asunto práctico para la gestión queda subordinada a las visiones y necesidades de cada grupo disciplinar. El soporte estructural a esa competencia proviene de los viejos estatutos universitarios en los cuales las facultades recibían “independencia técnica y científica” y se extiende hasta el presente. La resultante global a escala de las grandes universidades y del país es un caos en materia de diseños curriculares y un escaso número y bajo caudal crítico de los especialistas en educación superior que pueden prestar su asistencia técnica a los equipos directivos y de gestión de facultades y carreras para entender, desarrollar y gestionar el plan de estudio (Díaz Villa, M. 2013: 115-132).

Con excepción de algunas privadas y públicas pequeñas o de reciente creación, el grueso de las universidades argentinas no define un modelo curricular para todo su establecimiento; en algunos casos las definiciones políticas son reservadas para cada grupo disciplinar o facultad, apenas con sujeción a unos reglamentos básicos provistos o exigidos por la universidad. El estado del conocimiento específico de carácter colectivo e institucional sobre la cuestión curricular como punto crítico de las políticas universitarias permanece subdesarrollado en la Argentina.

La circunstancia que a partir de 2000 se lleven adelante los procesos de evaluación para la acreditación de carreras de grado de interés público (Art. 43 de la LES) mediante convocatorias colectivas, permitió afrontar problemas detectados en los planes de estudio y aplicar ciertas innovaciones o técnicas de formulación, como por ejemplo las “comisiones de seguimiento curricular”-; pero la circulación de tales corrientes, carentes de una guía conceptual robusta, quedó restringida a cada titulación como corredores separados.

Entre las distintas comunidades disciplinares hubo pocos avances compartidos y, como efecto agregado, una tendencia a la centrifugación de la política educacional de cada universidad, atraída y reemplazada en muchos casos por sendas iniciativas de las respectivas asociaciones nacionales de facultades o decanos, constituidos en intérpretes incontestables de sus intereses propios, las demandas del mundo del trabajo y las tendencias internacionales.

5- El enfoque de currículo por competencias

La cuestión del eje curricular tuvo otro vector importante. Se trata del Proyecto *Tuning* sobre currículos por competencias, con éxito entre más de un centenar de universidades europeas coordinadas por el eje Universidad de Deusto en España y Universidad de Groninga en Holanda. A través de sendos proyectos Alfa de la Unión Europea la experiencia fue reeditada para América Latina en dos oportunidades, entre 2004 y 2007 y a partir de 2011 hasta 2013.

170

El currículo por competencias o, en su versión más suave, “orientado a las competencias” viene precedido por el impacto de los créditos europeos o *European Credit Accumulation System* (ECTS), diseñados como correlato del importante intercambio estudiantil gestado desde los años ochenta en esa región e implica, además, la adecuación de la vida académica a las demandas del mercado y los perfiles de formación requeridos por los potenciales empleadores.

Esos rasgos son propios del proceso de Bolonia, orientado a la remodelación del grado tradicional y a la creación de dos niveles en las universidades europeas, que fuera iniciado por acuerdo internacional en 1999.

La influencia del *Tuning* y sus métodos fue considerable en la Argentina. Otro proyecto de cooperación técnica internacional fue el “6x4”, una iniciativa más breve con eje en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la que participó también un buen número de instituciones argentinas (MALO et. al., 2008).

La idea de reformular planes de estudio siguiendo la lógica de las competencias ha sido adoptada por algunas instituciones y disciplinas-profesiones.

Un cambio en los estándares de medicina con orientación a las competencias fue impulsado con éxito por AFACIMERA a mediados de los dos mil y, por su parte, avanzada la década del dos mil diez el CONFEDI en su Libro Rojo propuso y logró una segunda generación de normas de calidad con la misma inspiración. Pero, también, esa tendencia despertó prevenciones y oposiciones diversas en otros cuadrantes del mundo académico.

Una alternativa con más amplitud no se extendió lo suficiente en las universidades argentinas. Ésta podría proponerse la modernización del desarrollo y gestión de los currículos, aun eludiendo una opción a favor de las competencias y manteniendo la matriz disciplinar e interdisciplinar más afín a nuestra operatoria tradicional que debiera, por supuesto, combinar los contenidos disciplinares con las destrezas indispensables para el ejercicio profesional respectivo..

De esa manera, si bien hay progresos tenues en materia de número de graduados en la década del 2000 y una tasa de deserción bastante estable, el abordaje firme del que dio en llamarse “el problema principal”, es decir la insatisfactoria relación entre el número anual de nuevos inscriptos y el número anual de graduados, sigue pendiente. Su necesidad es patente debido a la excesiva prolongación promedio de la graduación en las carreras y el bajo volumen de población con título universitario que muestra el censo de 2010: 1.740.000 graduados universitarios más 65.000 posgraduados, lo que equivale al 8 % de la población adulta. Si se suman los graduados terciarios el porcentaje asciende al 15 % que, sin embargo, resulta un valor decepcionante si se lo compara con el promedio del 30 % que presentan los países de la OCDE (García de Fanelli, 2015: 84).

171

6- A manera de conclusión sobre el período estudiado

En esta primera parte, el capítulo dejó establecidos los rasgos centrales de la interacción entre los actores colectivos a partir de la adopción en los ochenta del modelo reformista de configuración universitaria. Desde el comienzo, la gravitación de los activistas de partidos políticos y a partir de 1993 el trazado de un nexo entre las

élites académicas y las agencias del Gobierno Federal matizaron el cuadro de situación.

Dichos rasgos son la diversificación modernizadora de funciones y actividades, por un lado, y la prolongación de los déficits de rendimiento educacional, por otro lado. Los elementos volcados evidencian que ambos factores están relacionados, no solo son simultáneos y reciben el consentimiento tácito de los actores colectivos protagónicos, sino que se entrelazan recíprocamente. ¿Hay un vínculo causal e inevitable entre ambos elementos?

El estudio no alcanza a demostrar que un fenómeno es causa necesaria del otro, tan solo que parece haber habido una interposición por la cual la diversificación reclamó y obtuvo prioridad en la política universitaria con respecto a la política y gestión curricular. Esa opción implica una preferencia admitida por los principales actores colectivos para alojar recursos en las funciones nuevas, empezando por los incentivos retributivos sobre el trabajo académico y siguiendo por los apoyos técnicos y los respaldos políticos, en tanto que la política hacia la enseñanza es asumida de manera dispersa a escala nacional por las asociaciones de decanos o facultades.

172

II. Acerca de la actualidad del problema público en este primer cuarto de siglo

Esta segunda parte tiene como objetivo reunir información para comentar y establecer la evolución del problema público antes analizado hasta el presente. Transcurridos quince años desde el fin del período estudiado muchas circunstancias han cambiado. La interrogante es si el problema de la baja efectividad de los estudios de grado en las universidades públicas persiste, cuáles son las magnitudes actuales y qué horizontes quedan abiertos para planificar una respuesta político educacional que lo corrija.

1- La información oficial

El primer paso para clarificar acerca de la situación existente es consultar la estadística universitaria en su publicación oficial. La Síntesis de Información publicada por la SPU del Ministerio de Capital Humano, a través de la Subsecretaría de Políticas Universitarias se encuentra actualizada hasta 2023.

Allí puede observarse la graduación anual de 139.182 para grado sumado al pregrado (carreras cortas). Ese valor implica otro orden de magnitud que el consignado antes para 2001 en las universidades nacionales (34.500) pero, considerando que por entonces se computan solo las titulaciones de cinco y más años, podría estimarse para este subconjunto una triplicación de la producción anual mientras que para el pregrado la multiplicación sería mayor. Sin embargo, en 2022 había sido de 145.700, con lo cual la última oscilación es un descenso interanual significativo, unos 6.500 graduados menos.

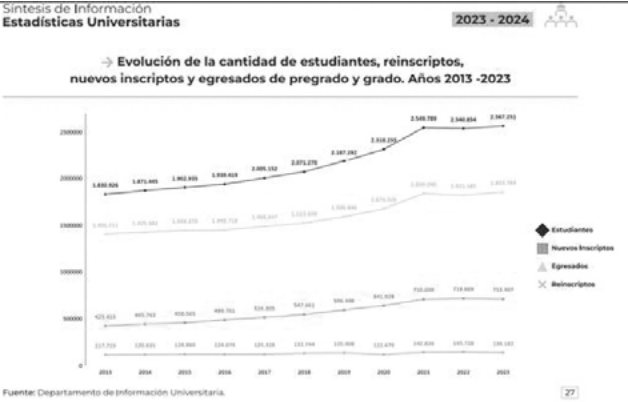
No obstante, ese avance tan alentador a lo largo de las últimas dos décadas, corresponde contrastarlo con los matriculados entre los mismos años que saltaron de 950.000 (en las universidades públicas) a más de 2.540.000, es decir que más que se duplicaron. Si se agrega el dato de que los nuevos inscriptos en cada año crecieron entre 2013 y 2023 un 67%, se puede ver que el incremento decenal de graduados se sitúa en un 18%, lo cual supone que para 2023 ingresaron unos 714.000 estudiantes en tanto que se graduaron (en grado y pregrado) algo menos de 140.000 (ver el gráfico más abajo). Por lo tanto, la función de producción sigue siendo magra ya que culmina su carrera de grado uno de cada cinco de quienes lo intentan cada año.

La estadística oficial reconoce que un 42,4% de los ingresantes abandonan las carreras al cabo del primer año de cursado, volumen inmenso que la Síntesis estadística oficial busca explicar en parte con una tasa sobre “cambio de carrera” del 24%. Se reconoce que la graduación oportuna -incluidas las carreras cortas- es del 23,3. Este indicador se desagrega por sector universitario, donde se observa que las instituciones privadas más que duplican a las universidades públicas (40,8 y 18,7, respectivamente).

Entre tanto, la comparación entre los dos sectores universitarios indica que los estudiantes de las públicas (2.011.000) son varias veces más que los de las privadas (555.000) pero que en materia de graduados anuales la relación se estrecha de manera sensible (88.200 contra 50.894). Por su parte, en las privadas los egresados son más del sesenta por ciento de los que ingresan en ese mismo año, pero entre sus pares de las públicas quienes lo logran son menos del veinte por ciento de los nuevos inscriptos (<http://argentina.gob.ar/capitalhumano/educación/estadisticasuniversitarias/indicadoresbásicos>).

Es decir que, aún con las dudas sobre la registración de estudiantes en las universidades públicas, la estadística oficial informa que la efectividad del sistema es baja en la Argentina y esa resultante está provocada en primer lugar por el desempeño ineficiente de las universidades nacionales. El gráfico siguiente, extraído de la página oficial, con las curvas de estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de grado y pregrado computados durante un decenio es elocuente al respecto.

174



2- El panorama iberoamericano

Para mostrar desde otra perspectiva la actualidad del rendimiento del SUN de la Argentina y sus resultados puede recurrirse a la comparación internacional. Para eso es útil el cuarto informe “Educación Superior en Iberoamérica 2024”, elaborado por CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo) bajo la coordinación de José

Joaquín Brünner, con auspicio de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

De esa fuente se exponen algunas variables significativas, a saber: la tasa bruta de graduación por país; el volumen de graduados en contraste con la población; la proporción de graduados en carreras críticas para el desarrollo y la composición por género sobre el caudal anual de graduados (Brünner, 2024).

La tasa bruta de graduación en la educación superior es el porcentaje de titulados sobre la población matriculada con edad teórica de graduación. En Iberoamérica la tasa en general es baja y oscila entre 55,5% y 11%. Portugal y España, los dos países desarrollados del grupo, están al tope con 55,5% y 45,1%, respectivamente. Ecuador, México, dominicana y Colombia muestran tasas entre 36% y 29%. Argentina está en 12,7, cerca del fondo de la tabla.

Desde 2016, el volumen de graduados anual tuvo un incremento significativo en todos los países. En Brasil, un país con 203 millones de habitantes, los graduados llegan a 1 millón 400 mil; México (130 millones de habitantes) alcanza unos 900 mil; España (46 millones) y Colombia (51 millones) tienen unos 500 mil graduados anuales. La Argentina, a partir de nuestra población de 46 millones, gradúa alrededor de 220.000 y es superada por Chile (20 millones de habitantes), país que alcanza unos 240.000 profesionales por año (Brünner, 2024: 161).

En cuanto al porcentaje de los graduados de ciencias e ingenierías sobre el total nacional, el Perú es el país con mayor porcentaje en estas áreas con alrededor de un 30%. Le siguen Portugal (28%), México (26%) y Colombia (24%). Brasil y Argentina, dos países con sistemas de gran tamaño tienen un nivel de graduados bajo, especialmente en Argentina y otros países hermanos donde es inferior a un 15% del total anual (Brunner, 2024: 166).

El porcentaje de mujeres graduadas es superior al de los hombres en todos los países, la mayor graduación de mujeres se encuentra en Argentina (67%), rasgo alentador por cierto acerca de la igualdad de género y de la modernización de la estructura social, al menos en los quintiles de ingresos altos y medios.

El análisis que se sigue de la abundante presentación de datos cuantitativos, indica algunos factores que el Informe considera causas eficientes para esta baja performance interna, todos los cuales se aplican a la realidad argentina: abandono temprano de los estudios, repitencia, duración excesiva de los programas, débil base académica de los ingresantes, currículos inflexibles, métodos pedagógicos poco efectivos, evaluaciones que no conducen a mejorar sus aprendizajes y problemas socioeconómicos que dificultan la trayectoria educacional de los jóvenes (Brunner 2024: 167).

3- Análisis de la situación argentina reciente

En la primera década del siglo XXI se produjo un amesetamiento del contingente de ingresantes a las universidades traducido en una tasa de crecimiento interanual promedio inferior al 1%. Acerca del origen de ese cuello de botella es evidente que la causa fue la baja eficiencia terminal de la educación secundaria (García de Fanelli, 2017:168-173).

176

Hacia 2011 comienza una nueva tendencia. Desde entonces la tasa de incremento promedio superó el 5%, lo cual presenta para las universidades una fisonomía sociológica con variaciones significativas con respecto a las décadas precedentes. En toda latinoamérica el empuje de la educación secundaria explica la rápida masificación universitaria ya en el presente siglo.

En efecto, el proceso de feminización se profundiza, los estudiantes que provienen del quintil de menores ingresos ascienden en vertical y, en correlación, los alumnos con capital cultural bajo pueblan las aulas de los primeros cursos en proporción mayor, en especial en las universidades públicas.

En ese mismo sector del sistema universitario se concentran los alumnos con edades no convencionales quienes, en las instituciones de reciente creación del conurbano bonaerense, superan la mitad de la matrícula. Algo semejante ocurre en las universidades privadas a distancia (García de Fanelli, 2025).

Ese nuevo marco deja abiertas posibilidades cuantitativas para el crecimiento de la graduación universitaria, pero, como viéramos en la comparación iberoamericana, esas expectativas no se plasman en la

realidad; por el contrario, el rendimiento en términos de graduados sigue siendo muy bajo y el volumen de población con estudios universitarios completos es abismalmente menor al de los países de la OCDE, pero también es inferior al que presentan países hermanos comparables.

Ilustra esta situación un dato dramático proporcionado por García de Fanelli. Al comparar censos generales de población: en el promedio de los países de la OCDE los profesionales universitarios varones con edades entre 25 y 34 años llegan para 2022 al 40 por ciento del grupo etario mientras que en la Argentina la misma proporción araña el 12 por ciento. Las mujeres jóvenes con estudios completos son en los países desarrollados el 54 por ciento mientras que en nuestro país alcanzan el 20 por ciento del total (García de Fanelli, 2025).

La desigualdad social en los rendimientos universitarios de nuestras universidades públicas es otro rasgo alarmante: los alumnos de menores ingresos abandonan sus estudios en proporciones abrumadoras y muy pocos llegan a recibirse, aún con trayectorias prolongadas, en tanto que sus pares de ingresos altos muestran desempeños polarmente diferentes. Ese desequilibrio no es nuevo pero el paso de las décadas muestra su contumacia.

Ese panorama, sumado al progresivo agotamiento del bono demográfico que aún nos beneficia, muestra que el problema del rendimiento universitario es mucho más que un asunto interno de la educación superior compromete también la movilidad ascendente en la estructura social y conspira contra las condiciones indispensables para la modernización y el crecimiento económico del país. Esas son razones suficientes para mirarlo con atención, entender a fondo su dinámica y desplegar una política pública prioritaria para resolverlo.

Además, el aumento vertical de la graduación secundaria, que opera como plataforma para esta nueva situación, encierra una debilidad puesta de manifiesto por los informes de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Los conocimientos adquiridos por los egresados son insatisfactorios en porcentajes demasiado altos y con correlación positiva con los sectores sociales desfavorecidos (Cetrángolo, O. y Curcio, J., 2020).

Peor aún, es posible que la baja exigencia para aprender los contenidos y competencias estipulados esté en la raíz de ciertas estrategias

para mejorar el rendimiento. Su mecanismo conceptual es responsabilizar a los docentes profesionales como si fueran agentes inconscientes de la ideología dominante y, por lo tanto, hacerlos culpables de la deserción, mientras se promueven técnicas evaluativas permisivas para impulsar las cohortes y se sella así la desjerarquización cognitiva de las escuelas primarias y secundarias (Santos Guerra, M. A., 2017)⁹.

Las técnicas evaluativas utilizadas en las universidades deben discutirse y perfeccionarse, sin dudas. Pero, el combate ideológico contra la función evaluativa de los profesores puede ser un artificio para encubrir el bajo rendimiento. Tales ardidés pedagógicos constituyen una amenaza real contra la calidad de las carreras, que se refugia en la falta de evidencias sobre los resultados de la enseñanza que afecta desde 2009 a los procesos de acreditación de carreras¹⁰.

Los problemas se agravan con la “nueva doctrina” que data de 2017, cuando a instancias de un Acuerdo del Consejo de Universidades en la formulación de los estándares, la CONEAU introdujo un giro benevolente en las guías empleadas para las autoevaluaciones y evaluaciones externas por comités de pares (Pérez Rasetti, 2023: 129-135).

178

4- Respuesta gubernamental

La teoría de la Configuración universitaria que se emplea en este capítulo implica que el sistema universitario nacional estabiliza relaciones de poder entre tres actores colectivos principales: el gobierno nacional, representado por la SPU y, en ciertas coyunturas, por las comisiones especializadas del Congreso; las autoridades universitarias, a través del CIN, el CRUP y el Consejo de Universidades; y por

⁹ Dice el autor mencionado al criticar la evaluación didáctica convencional: “La evaluación que se realiza en las escuelas se realiza en un contexto que hoy está enmarcado en la filosofía neoliberal...la evaluación que podría utilizarse de forma prioritaria para comprender, para mejorar, para dialogar, para motivar y para potenciar la calidad del aprendizaje, se está utilizando para medir, para comparar, para clasificar, para controlar y para jerarquizar”, en “Evaluar con el corazón. De los ríos de la teoría al mar de la práctica” (2017).

¹⁰ En CONEAU se diseñó y aplicó entre los años 2004 y 2009 una prueba denominada ACCE-DE (Análisis de contenidos y competencias efectivamente dominados por los estudiantes), destinada a los alumnos del último año de las carreras. Su finalidad era incorporar elementos para evaluar resultados de aprendizaje en la autoevaluación de las carreras en ingeniería, agronomía, veterinaria, arquitectura y medicina. Desde que fuera discontinuado, la evidencia disponible sobre el nivel de formación alcanzado por los graduados es cada vez más débil.

las élites académicas, expresadas por las asociaciones nacionales de decanos de las facultades (Stubrin, A., 2023:157-166).

La activación de algunas de las medidas que aquí se exponen encuentra su fuente en un documento del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) de diciembre de 2021, aprobado en una sesión en la Universidad Nacional de San Martín a la salida de la pandemia. Se titula: *“La universidad argentina: hacia el desarrollo económico y el progreso social”* y esboza siete propuestas de política pública de variable importancia. Algunas de ellas son precursoras directas de las resoluciones ministeriales que más abajo se detallan. En particular, la segunda iniciativa se titula: *“Las propuestas académicas: revisión de la distancia entre la duración teórica y la duración real de las carreras. Horas máximas. Créditos académicos”* y la quinta iniciativa se titula: *“El reconocimiento de la calidad de las carreras del artículo 42”*.

Por primera vez los rectores de las universidades públicas asumen el problema aquí analizado y reconocen la necesidad de hacerlo materia de una política o al menos de una serie de medidas que conciben adecuadas para encararlo. Contando con un exrector en el Ministerio de Educación, Jaime Perscik, este documento unánime del CIN refleja la prefiguración del eje antes señalado entre las autoridades universitarias y el gobierno nacional como vector político.

En noviembre de 2023, después de un largo período de pasividad y sobre la finalización del mandato del presidente Alberto Fernández, se lanzó una batería de resoluciones ministeriales para introducir cambios en la política universitaria. La inminencia de un cambio hacia otro signo político debió ser determinante.

La gestación de las medidas, con intensas negociaciones entre dos de los tres actores colectivos y con centro de gravedad en el Consejo de Universidades (CU), procuraba dejar delineada una respuesta al problema público del bajo rendimiento de las carreras de grado. Es interesante, por lo tanto, reseñar su contenido y comentar las posibilidades tanto de que sea aplicado cuanto de que genere los efectos que promete.

El paquete reúne cinco resoluciones del Ministerio de Educación de la Nación aprobadas el 15 de noviembre de 2023, es decir 24 días después de celebrada la primera vuelta de las elecciones presidenciales y cuatro días antes del balotaje definitivo. Éstas son: la n ° 2597

que crea el SIAC (Sistema institucional de aseguramiento de la calidad) (1); la n ° 2598 que crea el SACAU (Sistema argentino de créditos académicos universitarios) (2); la n ° 2599 que crea el SIED (Sistema institucional de educación a distancia) (3); la n ° 2600 que renueva los estándares de calidad para la acreditación de posgrados (4); y, la n ° 2601 que autoriza el título de Bachiller universitario (5) (Ver Boletín oficial de la República Argentina del 21-11-2023).

1- El SIAC pretende resolver un desequilibrio entre las carreras de interés público que cuentan con acreditación y las carreras llamadas del Art. 42 de la LES que no tienen esa posibilidad. En el resto de América Latina las agencias acreditadoras surgidas en los noventa acreditan todo tipo de carreras, ya sean profesionales, científicas o humanísticas. Más allá de las diferentes estipulaciones legales, el fundamento de esta diferencia de trato reside en una clasificación que separa a las titulaciones que se alcanzan a través de un ciclo de práctica preprofesional de las titulaciones que se obtienen a través de una tesis o trabajo final.

180 Las del segundo tipo pueden recibir análisis externo de calidad a través de la consulta de su repositorio público de tesis o tesinas; las del primer tipo en cambio son las que deben exponer sus logros a través de otras evidencias acerca de las destrezas aprendidas y, por lo tanto, dependen más de la acreditación (Stubrin, A., 2010: 89-118).

Eso explica por qué las acreditadoras estadounidenses, el país de origen de estas agencias, no se dedican a las carreras de posgrado académicas, ni a las de humanidades, ni a las de ciencias naturales, ni a las de ciencias sociales. Sí, claro, en EUA hay acreditadoras regionales de instituciones, cuyos dictámenes respaldan o no la calidad académica de todo su portafolio de carreras (Stubrin, A, 2010: 13-30).

Una variante estratégica omitida tanto por los rectores como por la SPU, pero plausible es la de confiar el análisis de calidad del espectro de carreras no acreditables a la evaluación institucional externa de CONEAU, lo que requiere una revitalización de esta función ya que siendo por ley obligatoria es practicada de manera irregular por nuestras universidades.

A cambio, se adoptó una salida insegura: descansar en la propia universidad para que genere un mecanismo de evaluación “externa”

para sus propias carreras; fórmula que apuesta al comportamiento virtuoso y pasa por alto que sólo en algún caso excepcional (o nunca) las instituciones habrán de ser objetivas e imparciales para apreciar la calidad de una de sus partes.

Claro que la elección de esta vía para certificar calidad por las propias universidades no es tan ingenua ni tan idealista. La clave está en el Art. 6 de la Resolución: las universidades que monten su SIAC, con aval de la CONEAU, pueden acceder a financiamiento para su dispositivo de autorregulación y también para los planes de mejora de las carreras certificadas. Fondos públicos similares fueron gestionados y obtenidos ante el gobierno por las asociaciones de decanos de humanidades y ciencias sociales durante las presidencias de Cristina F. de Kirchner.

Que un programa de inversiones era necesario para superar la desigualdad de oportunidades entre carreras de uno y otro tipo es muy claro. El PROMEI fue una manifestación nítida de que las élites académicas y el gobierno nacional conformaron un eje para políticas de financiamiento que prevaleció desde 2002 hasta ahora y que postergó a las autoridades universitarias en la medida en que los Planes de Desarrollo Institucional que podrían solventar innovaciones y reformas más amplias carecieron y aún carecen de cualquier respaldo económico por parte del Estado (Stubrin, A., 2017:125-135).

2- El SACAU se endereza a acortar la brecha entre la duración teórica y la duración real de las carreras a través de una nueva unidad de medida de tiempo en los planes de estudio, el CRE (Crédito de referencia del estudiante). Los créditos universitarios son también una originalidad norteamericana. Surgieron de manera idiosincrática allí, a comienzos del siglo XX, por la misma razón que las acreditaciones de instituciones y carreras: generar mecanismos regulatorios desde abajo frente a la ausencia de un departamento específico en el Gobierno Federal que reglamentara el funcionamiento del sistema.

Los créditos aúnan dos características, por un lado, ofrecen un módulo de “n” horas reloj para computar la longitud de asignaturas y carreras; por otro lado, permiten la transferencia de alumnos entre carreras y entre instituciones, función ésta que en nuestro país no ha mostrado signos de vitalidad. Lo primero es una racionalización

de la intensidad con que se emplea el período anual de cada itinerario académico, en especial porque no son consideradas tan solo las horas frente al profesor sino también las estimadas para estudiar en forma individual o grupal; lo segundo es un tendido de pasarelas para intercambiar alumnos entre propuestas académicas, sujetas a convenios de razonable equivalencia, y da a los estudiantes ciertas oportunidades de circular por el sistema¹¹.

El atractivo del mecanismo para los sistemas de educación superior de otros países reside en esa dualidad tan interesante. Pero la adopción de una determinada contabilidad del tiempo necesario para cada prestación no asegura que la duración teórica o la real de las carreras se reduzca. Nuestra manera tradicional de presupuestar años, cuatrimestres, horas no es fallida en sí misma. Lo que fracasa es un conjunto de relaciones curriculares más hondas.

Las ambiciones sobre el campo de actuación reservado a las profesiones o de ámbito epistémico para los oficios científicos o humanísticos es lo que repercute sobre el volumen de materias de un plan de estudios. Por otra parte, la pretensión de impartir contenidos más frondosos por parte de cada cátedra infla a lo ancho y a lo largo a los programas de las asignaturas. Es lógico que la suma entre las presiones por parte de las corporaciones profesionales para asegurar sus costos de caza respectivos, más las presiones de los profesores para exaltar la importancia de cada fragmento en el plan de estudios resultan en la saturación y provocan que rebalse al recipiente que busca contenerlas.

Lo que el SACAU ofrece es un cambio coercitivo en el cómputo del tiempo necesario para cursar las carreras, tal vez bajo la esperanza de que la nueva nomenclatura imponga a los actores una deferencia tal que éstos, de repente, disminuyan sus pretensiones y constriñan tanto sus aspiraciones pedagógicas como sus exigencias evaluativas. Es improbable que una reducción tan palmaria de un

¹¹ Este rasgo fue transitado en la política universitaria reciente a través de los RTF (Reconocimiento de trayectos formativos) implementados por el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico. En ese programa la cooperación técnica interuniversitaria entre titulaciones afines pudo avanzar bastante. Los resultados medidos en términos de transferencias de alumnos, en cambio, fueron exiguos. Pareciera que esta experiencia no fue tomada como referencia para confeccionar el SACAU. En éste la función de los créditos como vectores de movilidad es ignorada (<http://bnm.me.gov.ar> PDF).

problema complejo cumpla sus promesas y, en todo caso, queda sujeto a prueba empírica. El carácter masivo y subitáneo de la innovación propuesta aumenta el riesgo de fracasar.

Cabe aclarar que hay un pasaje muy rescatable en la resolución n ° 2598 que comienza aludiendo a “*nuevas políticas académicas*” que estén apoyadas en “*una reflexión sobre el currículum*” (octavo párrafo) y que expresa que el nuevo cómputo: “*...contribuye a promover la calidad de la formación y, por lo tanto, mejorar las tasas de retención y aprobación de unidades curriculares, acortando la brecha entre la duración teórica y la duración real de las carreras*”. Lo llamativo es que a través de sus ocho artículos la parte dispositiva no operacionaliza ese fundamento. Cabe la pregunta acerca de esa omisión: fue aquél un recurso apenas retórico o no se encontró la manera de implementarlo¹².

Por cierto, la medición del promedio de tiempo de trabajo necesario (clases y estudio) para superar cada asignatura por parte de los alumnos que lo logran es un punto de apoyo fundamental para una política con mayor alcance, de desarrollo y gestión de los currículos. El antecedente reside en el Alfa-Tuning que unos quince años atrás promovió entre sus socios argentinos unas investigaciones piloto en algunas asignaturas. La jugosa información que se produjo fue poco aprovechada para escalar hacia la reformulación realista del perfil de graduación o para revisar de manera concertada los programas de las asignaturas, los dos frentes que más arriba fueron señalados como cruciales (Beneitone, Pablo et. al., 2007: 291-3019).

Por Res. n ° 556/2025 la Secretaría de Educación del Ministerio de Desarrollo Humano de la Nación ratificó esta norma con algunas modificaciones, tras una larga negociación con los rectores del CU.

3- El SIED es una nueva unidad académica, de alto rango, que deben crear las universidades que deseen incursionar en la educación a distancia, que hoy en día son casi todas las existentes. La Sección

¹² En 2017 se lanzó el programa de la SPU “Apoyo institucional al desarrollo curricular”, que asignaba fondos a las universidades para emprender políticas en ese campo. Entre los rubros que la convocatoria se proponía financiar figuran: capacitación en diseño y gestión curricular; organización de reuniones curriculares institucionales; fortalecimiento de los circuitos administrativos y normativos; introducción o adaptación de soporte informático para la implementación de reconocimientos intra e interinstitucionales; capacitación de tutores para asesoramiento a estudiantes en la construcción de sus trayectorias de formación. Esos aspectos, diversos y complementarios, no están presentes en la resolución (<http://www.argentina.gob.ar> PDF).

II del Anexo de la 2599 es tan exigente y detallada que deja excluida cualquier otra variante organizativa. El Anexo, en sus cláusulas 6, 7 y 8 ratifica lo anterior y en demasía otorga a la CONEAU una nueva función no prevista en la LES: evaluar los SIED para que adquieran validez, condición que depende de la renovación periódica de su estatus frente a CONEAU.

La merma que sufren así las universidades en su autonomía y autarquía para organizarse como deseen es marcada. La educación a distancia, de la mano de los especialistas en la modalidad, ya era una rama poderosa del árbol universitario debido a los avances en las TICs y las huellas dejadas por la cuarentena de 2000 y 2001 pero, ahora, consolida esa fuerza por vía de una mera resolución ministerial, consensuada por la corporación de rectores.

El propio artículo 43 de la LES queda en cuestión toda vez que la cláusula 12 parece concederle a la educación a distancia la posibilidad de que todas las titulaciones de interés público se conviertan a esa modalidad y, por añadidura, veda al CU que le aplique requerimientos propios de la modalidad presencial; es decir hace de la presencialidad un suplemento que podría perjudicar a las carreras a distancia en sus chances de acreditar ante la CONEAU.

En este punto no son públicos los arreglos particulares que debieron establecerse con las respectivas élites de las disciplinas profesionales para que aceptaran esta posibilidad de que las versiones a distancia se equiparen a las carreras presenciales, cuando reina un consenso sobre que las competencias operativas de los graduados deben enseñarse a través de prácticas presenciales.

En el terreno de las universidades privadas operan en las últimas décadas un puñado de instituciones que ofrecen carreras a distancia. Su participación en la matrícula nacional es alta y sus incursiones en carreras de interés público son un problema para garantizar la calidad de la formación, al punto que los trámites de acreditación ante la CONEAU fueron recurridos y, en ciertos casos, permanecen indefinidos durante largos períodos. No se pueden calcular con precisión los efectos de la Resolución que quedan sujetos a la forma como se interpreten y apliquen, pero cabe sospechar que este segmento de la oferta privada se verá fortalecido.

En lo que respecta a las universidades públicas ya se señaló cómo resultan jerarquizados sus centros de educación a distancia que, con diferentes denominaciones, concentran equipamiento y especialistas para intervenir en el dictado de las carreras a distancia. Pero un detalle no menor es que la parte principal del financiamiento de estos servicios se sufraga con el canon que pagan los propios estudiantes de grado, quienes son privados de la gratuidad estampada en los estatutos de la mayoría de las universidades y en la propia Constitución Nacional. Quizás sea por eso que ni en la resolución ni en su Anexo se alude a la cuestión de qué fuente presupuestaria será movilizada para soportar a los SIED.

4- Los nuevos estándares para la acreditación de las carreras de posgrado son una sistematización de la reglamentación originada en 1997 que experimentó un buen número de modificaciones a lo largo del tiempo. La motivación principal de la resolución reside en la necesidad de adaptar el nivel de posgrado tanto al SACAU como al nuevo régimen para la educación a distancia.

De esa suerte se ofrece en cinco anexos una reglamentación pormenorizada y se facilitan los procesos de evaluación a cargo de CO-NEAU que, en este nivel, a diferencia del grado, alcanzan a todos los tipos de titulaciones de todas las disciplinas y profesiones. Tampoco se prevén medidas para favorecer el financiamiento.

Los valores globales de 2023 publicados en la Síntesis estadística muestran que en los posgrados argentinos se inscriben más de 45.000 estudiantes y egresan cerca de 21.000 cada año, mientras que los matriculados son unos 180.000, de suerte que para carreras previstas para entre uno y cuatro años de duración el rendimiento no es bueno.

No obstante, la resolución no contempla la cuestión del bajo rendimiento de las carreras de posgrado como problema público ni se proponen acciones que estimulen el mejoramiento de ese aspecto del desarrollo académico.

Tampoco es explícita la relación dialéctica entre el grado y el posgrado en la distribución de contenidos y destrezas que las decisiones curriculares asignen a cada nivel y a la administración que se realice del alcance de especialización de las carreras, en consecuencia de la propia configuración histórica del campo disciplinar pero, también,

de las demandas cambiantes de la problemática contemporánea y de las demandas ocupacionales¹³ (Camilloni, A., 2013: 109-111).

5- El contenido de la quinta resolución, n ° 2601, es la creación del título de bachiller, con una duración de 120 créditos, sin alcances profesionales y la autorización para que las universidades emitan certificados sobre trayectos más breves¹⁴. Esta resolución invoca la citada declaración del CIN de 2021, que propone estas ofertas breves.

Con una extensión de dos años las universidades emitirán estos títulos de bachiller que, en realidad, son en sustancia solo diplomas porque no habilitan a ningún tipo de actividad, ni siquiera educativa. Muchas universidades ya cuentan con ofertas bajo esta denominación. Sin dudas, su oficialización contribuirá al cómputo de egresados en la categoría estadística “grado y pregrado”.

Esta creación puede favorecer una táctica ya utilizada por algunas universidades como Universidad Nacional de Rosario (UNR) para mitigar el bajo rendimiento de las cohortes que es otorgar estos diplomas (ahora títulos) a quienes completen el primer ciclo de las carreras de grado. En cualquier caso, la medida no es criticable, salvo por el hecho de que los cuadros estadísticos anuales al mezclar ambas categorías no ofrecen información certera sobre las carreras de grado que son el centro del problema.

Una segunda iniciativa se refiere a “procesos de formación” que sólo se certifican y no otorgan títulos. Parecen inspirados en las “micro credenciales” hoy en boga en universidades norteamericanas. Son prestaciones no formales que responden a necesidades de capacitación tanto del mundo analógico (v.g. formación laboral clásica)

186

¹³ Dice al respecto Alicia Camilloni: *“En los programas de formación de la universidad es menester observar cuidadosamente la relación existente entre los estudios de grado y de posgrado con el propósito de adoptar decisiones apropiadas tanto para definir la secuencia de formación cuanto para facilitar la inserción del graduado en el campo profesional”*.

¹⁴ Para la tradición educacional latinoamericana, alineada con la vertiente europeo continental, el de bachiller es un título usual para la rama secundaria de la educación popular. En nuestro caso, los Colegios Nacionales que desde el Siglo XIX gradúan como bachilleres a sus egresados. La adopción del término para la postsecundaria disputa esa seña de identidad al nivel secundario y es un giro hacia la vertiente anglosajona y norteamericana en la cual el Bachelor es un nivel del *cursus honorum* en la educación superior. En ese contexto ese diploma se asocia con los *liberal studies*, carreras de cuatro años ofrecidas por los Colleges, instituciones que pueden, a su vez, formar parte de universidades o ser independientes.

como del mundo digital y que pueden realizarse tanto con seriedad como sin ella (Marquina, M., 2025).

Éste es un campo al cual las universidades se lanzan, con la ventaja de su mejor reputación, a disputar alumnos con las instituciones terciarias y con el segmento tradicional de la educación no sistemática. Podrían incluso no ser gratuitas y dictarse a distancia. La resolución no menciona un mecanismo específico de control de calidad. La Dirección de gestión de la SPU intervendrá en la homologación de los certificados analíticos y de los anexos al título de los bachilleres. No se prevén fuentes de financiamiento oficiales ni se hace mención explícita de que la CONEAU o los SIEP tienen a su cargo asegurar la calidad de estos emprendimientos.

Acercas del ajuste aplicado por el gobierno de Milei en 2024 y 2025 sobre las partidas universitarias y del sistema científico es por sí solo elocuente acerca de que el problema público aquí analizado cuenta con pocas chances de ser atendido. Peor aún cuando los propios funcionarios exponen su preferencia filosófica por la subsidiariedad del Estado y la renuncia a que la educación sea agendada entre las prioridades nacionales (Ruiz, G., 2024)

187

La tentativa de respuesta gubernamental expresada en las cinco resoluciones es un episodio que puede entenderse en términos de la teoría de la *configuración universitaria*. Las autoridades universitarias, más allá de su natural escenario de actuación a la cabeza de las instituciones, se unen en sus órganos intermedios para negociar con la SPU y coinciden en lanzar este paquete de medidas justo frente al agotamiento del mandato presidencial. Pero, el contenido no altera la preeminencia de las élites académicas representadas por los decanos, quienes mantienen vigente su coalición diagonal con el gobierno nacional.

Es así, toda vez que la nueva política de certificación de carreras que no son de interés público sigue la lógica aplicada a las del Art. 43, lo cual ratifica y amplía la matriz de distribución de inversiones para la mejora. Por enésima vez, desde la restauración constitucional, se decide que los fondos frescos se detraigan de los planes de desarrollo institucional en beneficio de las necesidades particulares de las facultades (o, en su defecto, que se destinen como es ya costumbre a crear universidades nacionales nuevas de escala municipal o micro regional).

5- Un caso de interés en la Universidad Nacional de Cuyo (UNCu)

Son muchos los esfuerzos que se realizan en diversas universidades del país orientados a políticas institucionales de Desarrollo y gestión curricular. Por lo mismo y porque excede los alcances de este capítulo no es posible relevarlos. Pero si es valedero detenerse en la iniciativa de la UNCu, contenida en la resolución rectoral n° 5172/2023 bajo el sugerente nombre de SiCu (Sinceramiento curricular para la actualización de planes de estudio de las carreras de grado y pregrado de la UNCu).

Aprobado un mes después de las resoluciones ministeriales comentadas en el Ap. II-4, este proyecto no las referencia, ni cuenta con apoyo económico de la SPU, pero sí reconoce como su fuente la mentada resolución del CIN del 2021, ya comentada. Por lo tanto, es un caso individual, no compartido con otras universidades, en que se afronta la problemática del bajo rendimiento de las titulaciones en toda su complejidad y en la esfera autónoma por excelencia que es la propia universidad.

188

Se trata de un proyecto de investigación-acción de carácter institucional encabezado por la Secretaría Académica, que se proyecta a las facultades, cuenta con una masa crítica de especialistas en currículum y metodología de la investigación y capitaliza las bases de datos del Observatorio estadístico de UNCu. Su propósito es doble, en el sentido de que la problemática de la duración de las carreras se estudia en relación al diseño del currículum, por una parte, pero también se toma intervención sobre la didáctica utilizada, los programas y los planes de estudio.

Su intención es *“aportar a un modelo de cambio gradual por conversión... que lleva a una reorientación de las prácticas formativas del nivel superior en la UNCu”* y uno de sus principales objetivos es: *“analizar programas analíticos, planificaciones didácticas y sistemas de evaluación a la luz de los planes de estudio vigentes... desde los perfiles de egreso y las competencias que contribuyan a calcular los tiempos reales para el logro de los resultados de aprendizaje”*.

El proyecto se manifiesta tributario de ACE (Aprendizaje centrado en el estudiante) de las universidades de Groninga y Deusto de 2020 y del Proyecto Tuning de América Latina, en los que la UNCu fue partícipe. Además, se apoya en una investigación sobre recorrido de estudiantes

entre 1985 y 2004 que buscó identificar factores psicosociales, estructurales y pedagógicos en la generación de los retrasos (Aparicio, M., 2009).

Con respecto a cómo se encara “*el proceso de revisión y análisis de las carreras con demora*”, expuesto en el punto 5 de la resolución rectoral cabe un comentario crítico. El enfoque adoptado es por cada espacio curricular como unidad de análisis y su finalidad se dirige a posibles ajustes o modificaciones en los programas de cada asignatura, que tienda un puente: “...*que vaya del programa analítico ... al programa aplicado y del estudiante modelo al estudiante real*”.

Por cierto, el propósito es loable pero otra posibilidad más plausible es hacer seguimiento de una cohorte. Esta variante evitaría una relación radial del equipo de investigación-gestión con cada cátedra y, en cambio, introduciría como problema la fluidez con que el promedio de los alumnos que ingresaron el mismo año transita el currículo. Eso conlleva dos utilidades: a) la asociación entre la prolongación de las carreras y la deserción como fenómenos encadenados; y, b) el grado de integración de contenidos y competencias entre las diversas asignaturas del mismo año o que integran una misma secuencia de correlatividades (Caillón, A., 2013: 137-156).

189

El SiCu está próximo a presentar informes finales sobre pruebas piloto en seis titulaciones. El crédito que contempla por el trabajo efectivo de los estudiantes en asistencia a clase, estudio de contenidos y preparación de exámenes es de 32 horas¹⁵. En cuanto a las averiguaciones sobre el tiempo empleado por los estudiantes para superar las asignaturas son acciones complementarias al proyecto SiCu y están a cargo de varias facultades, entre ellas la Facultad de Ingeniería (Ver: uncuyo.edu.ar/academica/encuesta/para/estudiantes).

6- A manera de cierre: políticas de desarrollo y gestión del currículo

Tal como se viera en el apartado II-4, los principales actores colectivos del sistema universitario reconocen la existencia del problema

¹⁵ Por su parte, el Anexo de la resolución oficial de la Secretaría de Educación fechada el 15-4-2025, bajo el n° 556, determina que el CRE o Crédito de referencia del estudiante que se impone en los trámites oficiales de reconocimiento de títulos será de entre 25 y 30 horas.

analizado, pero solo atinan a encararlo a través de herramientas parciales, de incierta efectividad; por ese camino será difícil que se corrijan las causas profundas que lo provocan.

Corresponde, entonces, con base en la importancia que cabe asignarle a la iniciativa de la UNCu presentada en el apartado precedente, exponer cuál puede ser el alcance del *Desarrollo y la gestión curricular*, como componente de una política pública para afrontar el problema del bajo rendimiento de las carreras de grado (Stubrin, A., 2017: 135-143).

Esa política pública tiene que contemplar la actuación ensamblada de los tres actores colectivos que son protagónicos en el sistema: el gobierno nacional a través de la normativa y el presupuesto nacional, los rectores y consejos superiores mediante el planeamiento estratégico de las universidades y los decanos y consejos directivos ejerciendo las funciones académicas primordiales en las facultades o departamentos (Stubrin, A., 2014).

190 A propósito, la historia universitaria argentina permite distinguir dos vertientes con gran influencia desde comienzos del siglo XX: la reformista y la tutelar. La primera se caracteriza por la autonomía, los concursos docentes y la participación estudiantil y docente en gobiernos colegiados; la segunda, en cambio, muestra preferencia por las decisiones centralizadas y en cascada, es decir por una universidad regimentada desde el gobierno central (Stubrin, A., 2004: 159-172).

Las preferencias de las autoridades universitarias se distribuyen entre las dos corrientes, en correlación con las tendencias ideacionales que las inspiran. Durante los noventa (las tres primeras fases de la parte I) esas discrepancias explican buena parte de los conflictos que atravesaron el campo. En la cuarta fase, después de la gran crisis, ambas corrientes operaron en concordancia.

La mencionada declaración del CIN de 2021 expresa esa conciliación y la voluntad de coincidencias operativas. Es valioso que, luego de varias décadas, ambas vertientes se ponen de acuerdo en diagnosticar el problema público que nos ocupa.

Pero, es curioso que eludan la responsabilidad de atenderlo en el marco de las respectivas autonomías y acuerden recurrir al MEN para que por vía de un paquete de resoluciones uniforme les reenvíe,

en el mejor de los casos, una mayor autoridad para darle cauce. Es bastante claro, en ese sentido, que el bagaje histórico particular de la vertiente tutelar está prevaleciendo sobre la reformista.

Varios mecanismos de las resoluciones del 2023 y sus ratificaciones del 2025 rozan la autonomía y la autarquía, es decir el atributo constitucional de que cada universidad adopte caminos singulares para encarar problemas públicos.

Es deseable, desde luego, que la autonomía y la autarquía puedan ser ejercidas con solidaridad y con una perspectiva cooperativa entre las universidades, pero el acuerdo del CIN y del CU para que el MEN disponga, cual lecho de Procusto, acortar las carreras como medio para mejorar la tasa de graduación orilla la inconstitucionalidad.

Para una política de desarrollo y gestión curricular eficaz las universidades deben dar, cada una en su ámbito, un paso al frente con respecto a las ruedas de decanos y facultades. Un caudal importante de capacidad técnica debe ser reunido en las instituciones. La información estadística y el software del SIU deben ser aprovechados y compartidos. El enfoque por cohortes es clave para mostrar la dinámica de flujo de los estudiantes carrera por carrera. Es indispensable sincerar cuántos son los que inician estudios el mismo año y cómo son sus itinerarios típicos. Así se identifican los cuellos de botella y se puede promover la persistencia de los alumnos.

No se trata de acortar la trayectoria de los alumnos, eso podría hacerse fácil bajando la calidad. Lo indispensable es adoptar un sentido del currículo como criterio de gobierno universitario. El currículum es mucho más que un nombre rumboso para el plan de estudios. Es la manera de trazar una política educacional desde la universidad.

Con ingreso directo, vocación social democratizadora, conciencia de la importancia del caudal anual de graduados para las demandas de especialización flexible en el mercado de trabajo y de la producción científico-tecnológica para la sociedad del conocimiento los deberes institucionales quedan claros.

Tampoco hay recetas o fórmulas canónicas. Por eso el desarrollo y gestión del currículo, lo que estas páginas predicán, requiere un debate en cada disciplina-profesión que la universidad debe garantizar, que tiene que realizarse en mutua comunicación para generar

sinergia. Requiere una pequeña masa crítica de epistemólogos, pedagogos, científicos y tecnólogos de las diversas disciplinas y profesiones dialogando entre sí. El estado de los conocimientos, el perfil de los graduados, la relación con el sistema escolar y la secundaria deben contextualizar y conceptualizar ese debate.

Con esa composición se puede dinamizar los currículos y hacerlos convergentes por cada facultad y entre facultades para redefinir las identidades profesionales y, sin menoscabar las disciplinas cuya personería histórica debe ser preservada, proveer flexibilidad y articulaciones interdisciplinarias a los planes de estudios.

Hay que aprender a surfear por encima de los modelos cerrados como el currículum por competencias o el disciplinar estricto tal vez mediante un multi modelo que cada universidad reconozca como abanico inicial de opciones para encontrar con el tiempo su propio estilo de abrir, gestionar y renovar titulaciones clásicas y nuevas (Young, M., 2013: 35-48; Barranco, G., 2013: 133-136; Hidalgo, C., 2013: 59-72).

192 Modernizarse no es empezar de cero sino evolucionar desde la propia tradición. Un plan de estudios no es viejo porque su diseño sea antiguo ni es moderno porque su diseño sea el último grito de la moda. En realidad, es malo si quedó estancado y gradúa poco y bueno si está científicamente actualizado, si atrae estudiantes, los retiene y los gradúa.

La selección de contenidos con la secuencia apropiada es la que se guía por el perfil del graduado, discute el contexto, cultiva la teoría, propicia la práctica y afina la especialización. La relación entre el nivel de grado y el de posgrado y los de éstos con los mercados profesionales y de trabajo dan la clave para evitar que el perfil de graduado sea una proclama solemne pero vacua y lo convierta en uno de los ejes del programa para ejecutarse en cuatro o cinco años.

Varios puntos resultan esenciales para las acreditaciones de calidad. El primero es que el rendimiento de las carreras debe ser considerado un estándar. Un programa elitista que gradúa poco y a destiempo no puede ser considerado de calidad; otro programa democrático al que le pasa lo mismo también debe ser cuestionado.

El segundo es que los resultados de la formación deben ser analizados a través de evidencias inequívocas junto con los insumos y

los procesos; de lo contrario el aporte de las evaluaciones interna y externa ayudará poco a la conciencia sobre la calidad y sobre el rendimiento que la integra.

El tercero es que la “*Comisión de seguimiento curricular (CSC)*”, que suele ser un estándar exigible para las carreras de grado o debiera serlo, sea considerada una instancia fundamental de la titulación. Mario Diaz Villa sostiene con razón que en cada trinchera pedagógica, es decir en cada programa académico, hay que engendrar un actor colectivo apto para monitorear el currículo y ayudar a gestionarlo.

Es cierto que las facultades tienen comisión de enseñanza del consejo directivo, secretaría académica, dirección de carrera, centro de estudiantes y diversos órganos con atribuciones importantes. Pero, resulta evidente que ocupados como están todas éstas en un fárrago de tareas, la cuestión del rendimiento insatisfactorio de los estudiantes se les escapa como agua entre los dedos. Entonces, la CSC, con su geometría variable y su composición mixta entre profesores, ayudantes, asesores pedagógicos, administrativos y estudiantes puede ser el embrión a partir del cual ese vacío institucional se llene.

Acortar las carreras por una orden superior puede ser un autoengaño, no evita la deserción ni la prolongación de los estudios, salvo que se recaiga en la baja de la calidad o en el relajamiento de las exigencias en las asignaturas y los ciclos.

Se necesita, en cambio, una política y un planeamiento universitario dotados de una racionalidad comunicativa pública que argumente, muestre evidencias y logre el convencimiento de los principales actores colectivos para encaminar la marcha de las titulaciones por una senda de desarrollo y gestión curricular con responsabilidad por los resultados.

Convencer a los profesores para diseñar programas acordes con el perfil del graduado equivale a despedirse de asignaturas que se agregan unas tras otras como si fueran la carrera de obstáculos del *syllabus* medieval y dar la bienvenida a un currículum con asignaturas cuyos contenidos, bien secuenciados, dialoguen entre sí para que los estudiantes los vayan integrando a medida que los aprenden.

En los dos últimos años, durante la presidencia de Milei, el país careció de presupuesto nacional, es decir la ley fundamental para

organizar los recursos y gastos del Estado. Eso ha coincidido con un ajuste severo sobre los recursos de la educación superior pública y del sistema científico-tecnológico.

Es de esperar que esa función institucional esencial para la vida republicana se restablezca en 2026 y con ella el debate sobre las asignaciones que deben servir como soporte de la autonomía y autarquía de las universidades públicas. Una prueba de fuego será saber en ese momento si las universidades contarán con incentivos para afrontar el problema público acá analizado.

La antinomia, por un lado, entre el financiamiento de inversiones separadas a los planes de mejora de las carreras, tanto las del Art. 43 como las del Art. 42 de la LES y, por otro lado, los aportes para que los planes de desarrollo institucional puedan implementarse podría ser discutida y reconocida más temprano que tarde si no en este turno presidencial, en el siguiente.

El eventual apoyo económico a los PDI en los sucesivos ejercicios presupuestarios será auspicioso para la resolución del problema público aquí estudiado, sobre todo si en el marco de un tratamiento salarial digno cumple tres premisas adicionales: a) se vale de un criterio por el cual se otorguen partidas para apoyar los esfuerzos de desarrollo y gestión curricular en las universidades públicas; b) se recompensan los logros en materia de optimización de la retención de los estudiantes y de la mejora del promedio de duración de las graduaciones en los periodos anteriores; y, c) se sostiene una política vigorosa de bienestar estudiantil, con becas y otros beneficios, que favorezca en especial a los estudiantes que provienen de los sectores de menores ingresos.

194

Bibliografía

aLTBACH, Philip (2009): “*Survival of the fittests: the University of Buenos Aires Model for the Future of Higher Education*”, 6459-Article text-14886-1-10.201508.pdf

APARICIO, Miriam (2009): “La demora en los estudios universitarios. Causas desde una perspectiva cuantitativa, UNCu, EDIUNC

- ARAUJO, Sonia (2017): "Entre el ingreso y la graduación: el problema de la democratización en la universidad. Masificación, abandono y baja graduación: una convivencia hostil para la política universitaria", *Revista de Educación (Serie Indagaciones, n° 27, 35-61*, <http://digital.cic.gba.gov.ar>
- BARLETTA, Ana María (2015), "Presentación" en *Revista Pensamiento Universitario, N ° 17*
- BARRANCO, Graciela (2013): "*En el principio era la acción*", en STUBRIN, Adolfo y DIAZ, Natalia (Compiladores): "*Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario*", Ediciones UNL
- BENEITONE, Pablo et. al. (Editores): "Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina-Informe final-Proyecto Tuning América Latina 2004-2007), Universidades de Deusto y Groninga
- BRUNNER, José Joaquín. (Coordinador) 2024: "*Educación Superior en Iberoamérica Informe 2024*", 79-188, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Santiago de Chile, *Educación-superior-en-iberoamérica-informe-2024-CINDA (1) (3).pdf*
- CAILLON, Adriana (2013). "*Flexibilidad y dinamización en el diseño curricular, indicadores y análisis de casos*", en STUBRIN, Adolfo y DIAZ, Natalia (Compiladores): "*Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario*", Ediciones UNL
- CAMILLONI, Alicia (2013): "*De la especialización divisiva a la especialización conectiva en el currículum universitario. Problemáticas académicas y organizativas*", en STUBRIN, Adolfo y DIAZ, Natalia (Compiladores): "*Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario*", Ediciones UNL
- CETRÁNGOLO, Oscar y CURCIO, Javier (2020): "*Pruebas Pisa 2018: el desempeño educativo de la Argentina*", Fundación CECE, fcece.org.ar/pruebas-pisa
- DÍAZ VILLA, Mario (2013): "*Formación universitaria, flexibilidad curricular y construcción de la identidad curricular*", en STUBRIN, Adolfo y DIAZ, Natalia (Compiladores): "*Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario*", Ediciones UNL
- FINKELBERG, Laura y ZUBIGARAY, María (2003): "*Convocatoria de apoyo a la articulación. Hacia la constitución de equipos interinstitucionales para el*

cambio curricular en base a ciclos”, en “PUGLIESE, Juan Carlos (Editor): *“Políticas de Estado para la Universidad Argentina: balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional”*, MECyT-SPU, Buenos Aires.

HIDALGO, Cecilia (2013): *“Cómo salir del encierro en disciplinas: competencias, interdisciplinas, redes de conocimiento”*, en STUBRIN, Adolfo y DIAZ, Natalia (Compiladores): *“Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario”*, Ediciones UNL

GARCÍA de FANELLI, Ana María (2017): *“Políticas públicas ante la masificación de la educación universitaria: el reto de elevar la graduación, garantizando la inclusión y la calidad”*, en MARQUIS, Carlos (Editor): *“La agenda universitaria III. Propuestas de políticas y acciones”*, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo, Buenos Aires

GARCÍA DE FANELLI, Ana María (2025): *“Brechas en la graduación en la educación superior y su impacto sobre la equidad”*, Revista Pensamiento Universitario, junio 2025 (en prensa)

196

MALO, Salvador, FLORES, M., VERDEJO, P., ORTA, M. (2008): *“Propuestas y acciones universitarias para la transformación de la educación superior en América Latina. Informe final del Proyecto 6x4”* UEALC, scholar.google.es/citat

MARQUINA, Mónica (2003): *“Diagnóstico y prioridades en materia de articulación de la Educación Superior”*, en “PUGLIESE, Juan Carlos (Editor): *“Políticas de Estado para la Universidad Argentina: balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional”*, MECyT-SPU, Buenos Aires

MARQUINA, Mónica (2025): *“Micro credenciales: oportunidad y desafío para los países e instituciones de América Latina”*, en el newsletter: Miradas sobre la universidad

NOSIGLIA, Catalina (2001): *“Informes nacionales para las reformas en la educación superior”*, Revista Escenarios Alternativos n ° 12

PÉREZ RASETTI, Carlos (2023): *“Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI”*, en MARQUIS, Carlos (Editor): *La agenda universitaria VII. Impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario*, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo, Buenos Aires

- POPOVSKY, Ricardo (2017): “Desgranamiento, persistencia y graduación en la universidad”, en MARQUIS, Carlos (Editor): “La agenda universitaria III. Propuestas de políticas y acciones”, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo, Buenos Aires
- RUIZ, Guillermo Ramón (2024): “Milei y la educación: entre la promesa federal y los retrocesos reaccionarios”, elDiarioAR, Opinión, 18-12-24
- SANTOS GUERRA, Miguel Ángel (2017): “Evaluar con el corazón. De los ríos de las teorías al mar de las prácticas”, Editorial Homo Sapiens, Rosario
- STUBRIN, Adolfo (2003): “Una agenda de política pública en la educación superior de la Argentina”, en KROTSCH, Pedro (Compilador): “Las miradas de la universidad, III Encuentro Nacional de La universidad como objeto de investigación”, Ediciones El margen.
- STUBRIN, Adolfo (2004): “Configuración universitaria y política pública de educación superior en la Argentina”, en MARQUIS, Carlos: “La Agenda Universitaria-Propuesta de políticas públicas para la Argentina”, Colección Educación Superior, Universidad de Palermo
- STUBRIN, Adolfo (2010): “Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior”, en “Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana”, Eudeba- ediciones UNL
- STUBRIN, Adolfo (2010): “Extender la acreditación a todas las titulaciones de grado: ¿una solución adecuada?”, en “Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana”, EUDEBA-ediciones UNL
- STUBRIN, Adolfo (2010): “Panorama comparativo entre las políticas universitarias argentinas a través de un cuarto de siglo en democracia 1983-2008”, en “Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana”, Eudeba-ediciones UNL
- STUBRIN, Adolfo (2014): “Autonomía universitaria, planeamiento y política pública, un ensamble factible y necesario”, en MARQUINA, Mónica (Compiladora): “La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo”, IEC, Universidad Nacional de General Sarmiento

STUBRIN, Adolfo (2015). *“Crónica de una prioridad ausente. La Educación Superior en la Argentina 2002-2014”*, en MARQUIS, Carlos (Editor): *“La agenda universitaria II. Propuestas de políticas públicas”*; Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo

STUBRIN, Adolfo (2017): *“La cuadratura del círculo de la política universitaria: Propuestas para abordar el desafío”*, en MARQUIS, Carlos (Editor): *“La agenda universitaria III. Propuestas de políticas y acciones”*, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo

STUBRIN, Adolfo (2019): *“Análisis de la configuración universitaria de la Argentina a través de la evolución de la Universidad Nacional del Litoral en el último entresiglos (1990-2010)”*, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6>

STUBRIN, Adolfo (2020): *“El aseguramiento de la calidad como respuesta al déficit de gobernabilidad en el sistema educacional argentino”*, en Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación, Revistas UNTREF, <https://revistas.untref.edu.ar>

198

STUBRIN, Adolfo (2023): *“Configuración universitaria: un enfoque teórico disponible para las investigaciones en educación superior”*, en MARQUIS, Carlos (Editor): *“La agenda universitaria IV. Reflexiones sobre las universidades antes, durante y después de la pandemia”*, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo

STUBRIN, Adolfo (2024): *“Las universidades nacionales de la Argentina en el lapso 1990-2010. Su salto de complejidad organizacional y una discusión sobre el panorama actual de la educación superior latinoamericana”*, Revista Estudios, número 52, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios>

TROW, Martin (1974): *“Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education”*, en Policies for Higher Education, París, OCDE

TUNING América Latina: *“Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina”*. https://tuningacademy.org/wp-content/uploads/2014/02/TuningLAIII_Final-Report_SP.pdf

YOUNG, Michael (2013): *“Por qué los profesores universitarios deben diferenciar el conocimiento de las experiencias (o competencias)”*, en STUBBRIN, Adolfo y DIAZ, Natalia (Compiladores): *“Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario”*, Ediciones UNL

Un nuevo Gobierno Nacional. Educación: ¿Cambio de paradigma en el rol del Estado Nacional, o un conjunto de Políticas Erráticas?

DANYA TAVELA

Introducción

Cumplidos quince meses del gobierno del Presidente Milei, en materia educativa no se logra encontrar una síntesis de las políticas anunciadas y las puestas en marcha, salvo el eje común de desfinanciamiento de la educación obligatoria y de la educación superior, no se pueden identificar iniciativas que promuevan los cambios y la mejora educativa.

En Argentina, la educación -en sus distintos niveles- ha sido históricamente un eje estratégico en el marco de las políticas públicas

y uno de los pilares fundamentales, tanto en el desarrollo del capital humano como en el progreso social y económico de nuestro país.

No obstante, de acuerdo con los datos emergentes de los exámenes oficiales (APRENDER), las pruebas internacionales estandarizadas, los relevamientos de las distintas ONG's y los resultados de permanencia y promoción en los niveles secundarios y universitarios, en las últimas décadas se observa que se registra un aumento de la sobreedad en la promoción y terminalidad en la escuela secundaria y la deserción en el primer año de los estudios superiores, así como una baja tasa de graduación en los mismos y una pérdida en los distintos niveles de lo que a priori deberían ser los conocimientos mínimos adquiridos por los estudiantes e indispensables para la continuidad educativa.

Estos diagnósticos comunes consensuados socialmente y en la comunidad educativa generan un espacio de oportunidad, con un ambiente propicio al cambio y a generar transformaciones que puedan comenzar un camino de mejora de la calidad educativa y un clima adecuado a la innovación indispensable para la formación de las personas en el mundo actual.

Sin embargo, el escenario político argentino se encuentra cooptado por la atención y tensión que genera el gobierno de Javier Milei caracterizado por su orientación libertaria en el comercio y en una reducción del gasto en el ámbito público, que ha implementado una serie de políticas económicas y educativas que generan polémicas, críticas, rechazos y preocupación en varios sectores de la sociedad.

Es por ello que a poco más de un año de gestión de gobierno, resulta importante analizar el impacto de dichas medidas en el sistema educativo y evaluar su efectividad.

201

Un resumen del camino iniciado el 10 de diciembre del 2023.

El gobierno actual tiene como eje central de su gestión en todos los ámbitos lograr el déficit cero, política a través de la cual busca equilibrar el presupuesto nacional recortando drásticamente el gasto público. Si bien esta medida se presentó como una solución para

estabilizar la economía y controlar la inflación, tuvo y tiene aún, un importante impacto en diversos ámbitos de las políticas sociales, incluidas las políticas educativas.

Desde esta perspectiva quizás la primera alarma fue la transformación del Ministerio de Educación en una Secretaría de poca importancia que se daría a la misión estratégica del sector. Esta decisión marcó un cambio significativo en la estructura del gobierno, ya que la nueva Secretaría de Educación quedó bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano, lo que implica una reducción en su nivel jerárquico y en su capacidad para gestionar recursos y políticas educativas.

Este cambio ha suscitado un amplio debate sobre su impacto en la definición y gestión de políticas educativas con preocupaciones sobre el debilitamiento institucional, pérdida de autonomía y capacidad de acción y articulación tanto con las provincias, que tienen a cargo la educación obligatoria, como con las Universidades, responsables de la educación superior universitaria, así como la percepción pública sobre la medida.

202

En el marco del enfoque de déficit cero los primeros recortes presupuestarios se dieron en áreas claves que afectan la calidad y accesibilidad de los servicios públicos. Y la política educativa no fue ajena y como resultado se pudo observar la reducción de programas de becas y apoyo académico, la eliminación de las transferencias a provincias en el marco de los programas de políticas socioeducativas, la eliminación del Fondo Nacional del Incentivo Docente (FONID) y el sostenido y progresivo desfinanciamiento de las universidades públicas y el del sistema científico tecnológico.

Las discusiones sobre el financiamiento de la educación han ocupado un lugar destacado en las políticas públicas del sector. Si bien la inversión responde a varios factores, es entendida como una expresión de la prioridad que cada gobierno le asigna al sector educativo dentro de su presupuesto. Aun considerando que a pesar que una asignación adecuada, ésta no es garantía de una exitosa política educativa, la misma favorece el logro de un mejor resultado en los objetivos propuestos en esta materia.

En este marco, distintos informes indican que desde hace más de 40 años Argentina ha experimentado un crecimiento sostenido

de la inversión en educación. Sin embargo, el objetivo de asignar el 6% del PIB a la educación, establecido en la Ley de Financiamiento de la Educación y la Ley de Educación Nacional, pocas veces se ha logrado.¹ Y debe mencionarse en este punto que el proyecto de ley de Presupuesto Nacional 2025, cuyo tratamiento fue finalmente suspendido por el Gobierno Nacional² propone la eliminación de este mínimo de financiamiento.

Asimismo, en virtud de las variaciones existentes en diferentes momentos políticos el financiamiento educativo ha sufrido fluctuaciones significativas a lo largo de los años. Hubo caídas importantes a principios de los años '90, como así también en 2002-2003, años coincidentes con las crisis económicas en el país.

Sin embargo, desde 2004 se registra un aumento sostenido de la inversión destinada para educación por parte del Estado, fortalecida por el desarrollo de los marcos normativos en 2005 y 2006 con las leyes mencionadas arriba de financiamiento y educación nacional, donde se establecieron objetivos claros respecto de la inversión en este sector.

Pese a que los datos del financiamiento nacional en educación han mostrado un crecimiento general en los últimos años, el período 2023-2024 ha sufrido una fuerte caída en términos reales de inversión educativa con una disminución del 42,99% en el presupuesto de la Secretaría de Educación y del 40,20% en la función "Educación y Cultura". Las proyecciones para 2025 indican una nueva caída en términos reales debido a la inflación estimada por el Relevamiento

¹ "... 6% del PIB anual en educación, meta que solo se cumplió en los años 2009, 2013 y 2015 (cuando se incluye ciencia y tecnología) y únicamente en 2015 cuando se mira educación" Para mayor información se puede consultar el informe "Evolución del financiamiento educativo" del Observatorio de Argentinos por la Educación, con autoría de Alejandro Morduchowicz, Leyre Sáenz Guillén y Víctor Volman, donde se proporciona un análisis detallado de cómo ha evolucionado la inversión en educación entre 1980 y 2022. Ver en <https://argentinosporlaeducacion.org/informe/evolucion-del-financiamiento-educativo/>

² Por segundo año consecutivo la Administración Pública Nacional funcionará con un presupuesto prorrogado tomando como base el vigente para el ejercicio 2023, aprobado en diciembre del año 2022.

de Expectativas del Mercado (REM) según el último informe de Argentinos por la Educación.³

En este escenario las expresiones de las autoridades de la cartera refieren a un cambio de paradigma en el proyecto educativo argentino enfocándose en un derecho real a la educación basado en aprendizajes concretos para todos, en la búsqueda de generar libertad educativa, equidad en el aprendizaje y confianza para actuar como un sistema unificado, poniendo el acento en la creación del Programa Nacional de Alfabetización, concentrando en él la mayor inversión de la gestión para 2025⁴.

La creación del Plan Nacional de Alfabetización es el centro de la política educativa para el año 2025 presentado como respuesta a la crisis de lectura/compreensión de textos en Argentina. Sin embargo, aún se encuentra en estado embrionario y sin claridad sobre cómo será abordado, con qué objetivos y plazos, y cómo se logrará una implementación que respete el federalismo del país que articule con las distintas jurisdicciones. Este plan de alfabetización, no definido aún, se contradice con distintas decisiones adoptadas por las autoridades de la cartera entre ellas las de eliminar la compra de libros tanto para alumnos de primaria y secundaria como para los de formación docente. Hasta aquí solo puede observarse el acta del Consejo Federal de Educación donde las distintas provincias se comprometen a articular entre sí y con la Nación los planes de alfabetización ya existentes.

Durante 2024 la Secretaría de Educación oficializó la implementación de vouchers educativos, un programa que fue diseñado para aumentar la competencia y para ofrecerle a la sociedad más opciones sobre dónde estudiar pero que en la práctica representó un subsidio

³ En el período 2023-2024, hubo una fuerte caída en términos reales, tanto en el gasto de la Secretaría de Educación (-42,99%) como en la función "Educación y Cultura" (-40,20%). Para 2025, se espera que el presupuesto de la Secretaría de Educación varíe un 6,87% respecto al cierre proyectado para 2024, mientras que para la función "Educación y Cultura" se espera una mejora del 0,65%. Sin embargo, considerando la inflación del Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM), en 2025 habrá una nueva caída de la inversión en términos reales, tanto de la Secretaría de Educación (-1,18%) como de la función "Educación y Cultura" (-6,93%). Según el informe Presupuesto Educativo Nacional 2025 de Argentinos por la Educación en <https://argentinosporlaeducacion.org/informe/presupuesto-educativo-nacional-2025/>

⁴ Creación del Plan Nacional de Alfabetización: Decreto N° 579 de fecha 3 de julio de 2024 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310048/20240704>

a las familias para abonar los aumentos de las cuotas de las escuelas de gestión privada. Esta medida, de la cual tampoco se conoce el impacto, fue motivo de críticas en un contexto de reducción de los presupuestos asignados a las instituciones de gestión pública.

La Ley Bases⁵ como expresión de la política educativa del Gobierno de La Libertad Avanza

La falta de una mirada integral sobre los aspectos que hacen a la calidad educativa y las reiteradas contradicciones expresadas en la primera versión del Proyecto de Ley Bases exponen la forma en que el Poder Ejecutivo Nacional concibe la agenda educativa desde los inicios de su gestión.

En este contexto es significativo destacar que el capítulo dedicado a educación propuesto en el proyecto original de la Ley Bases se retiró en forma completa por decisión del Poder Ejecutivo Nacional, a pesar que los legisladores, si bien señalaban una falta de mirada integral, la multiplicidad de temas abordados en materia inorgánica y poco articulada con el sistema educativo, generaron algunos consensos en torno a las principales iniciativas que no fueron aceptadas por el PEN las modificaciones a los artículos que surgían de esos acuerdos.

205

El proyecto original de la Ley Bases incluía los siguientes puntos:

- Modificar la carrera docente generando la posibilidad de dos opciones para la misma vinculadas al desempeño en el aula y/o a las tareas de supervisión, y también la integración a la docencia de profesionales de formación superior técnica y universitaria. Aquí no se exponen criterios para el desarrollo de las mismas ni garantías en la formación didáctica pedagógica en los nuevos ingresos.
- Modificar las facultades del INFOD para la evaluación de capacidades docentes, la revalidación de las competencias docentes

⁵ Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, fue enviada al Congreso de la Nación Argentina en Diciembre de 2023, contenía 664 artículos y finalmente luego de las distintas instancias de debate, llegó al recinto donde fue retirada por el PEN y de vuelta a comisión al ser rechazados en la votación en particular de distintos artículos vinculados a la reforma del Estado. Finalmente, el proyecto de Ley fue sancionada en junio de 2024 y publicada con el número 27742.

y la realización de evaluaciones periódicas. La falta de precisión y el solapamiento de funciones con las provincias eran los puntos más cuestionados.

- Implementar un examen para todos los estudiantes que finalizan el secundario de carácter censal y obligatorio sobre aprendizajes y capacidades. En este punto no se logró que las autoridades precisaran la finalidad del mismo.
- Promover el conocimiento de los resultados de las pruebas estandarizadas por padres y alumnos, sin resolver las cuestiones de transparencia asociadas a la no publicidad de los mismos.
- Establecer la alternativa de los estudios híbridos a la presencialidad para el segundo nivel de primaria, jóvenes y adultos.
- Modificar los alcances del convenio marco celebrado en la Paritaria Nacional, incorporando la posibilidad de incorporar pautas generales sobre salario mínimo, condiciones laborales, calendario académico y carrera docente.
- Incorporar la posibilidad de arancelamiento de los estudios superiores universitarios para los extranjeros considerados residentes no permanentes.
- Incorporar la posibilidad de que las Universidades Nacionales complementen el ingreso irrestricto, con acciones de orientación vocacional, cursos de nivelación, o exámenes optativos para el estudiante.
- Aumentar el mínimo de años para la Evaluación Institucional de las Universidades a 10 años, junto a la posibilidad de que dicha Evaluación ya no sea potestad única de la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU), sino que pueda llevarse adelante por otras instituciones de carácter privado.
- Establecer criterios para la asignación presupuestaria de las Universidades Nacionales.
- Eliminar las restricciones a las cooperadoras para la publicidad de quienes hacen aportes o participan en los fondos recaudados por las entidades.
- Modificar la duración de los planes de estudios de la formación secundaria técnica.

Por otra parte el DNU 70/23 incorporó la Educación como servicio esencial, se propuso la incorporación en el articulado de la Ley Bases, pero no fue aceptado, no obstante la Esencialidad del servicio educativo obtuvo medio sanción la Cámara de Diputados calificando el servicio Educativo como Servicio Estratégico Esencial⁶ a fin de garantizar la apertura de las instituciones y el ejercicio del derecho a la educación en todo el ciclo lectivo escolar durante los días de clases afectados por medidas de acción directa, indirecta, paro o huelga docente y no docente que pudieran interferir en el normal desarrollo de la actividad curricular, en el marco de un debate individual iniciado por las distintas fuerzas políticas.

Como surge de la lectura, y como resultado del debate parlamentario, se observó que la mayoría de las propuestas no contemplan la organización del sistema educativo, la responsabilidad y jurisdicción de las provincias, la autonomía universitaria, e incrementar la conflictividad política con los distintos bloques de legisladores, y con los actores del sistema educativo, en este contexto el PEN retiró la totalidad del capítulo anunciando que los mismos serán incorporados en una Reforma Educativa a presentarse con posterioridad a la aprobación de la Ley Bases, pero nunca fue presentado ese proyecto.

207

Existieron además anuncios y discusiones que se anticiparon serán impuestas por decretos, que aún no fueron dictados. Un ejemplo de ello, es la decisión del gobierno de imponer por decreto la posibilidad de arancelamiento en la universidad pública a estudiantes extranjeros no residentes. Esta medida ha generado un intenso debate sobre el ingreso, permanencia y egreso – líneas estratégicas de cualquier sistema universitario – para dichos estudiantes en el país.

A pesar que Argentina se destaca como destino para estudiantes extranjeros junto a otros países angloparlantes⁷ y, que en la última

⁶ La propuesta fue impulsada por los bloques de la UCR, el PRO y la Coalición Cívica. el texto se puede leer en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0332-D-2024.pdf>

⁷ Se calcula que más de seis millones de estudiantes estudian en el extranjero, según se desprende de un informe realizado por Lucas Luchilo en Nuevos Papeles, expresando que “esta cifra ha crecido en treinta años. Los destinos principales son países angloparlantes y algunos europeos, Rusia, China y Japón. Argentina también es un receptor importante de estudiantes extranjeros”. Para más información ver https://nuevospapeles.com/nota/algunas-cosas-que-sabemos-sobre-los-estudiantes-internacionales-y-por-que-la-propuesta-del-gobierno-es-ilegal-e-inconveniente/#_ft_1

década el número de éstos se ha incrementado considerablemente⁸, sólo representan en las universidades argentinas alrededor del 4,1% del total de estudiantes (siendo el 3,9% en universidades públicas y el 4,9% en privadas).

El gobierno argumentó oportunamente que esta medida busca aliviar la carga presupuestaria del Estado y asegurar que los recursos destinados a la educación pública beneficien prioritariamente a los ciudadanos argentinos. Los que no acuerdan con estas consideraciones señalan la existencia de un sesgo hacia los extranjeros, mayoritariamente provenientes de Latinoamérica⁹, contradiciendo la Constitución Nacional y la Ley de Educación Nacional. Asimismo, la Ley de Educación Superior establece claramente el no arancelamiento de la formación de grado, subrayando que la educación universitaria debe ser accesible para todos a fin de garantizar igualdad en el acceso y la permanencia en las instituciones universitarias de carácter público.¹⁰

Para allanar estos caminos, el gobierno propone limitar el arancel de estudios en universidades estatales a residentes temporarios, presentando inconsistencias respecto de la normativa de las instituciones universitarias, las normas migratorias para extranjeros en términos de residencias o migraciones forzosas, convenios de reciprocidad, y por supuesto no considerando el impacto positivo económico que estos estudiantes representan, las limitaciones sobre el intercambio cultural y la diversidad de matrícula así como también

⁸ *Ibídem* "Las estadísticas oficiales presentan datos sobre estudiantes extranjeros desde 2015. Entre ese año y 2022, la matrícula de estudiantes extranjeros en carreras de grado creció de manera muy significativa, de 53.101 a 104.998 estudiantes; 79.000 estudian en universidades públicas y 25.000 en privadas. Las universidades públicas crecieron un 124% y las privadas un 44%."

⁹ *Ibídem* "El 95% de los extranjeros provienen de países sudamericanos. Los principales contingentes son brasileños (22.000), peruanos (15.000), bolivianos (10.000), paraguayos (9.700), colombianos (9.700), venezolanos (8.600), ecuatorianos (8.000) y chilenos (5.500)."

¹⁰ La Constitución Nacional establece la gratuidad de la educación pública estatal para todos, incluidos los extranjeros, sin discriminación. La ley migratoria y la jurisprudencia respaldan la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros en materia educativa. El artículo 75 de la Constitución garantiza la autonomía de las universidades y la gratuidad de la educación. El artículo 20 equipara los derechos civiles de nacionales y extranjeros sin distinción. La ley de migraciones asegura a los extranjeros el acceso igualitario a servicios sociales, educación y salud. La jurisprudencia de la Corte Suprema confirma la igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros, exigiendo una justificación sólida para cualquier discriminación. La propuesta de modificar la ley de educación superior enfrentaría obstáculos legales significativos debido a este marco jurídico establecido.

el desarrollo de los programas de internacionalización en las diferentes instituciones.

De manera acorde a lo señalado en las líneas precedentes respecto a la Ley Bases y el sistema educativo, se cree oportuno dejar señalado que el mencionado proyecto presentado por el ejecutivo en el Congreso Nacional mostró una serie de incoherencias y falta de relación entre sus propuestas, siendo uno de los motivos que generó dudas sobre su viabilidad y propósito.

Son ejemplos de estas inconsistencias:

- La falta de coherencia en los objetivos: Los objetivos propuestos en el texto enviado no siguieron una línea clara y cohesiva. Algunas medidas se presentaron como contradictorias entre sí, como la reducción de fondos para la educación pública mientras en paralelo se proponía mejorar la calidad.
- Desarticulación en las Propuestas: Las propuestas carecen de una articulación lógica entre ellas. Por ejemplo, se proponen cambios en la currícula y métodos de evaluación sin considerar los recursos y capacitaciones necesarias para su implementación exitosa.
- Medidas contradictorias: Las medidas presentadas demuestran la falta de una visión integral y coherente, como el planteo de iniciativas que, en teoría, buscan fortalecer la educación, pero a la vez se implementan recortes presupuestarios que afectan negativamente a las instituciones educativas.

209

El capítulo de educación presentado no consideró el impacto socioeconómico de sus medidas. La implementación de aranceles para estudiantes extranjeros, de la que se hizo mención anteriormente, además de reducir la diversidad en las aulas afectaría negativamente y en forma directa en la economía local – regional en la distribución federal de nuestro sistema universitario nacional. El texto presentado no justificó en forma clara los beneficios de esta acción.

Falta de Consulta y de diálogo con Actores Clave: Se puso en evidencia la ausencia de un proceso de consulta o participación en el proyecto, de actores claves del sistema educativo (ya sea docentes, estudiantes y/o expertos en educación) lo que generó el rechazo de la mayoría de la comunidad educativa.

Este punteo muestra sólo algunas de las inconsistencias encontradas en el proyecto de Ley Bases presentado por el Poder Ejecutivo en el Congreso Nacional, que, por carecer de una estructura lógica y coherente, presentó medidas desarticuladas que no convergen en un objetivo claro y bien definido en las políticas del sector. Esto puso en duda su efectividad y su capacidad para mejorar el sistema educativo argentino de manera sostenible y equitativa.

La política del Gobierno Nacional para las Universidades

Respecto de la política educativa para las Universidades Nacionales deben analizarse tres dimensiones importantes: por un lado, el financiamiento de las mismas, el impacto que les produce el desfinanciamiento a los organismos científicos tecnológicos y la falta de continuidad en las agendas conjuntas entre el Gobierno Nacional y las Universidades para la articulación y desarrollo del sistema.

210

En términos del financiamiento total del sistema universitario se expresa básicamente en los aportes que el Estado nacional destina a las universidades nacionales, lo cual se materializa en las asignaciones a través del presupuesto anual de la administración pública nacional. El recorte de recursos ha afectado gravemente a las universidades nacionales y a los salarios de docentes y no docentes. La falta de un presupuesto para 2024 ha obligado a las universidades a operar con el presupuesto de 2023, generando una crisis sin precedentes al no actualizar las partidas para la atención de gastos de funcionamiento y hospitales a comienzos del año 2024 generando un alto nivel de precariedad y falta de planificación e incluso hipótesis de cierre o reducción de ofertas académicas, producción científica y actividades de formación no tradicional y de extensión universitaria.

La eliminación del Fondo de Incentivo Docente y la falta de mejoras salariales han generado una ola de reclamos sindicales y estudiantiles acompañados por una mayoría de la sociedad civil que se concretaron en dos multitudinarias marchas federales en las principales ciudades del país. Desde comienzos del 2024, el Consejo

Interuniversitario Nacional (CIN) ha expresado su preocupación por la situación salarial crítica y la falta de actualización de las demás partidas presupuestarias y de los programas de asistencia a estudiantes, entre otros programas.

En el marco de los reclamos sociales por la educación universitaria y la asignación presupuestaria correspondiente, el reconocimiento parcial del atraso presupuestario por parte del gobierno nacional, la profundización del conflicto con los trabajadores docentes y no docentes, y las distintas voces a favor de la educación pública nacional y la educación universitaria en particular, el Congreso de la Nación sanciona una ley de Financiamiento Universitario que buscaba garantizar la actualización de los partidas correspondientes a los gastos universitarios de funcionamiento, partidas para atender hospitales, ciencia y técnica, extensión así como también los salarios docentes y no docentes, que complementa el incremento otorgado por el Ministerio de Capital Humano. La actualización prevista establece que la misma tomará como parámetro la variación acumulada de la inflación para el periodo, siempre que no se acordara la recomposición en el marco de las paritarias a nivel general para el sector docente y no docente entre el Poder Ejecutivo Nacional y las federaciones de trabajadores de la educación superior y las escuelas preuniversitarias dependientes de las Universidades.¹¹

211

El proyecto de Ley establece además dos artículos en el marco de distintas controversias y debates entre el sistema universitario y el gobierno nacional, que aumentaba la transparencia en la asignación de recursos y fortalecer el rol de la Auditoría General de la Nación en el control del uso de los presupuestos universitarios. Una de las mayores críticas del gobierno a las universidades nacionales, ha sido alegar que éstas no son transparentes en su gestión, tampoco con los recursos asignados, el uso de los mismos y la posterior rendición.

En relación con esto, se presenta el tratamiento en el poder legislativo de la propuesta de incorporación del artículo 58 bis de la Ley de Educación Superior (Ley 24.521) que propone establecer un marco normativo a fin de transformar la forma en que se asignan y

¹¹ Ley 27757 de Financiamiento Universitario.

gestionan los recursos en el sistema de educación superior, alineándose con principios de equidad, calidad y transparencia. El artículo propuesto consideraba la particularidad de cada universidad en función de su historia, escala, influencia local, áreas de vacancia y la incorporación de ciertos parámetros, como actividades de ciencia y tecnología, hospitales escuela y actividades de extensión, sumado a la importancia de asegurar la distribución presupuestaria histórica para mantener la estabilidad financiera, así como la necesidad de tener en cuenta variables tales como el número de estudiantes, las áreas de formación y las carreras estratégicas ofrecidas, con el propósito de garantizar una distribución justa y equitativa de los recursos en virtud de las necesidades de cada institución.

Estos cambios no solo benefician al sistema universitario público, incorporarán criterios de transparencia y equidad en la distribución de recursos por parte del Gobierno Nacional y también a los estudiantes y a la sociedad en su conjunto, contribuyendo a un desarrollo más justo y sostenible del país.

212

Si bien esta propuesta había sido considerada originalmente en el tratamiento de la Ley Bases, y luego incluida en el tratamiento de la Ley de Financiamiento Universitario en los distintos dictámenes de los diferentes bloques- incluido el del oficialismo-, finalmente no fue aprobada en el recinto.

La Ley sancionada incluía un artículo que establecía que la Auditoría General de la Nación (AGN) conforme los términos del artículo 59 bis de la ley 24.521 realizará las auditorías, y de manera inmediata remitirá al Congreso de la Nación los informes producidos junto con las observaciones formuladas, así como también el plan de seguimiento y control a dichas observaciones.

Aquí corresponde aclarar que la auditoría, fue y es utilizada como una herramienta por los distintos espacios de gobiernos con el objetivo de garantizar transparencia en las gestiones institucionales. En la actualidad, son llevadas a cabo en las universidades por la AGN (Auditoría General de la Nación) ex post, es decir, posteriores al ejercicio analizado. Asimismo, la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) controla la gestión en curso y es el organismo propuesto por el gobierno para auditar las instituciones.

Esta propuesta ha generado una nueva polémica con las universidades, quienes insisten que en el marco de sus autonomías y en cumplimiento de la Ley de Educación Superior y la Ley de Administración Financiera¹² establecen deben ser auditadas por la Auditoría General de la Nación (AGN), un organismo independiente del Poder Ejecutivo. Esta tensión ha llevado a un clima de desconfianza y a la percepción de que el gobierno utilizará las auditorías como un instrumento político más que como un mecanismo de control financiero legítimo.

No obstante, el Ejecutivo Nacional vetó la Ley de Financiamiento Universitario, argumentando que la normativa ponía en riesgo el déficit cero y que no contaba con una previsión presupuestaria adecuada. El veto a esta ley ha llevado a un desfinanciamiento histórico de la educación pública superior, con un presupuesto que evidencia, que no se ha ajustado adecuadamente a la inflación acumulada desde los inicios de la gestión. Esto ha tenido como resultado, una reducción significativa de los recursos disponibles para el sistema universitario, afectando tanto su funcionamiento diario como la calidad que la educación superior puede ofrecer.

En términos de la política científica del actual gobierno comenzó con una campaña de desacreditación del sistema científico argentino y su financiamiento no fue ajeno al avance de las políticas de ajuste sobre la inversión pública del gobierno actual. De igual manera que en Educación, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación por su parte, se convirtió en una secretaría dependiente de la jefatura de gabinete denominada de “Innovación, Ciencia y Tecnología”

Con un presupuesto deliberadamente reducido y a su vez subejecutado, la suspensión de programas vinculadas al desarrollo de infraestructura y equipamiento, la no efectivización de los ingresos a carrera y la no asignación de becas doctorales y post doctorales en el CONICET, la eliminación de los programas universitarios como las becas a las vocaciones científicas, el sistema científico argentino ha sufrido una serie de consecuencias gravísimas, afectando profundamente los trabajos en investigación, desarrollo e innovación, comprometiendo el avance tecnológico del país.

¹² Ley de Educación Superior Nro.24521 y Ley de Administración Financiera N.24156

La falta de recursos ha llevado a la precarización de las condiciones laborales de muchos científicos y técnicos, obligándolos a trabajar en condiciones adversas y con recursos limitados. Asimismo, la crisis anticipa una fuga de talentos, con investigadores y profesionales altamente capacitados buscando oportunidades en el exterior, dejando al país en una situación de desventaja competitiva a nivel global¹³.

Según los datos del Centro Iberoamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CICYT), en agosto de 2024, el gasto en ciencia y tecnología disminuyó un 33% interanual, y la ejecución presupuestaria se redujo un 51% en términos reales durante el primer semestre de 2024¹⁴. Para 2025, se prevé una caída del 33,25% en la inversión destinada a estos sectores.

Además del desfinanciamiento, el gobierno ha llevado a cabo ataques directos contra la comunidad científica, ejemplo de ello las desacreditaciones públicas a las investigaciones en áreas como las ciencias sociales por su contenido, y comentarios despectivos hacia los científicos, lo que sumado al desfinanciamiento ha generado un ambiente hostil en el ecosistema científico tecnológico.

214

A los conflictos generados por la falta de presupuesto y la confrontación con las federaciones sindicales de docentes y no docentes, se suman la falta de articulación por parte del Ministerio de Capital Humano con el sistema universitario en torno a la agenda de mejoras que se venían desarrollando desde el año 2015, tales como la creación de las unidades de calidad institucional, el sistema de créditos para el grado y el posgrado, la adecuación de cargas horarias en las diferentes disciplinas, las políticas tendientes a la reducción del abandono, a la reducción en la extensión de carreras y el aumento de las tasas de graduación, la cobertura de áreas de vacancia, el desarrollo de carreras estratégicas para el desarrollo nacional, y la articulación con la educación secundaria, la superior no universitaria y la formación docente; debates sustantivos para la mayor eficacia de las Universidades, sumado al diálogo entre los subsistemas de gestión pública y privada,

¹³ <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20241112-desfinanciamiento-ataques-y-fuga-de-cerebros-la-cruda-realidad-de-la-ciencia-en-argentina>

¹⁴ <https://www.telesur tv.net/informe-tesur-milei-contra-la-ciencia-y-la-tecnologia-argentina/>

en el cual el Poder Ejecutivo Nacional tiene un rol insustituible para generar los espacios de diálogos y la materialización de los acuerdos.

En una primera instancia, la falta de articulación de una agenda fue reemplazada por una fuerte exposición y confrontación mediática, la expresión de ideas que no superaron ese estadio o su comunicación en redes sociales, tales como el cierre o fusión de las Universidades recientemente creadas, la provincialización de las Universidades Nacionales, o expresiones en busca de generar desprestigio de las instituciones en la opinión pública.

No obstante, con el transcurrir de los meses, se fue generando un espacio en el Consejo de Universidades de diálogo y trabajo conjunto entre las universidades de gestión pública y gestión privada y la Subsecretaría de Políticas Universitarias, que expuso la intención de discutir una agenda de reformas en la dimensión académica de la política universitaria, pese a que persiste la crisis generada por el desfinanciamiento que se mencionaba anteriormente.

A manera de conclusión

215

Las políticas educativas propuestas por el gobierno actual para el país, lejos se encuentran de abordar y dar respuesta a la urgencia y los desafíos del sistema educativo nacional, contrariamente, parecen estar avanzando hacia una mayor desigualdad, precarización y desfinanciamiento de la educación pública en general y en particular de la educación superior universitaria.

La reducción de la inversión pública en la educación en sus diferentes niveles y en el desarrollo de la ciencia, la descentralización extrema, la pérdida de visión de un escenario territorial federal heterogéneo, desigual y dispar, sumado a la promoción de un modelo de mercado, no solo afectan a la calidad educativa, sino que también debilitan los principios de equidad e inclusión que han sido fundamentales en la construcción del sistema educativo argentino

En este sentido, el papel de las universidades en el desarrollo social y económico del país, así como en la mitigación del desfinanciamiento científico es indispensable. A través de la formación de investigadores,

la producción de conocimiento relevante y su compromiso son fundamentales para el futuro del sistema científico argentino.

Sin una inversión apropiada y un reconocimiento del valor del trabajo científico y a la generación de conocimiento como a la transformación que genera su transferencia, Argentina enfrenta el riesgo de perder su competitividad para enfrentar desafíos sociales y económicos futuros, la estabilización de la economía local y de las variables macroeconómicas derivan en una demanda de recursos humanos altamente calificados que contribuyan a la puesta en marcha de un modelo de producción que agregue valor desde el conocimiento; presupuesto a cargo de las instituciones de Educación Superior universitarias del país, para lo cual se requiere un gobierno nacional activo no solo en lo que respecta a los financiamientos de la inversión educativa y científica sino también a las acciones de articulación e innovación que los actuales desafíos requieren.

216

La política del actual gobierno nacional en materia de educación, signada por el desfinanciamiento, la discrecionalidad en la asignación de fondos como contrapartida de prorrogar el presupuesto nacional por segundo año consecutivo y la falta de una agenda propositiva articulada entre los distintos niveles y jurisdicciones, expresa de alguna forma la voluntad de diezmar la participación del Estado Nacional, no solo en el sostenimiento económico del sistema universitario, sino en relegar su rol en la definición de políticas que reduzcan de las desigualdades territoriales que afectan a la ciudadanía y mejoren la calidad educativa, obligando a las provincias y municipios a tomar responsabilidades sin la contrapartida en recursos, ya sea para cubrir el FONID, o el fondo que lo reemplace en los salarios docentes, financiar obras universitarias, aperturas de carreras superiores estratégicas e incluso ampliar su injerencia sobre el sistema científico tecnológico, lo que fragmenta aún más el sistema educativo, profundiza las desigualdades sociales y económicas de nuestra vasta geografía, limitando las posibilidades de desarrollo.

Es imperativo que el gobierno nacional asuma su responsabilidad de fortalecer la educación pública, mejorar las condiciones laborales de los cuerpos docentes y no docentes y garantizar un financiamiento adecuado para brindar una educación de calidad en todos los sectores de la sociedad, independientemente de su origen o nivel económico.

En la búsqueda de este objetivo el gobierno nacional debe extremar los esfuerzos para reducir los conflictos y generar los espacios de diálogo y construcción de políticas de mejoras educativas en todos los niveles que permitan atender las demandas más actuales de la sociedad, lejos entonces de este nuevo rol que parece buscar asumir bajo el paraguas de la libertad de mercados, sin entender que la verdadera libertad de los individuos solo es posible desde la igualdad y que esa igualdad tiene como pilar único y fundamental la educación.

Referencias

- ACIJ por la igualdad y por la justicia. (Abril 2024). *ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO NACIONAL*. acij.org.ar. Obtenido de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/ACIJ-Analisis-de-la-Ejecucion-Presupuestaria-del-Sistema-Universitario-Nacional.pdf>
- Curcio, J., Alzú, M.S., y Sáenz Guillén, L. (2024). *Presupuesto educativo nacional 2025*. Observatorio Argentinos por la Educación. Obtenido de <https://argentinosporlaeducacion.org/informe/presupuesto-educativo-nacional-2025/>
- Morduchowicz, A., Sáenz Guillén, L. & Volman, V. (2024). *Evolución del financiamiento educativo*. Observatorio de Argentinos por la educación. Obtenido de <https://argentinosporlaeducacion.org/informe/evolucion-del-financiamiento-educativo/>
- OPC - Oficina de presupuesto del Congreso. (Agosto 2024). *IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY EN REVISIÓN DE FINANCIAMIENTO DE UNIVERSIDADES NACIONALES EXPEDIENTE CD 14-24*. Obtenido de <https://www.opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-del-proyecto-de-ley-en-revision-de-financiamiento-de-universidades-nacionales-expediente-cd-14-24/>
- PLAN NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN, D. 5. (s.f.). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado el 2024, de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310048/20240704>
- Verá, A. (2015). Hacia una mayor institucionalización en el financiamiento de la educación argentina. En J. Tedesco, *La educación argentina hoy: La urgencia a largo plazo* (pág. 480). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Breve presentación de los autores

218

Silvia Bernatené

Doctora en Educación (UNSAM-UNTREF-UNLA), Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLZ) y Especialista en Asesoramiento y gestión pedagógica de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) Argentina. En gestión, actualmente se desempeña como Decana de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Además, es Profesora del área de Educación de esa universidad, de la Universidad Nacional de Río Negro y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora en carreras de grado y posgrado. Sus temas de investigación pertenecen al campo de la Educación Superior, en el área prácticas de enseñanza, currículum y formación docente. Tiene antecedentes profesionales en el diseño e implementación de las políticas académicas relacionadas con el ingreso, rendimiento académico, egreso y currículum de la

formación universitaria. Participa en actividades de transferencia y evaluación en diferentes proyectos educativos. Es autora de artículos y material para la docencia relacionado con la inclusión educativa, diseños curriculares y los procesos formativos de los diferentes niveles del sistema.

Adriana Silvia Broto

Es contadora pública de la Universidad de Morón, magister en Educación Superior de la Universidad de Palermo, y tiene una especialización en Administración Financiera del Sector Público de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ha desarrollado su formación y especialización en temas vinculados a la gestión y administración de las universidades nacionales, las estadísticas, el planeamiento estratégico, la evaluación, el presupuesto y el financiamiento de las instituciones universitarias. Desde el año 2012 desempeña funciones en la Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. En el año 1995 ingresó en la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación como consultora especializada en presupuesto universitario, desempeño allí diversas funciones en materia de financiamiento, asesoró en el diseño e implementación de los sistemas informáticos de gestión e información para las universidades nacionales, colaboró en el diseño de programas de mejoramiento y apoyo a la calidad universitaria, co-coordinó la puesta en marcha de la experiencia piloto de los contratos programas en Argentina como mecanismo de asignación de recursos públicos., y fue designada Directora Nacional de Presupuesto e Información Universitaria (2006-2012). Fue Directora General de Administración de la Universidad Tecnológica Nacional, donde ocupó además diversos cargos académicos y administrativos. Realizó trabajo de consultoría para diferentes instituciones. Es profesora de posgrados sobre su especialidad, ha dictado cursos de capacitación y seminarios para el personal universitario y tiene diversos trabajos publicados sobre temas de financiamiento e información universitaria.

Juan Ignacio Doberti

Es Licenciado en Administración y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Master of Public Administration de la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue becado por los gobiernos de India y Japón para desarrollar cursos de formación sobre presupuesto universitario. Desempeña su actividad docente en los niveles de grado y posgrado en distintas instituciones como la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Palermo y la Universidad Nacional de Mar del Plata. Es investigador categorizado del Programa Nacional de Incentivos a los Docentes Investigadores, especializándose en la dirección de proyectos sobre la gestión y el financiamiento en el sector universitario.

220

Ha publicado libros y numerosos artículos en publicaciones científicas sobre estas temáticas. Asimismo, ha realizado actividades de consultoría para organismos internacionales, para la Administración Pública Nacional y para distintas universidades. También se desempeñó como representante de la Universidad de Buenos Aires en la Comisión de Presupuesto del Consejo Interuniversitario Nacional y como Director de Investigaciones y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Ha actuado como jurado y director de tesis de posgrado, revisor de publicaciones científicas y conferencista en distintos congresos nacionales e internacionales sobre temáticas referidas al financiamiento y la gestión de la universidad.

Marta Kisilevsky

Es Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Master en Ciencias Sociales con especialización en Educación por la FLACSO. Su trayectoria profesional se desarrolló en el ámbito de las políticas educativas de gestión estatal, en especial en el Ministerio de Educación de la Nación. Se especializó en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas educativas, así como en el desarrollo de sistemas de educación superior y la articulación entre

los niveles medio y universitario. Su carrera se ha desarrollado principalmente en roles de liderazgo en instituciones estatales. Entre 1985 y 2015, ocupó diversos cargos, incluyendo los de Coordinadora del área de Investigaciones e Información Estadística Universitaria en la SPU del Ministerio de Educación, Directora de Programación Educativa en la Secretaría de Educación del GCBA, y Directora Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Como docente, se desempeñó y actualmente continúa, en distintas instituciones universitarias tanto en Argentina (UBA, UNQ, UNMdP, y UNRN) como en el extranjero (UNICAMP, Brasil, UNAM México). Es autora de libros y artículos publicados en revistas nacionales e internacionales, entre los que se encuentran “La trastienda de la evaluación educativa. Sentidos y prácticas. (2016); “El primer año en la Universidad: reflexiones sobre las prácticas de evaluación, lectura y escritura” (2019), Universidad Nacional de Mar del Plata en coautoría con Marina Cortés y “Prácticas de la Enseñanza en la Universidad Nacional de Río Negro: una aproximación desde los discursos docentes en tiempos de pandemia”, (2022) Universidad Nacional de Río Negro, en coautoría con Ana Capuano. Participó en numerosos foros académicos a nivel nacional e internacional. Coordinó varios estudios evaluativos de políticas nacionales, como el Programa Conectar Igualdad, AUH, así como el “Primer Estudio Nacional sobre prácticas de enseñanza en contexto de aula 2016-17” en el INFoD, del Ministerio de Educación de la Nación. Entre 2020 y 2022, se desempeñó como Asesora en la Subsecretaría de Participación y Democratización Educativa de ese Ministerio. Recientemente, contribuyó al análisis educativo del Censo de Población 2022 en el INDEC. Actualmente es profesora experta en el Instituto Nacional de Administración Pública y en las universidades nacionales más arriba mencionadas.

221

Carlos Marquis

Sociólogo: Licenciado en la Universidad de Buenos Aires y Magíster con Mención Honorífica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del CONICET y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en México. Profesor titular en la

UBA, en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). En México lo fue en la UNAM y en Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A). Su objeto de investigación es la educación superior, en particular las instituciones universitarias y los organismos de ciencia y tecnología, ha escrito diversos libros, numerosos artículos y dirigido tesis de maestría y doctorado en su campo. Participó activamente en el diseño de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) y fue el Director Ejecutivo del FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) y de la CAP (Comisión de Acreditación de Posgrados). Fundador y director del PEI (Programa de Evaluación Institucional) del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación y luego miembro de su Consejo Asesor. Actualmente es investigador en la UNSAM y profesor en posgrados de su especialidad. Asesor en universidades estatales y privadas, nacionales y extranjeras, así como en organismos gubernamentales en temas de evaluación, planeamiento institucional y capacitación de directivos universitarios. Consultor de la UNESCO, PNUD, Banco Mundial y BID.

222

Carlos Pérez Rasetti

Profesor en Humanidades, especialidad Letras por el I.U.S.C. – Universidad Nacional del Sur. Es profesor titular e investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, donde dirige la Especialización en Gobierno y gestión de la Universidad (Interinstitucional, con la UNICEN). Es director de la Especialización en Docencia Universitaria de la Universidad Nacional de José C. Paz. Director de la Maestría en Gestión y Evaluación de la Educación Superior en la Universidad Gastón Dachari. Fue Subsecretario de Educación de la Provincia de Santa Cruz a partir de la recuperación democrática en diciembre de 1983 y hasta 1985. Fue rector del Instituto Universitario de Santa Cruz, adscripto a la UNS, y rector de la UNPA (1987-1995). Fue diputado provincial en Santa Cruz entre 1995 y 2000. Desde 2000 y hasta 2004 fue miembro del directorio la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en la que coordinó

las subcomisiones de Evaluación Institucional y de Acreditación de Grado. Integró la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (2001-2002). Fue asesor de la Secretaría de Políticas Universitarias entre 2004 y 2006 participando en la creación de políticas como la experiencia piloto de Contratos Programa, el Programa de Calidad y otros. A partir del 2006 y hasta 2012 fue Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), participó en la creación del Programa de Expansión de la Educación Superior y en el de Competencias de Acceso a la Educación Superior. Fue director de la Maestría en Gestión de la Educación Superior y de la Especialización en Docencia de la Educación Superior de la Universidad Nacional de La Matanza desde 2007 a 2018. Entre 2012 y 2013 fue Subsecretario de Formación en el Ministerio de Defensa, responsable de las políticas hacia los Institutos Universitarios de las FFAA y del diseño de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), y fue también Subsecretario de Planeamiento y Formación en el Ministerio de Seguridad. Fue Coordinador de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES) desde su fundación en 2016 hasta 2019, actualmente integra el Grupo de Expertos de la Red. Asesora a varias universidades en temas de gestión, organización institucional y calidad. Es autor de numerosas publicaciones sobre Educación Superior, y dictó cursos de posgrado y conferencias en universidades de Argentina y América Latina.

223

Adolfo Stubrin

Abogado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL); Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), ambas de la Argentina. Es Profesor Titular Ordinario e investigador en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (jubilado) y docente de posgrado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la UNL y en la Facultad de Humanidades y Arte de la UNR. Fue secretario académico de la UNL entre 1993 y 1996. Entre 2010 y 2018 ocupó el cargo de Secretario de Planeamiento de la UNL. En los ochenta fue Diputado Nacional y presidente de la Comisión de Educación de la H.

Cámara, Presidió la Comisión Organizadora Nacional del Congreso Pedagógico y fue Secretario de Educación de la Nación. En los noventa fue consultor internacional en gestión educacional para la OREALC-UNESCO y el PNUD y desde 1996 hasta 2010 fue miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), de la que fue vicepresidente y coordinador de varias subcomisiones. Representó a CONEAU en el MERCOSUR Educativo para la gestión del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) y el ARCU-SUR. Fue hasta 2009 secretario de la Mesa Directiva de la Red Iberoamericana de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior (RIACES). Integró la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior conformada en 2001 hasta 2002. Entre 2011 y 2018 ejerció la coordinación del Núcleo Disciplinar sobre Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). En la actualidad es miembro del Consejo Asesor del Instituto de Aseguramiento de la Calidad de CINDA. Es autor de numerosas publicaciones sobre su especialidad, entre ellas el libro “Calidad Universitaria. Evaluación y Acreditación en la educación superior latinoamericana” (Eudeba/Ediciones UNL, Santa Fe 2010); también es compilador de la obra colectiva “Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículo universitario” (Ediciones UNL, Santa Fe 2013) y coautor de “La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo”, IEC, UNGS, Buenos Aires 2014.

Danya Verónica Tavela

Es Diputada Nacional por la provincia de Buenos Aires y miembro del directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Es Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales y Contadora Pública, ambos títulos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Fue Subsecretaria y Secretaria de Políticas Universitarias de la Nación entre los años 2015 y 2018, Vicerrectora de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires entre los años

2007 y 2021, y miembro del Consejo Asesor del Programa de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación entre los años 2019 y 2022.

Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) y de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (UNSAdeA), en carreras de grado y posgrado, es docente investigadora del Instituto de Política y Gobierno de la UNNOBA y Codirectora de la Especialización en Planificación y Política Pública Territorial de la misma institución.

Ha publicado diversos artículos y libros, entre ellos “Nexos, la educación como sistema: programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria” en coautoría con Forneris Macarena y Catino Magalí (2019), “Áreas de Vacancia, Vinculación, Pertinencia y Planificación del Sistema Universitario” en coautoría con Catino Magalí (2018), “RTF Reconocimiento de Trayectos Formativos en la Educación Superior” en coautoría con Marquina Mónica (2018) y “El futuro de la educación superior en debate” en coautoría con Tamarit Guillermo y Castro Florencia (2016).

Ha dirigido y codirigido proyectos de investigación y tesis de posgrado, así como también ha participado de conferencias y congresos en ámbitos académicos y de gestión nacionales e internacionales.

UP**Universidad
de Palermo**

LA AGENDA UNIVERSITARIA VIII

Este es el octavo libro de la saga La Agenda Universitaria, que dentro de la Colección de Educación Superior se edita en la Universidad de Palermo. Fue elaborado durante 2024/2025 por las personas participantes en el seminario-taller que desde hace años se desarrolla en la UP y se aboca a cuestiones de políticas públicas universitarias y temas de gestión institucional. En esta oportunidad hay siete artículos que se refieren a diversos temas críticos de actualidad en el campo que nos ocupa, varios de ellos analizan y refieren el fuerte impacto que la drástica reducción presupuestal afectó al sistema universitario y a ciencia técnica desde diciembre de 2023.

Cada una de ellos ha sido el producto del trabajo de especialistas en la cuestión universitaria, problemática que conocen profundamente tanto desde su vasta formación, desempeño académico e investigaciones en el campo, como por sus experiencias en el gobierno y dirección académica, gestión y planeamiento en ámbitos institucionales como gubernamentales. Es destacable la pluralidad disciplinar y política, así como la libertad intelectual de los talleres que a lo largo del tiempo -como ahora- han contado con la participación de destacados colegas.

Contenido

- **Carlos Marquis** Presentación de La Agenda VIII
- **Silvia Bernaténé** La enseñanza universitaria en jaque: inteligencia artificial y cambios en la formación.
- **Adriana Broto y Ana García de Fanelli** Financiamiento de la investigación en las universidades nacionales argentinas: Evolución de los recursos financieros y del personal científico.
- **Juan Doberti** El financiamiento universitario en la encrucijada: los argumentos en el conflicto por el presupuesto.
- **Marta Kisilevsky** Más allá de la beca: condiciones institucionales y sociales que moldean las trayectorias de la/os becaria/os del programa PROGRESAR.
- **Carlos Pérez Rasetti** El Sistema Argentino de Créditos en su laberinto.
- **Adolfo Stubrin** El rendimiento insatisfactorio de las carreras de grado como problema principal de las universidades nacionales argentinas. Historia y actualidad.
- **Danya Tavela** Un nuevo Gobierno Nacional. Educación: ¿Cambio de paradigma en el rol del Estado Nacional, o un conjunto de políticas erráticas?

