



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

# LA AGENDA UNIVERSITARIA VII

*Impactos de la aceleración del  
conocimiento en el sistema  
universitario*

**Carlos Marquis** (Editor)

Silvia Bernatené • Juan Doberti • Ana García Fanelli  
Carlos Pérez Rasetti • Eduardo Sánchez Martínez  
Adolfo Stubrin • Danya Tavela



Colección de Educación Superior



## **La Agenda Universitaria VII**

Impactos de la aceleración del conocimiento  
en el sistema universitario



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

# LA AGENDA UNIVERSITARIA VII

*Impactos de la aceleración del  
conocimiento en el sistema  
universitario*

**Carlos Marquis (Editor)**

Silvia Bernatené • Juan Doberti

Ana García Fanelli • Carlos Pérez Rasetti

Eduardo Sánchez Martínez • Adolfo Stubrin

Danya Tavela



Colección de Educación Superior

La agenda universitaria VII : impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario / Silvia Bernatené ... [et al.] ; editado por Carlos Marquis. - 1a ed. - Ciudad

Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Palermo - UP, 2023.  
Libro digital, PDF - (Educación Superior / Escotet, Miguel Angel)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-9887-65-7

1. Universidades. 2. Educación Superior. I. Bernatené, Silvia II. Marquis, Carlos, ed.  
CDD 370.7

*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, Juan Doberti,  
Ana García Fanelli, Carlos  
Pérez Rasetti, Eduardo Sánchez  
Martínez, 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 VII.  
Impactos de la aceleración del  
conocimiento en el sistema  
universitario.

*Director de la Cátedra*  
Dr. Miguel Ángel Escotet

© 2023 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: 978-950-9887-65-7

Junio de 2023

**Presentación de La Agenda VII • 1**

*Carlos Marquis*

**1. Cambia el curriculum. ¿Cambia la enseñanza en la universidad? • 11**

*Silvia Bernatené*

**2. Consejo de rectores en el período 1967-1973. Continuidades y rupturas desde la mirada actual • 27**

*Juan Doberti*

**3. Carreras de ciclo corto para promover el acceso a la educación superior y la inserción laboral: reflexiones para el caso argentino • 71**

*Ana García de Fanelli*

**4. Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI • 105**

*Carlos Pérez Rasetti*

**5. Estrategias de hibridación en la universidad y sus implicaciones institucionales • 139**

*Eduardo Sánchez Martínez*

**6. Tres vueltas al planeamiento universitario de cara a la era exponencial • 167**

*Adolfo Stubrin*

**7. Los posgrados en la sociedad del conocimiento • 213**

*Danya Tavela*

**Breve presentación de los autores • 223**

# **Presentación de La Agenda VII**

CARLOS MARQUIS

1

La Agenda Universitaria es la saga de libros que, dentro de la Colección de Educación Superior, la Universidad de Palermo inició en 2004 y retomó en forma sostenida desde 2014 con la publicación periódica y sistemática, de modo que esta séptima Agenda continúa y enriquece las seis anteriores. Cada una de ellas ha sido el producto del trabajo de un grupo de especialistas en la cuestión universitaria, problemática que conocen profundamente tanto desde su vasta formación, desempeño académico e investigaciones del campo, como por sus experiencias en el gobierno y dirección académica, gestión y planeamiento, en áreas institucionales como gubernamentales.

En el ámbito del Rectorado de la Universidad de Palermo se desarrolla este seminario-taller que tengo el honor de coordinar y la responsabilidad de editar Las Agendas. Es destacable la pluralidad disciplinar y política, así como la libertad intelectual de los miembros que componen los talleres que a lo largo del tiempo -como

ahora- han contado con la participación de destacados colegas.

Esta Agenda pretende ofrecer y motivar reflexiones sobre los efectos que los veloces cambios en el conocimiento impactan en la educación superior, tanto en la docencia, la investigación y la transferencia, como en el planeamiento de las instituciones, individual y conjuntamente, de allí su subtítulo: *Impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario*.

La Agenda VII contiene siete capítulos y sus autores son Silvia Bernatené, Juan Doberti, Ana García de Fanelli, Carlos Pérez Rasetti, Eduardo Sánchez Martínez, Adolfo Stubrin y Danya Tavela. Los temas tratados ofrecen análisis de temas de aguda presencia, así como miradas históricas del sistema universitario de gestión pública y prospectivas desafiantes para el conjunto del sistema.

2 El capítulo de **Silvia Bernatené** se llama *Cambia el curriculum. ¿Cambia la enseñanza en la universidad?* en el que busca darle respuestas a ese interrogante revisando diversos autores, como desde su formación y experiencia. Analiza las prácticas que los actores universitarios desarrollan en los diversos campos disciplinarios y caracteriza a los planes de estudio como proyectos político-académicos que requiere de espacios que los contengan -como cátedras o departamentos- y actores que lo desempeñen, incluyendo a docentes, gestores y autoridades académicas.

Los cambios curriculares suelen presentar tensiones en el ámbito en los que se los discute, particularmente en las universidades que son espacios dinámicos donde existen y se manifiestan diferencias ideológicas, competencias y en ocasiones conflictos de intereses. La autora nos advierte también sobre las dificultades que en los procesos de análisis y cambios curriculares pueden provocar la rigidez de diversos aspectos de la gestión académica como la atención al calendario, las calificaciones, las regulaciones institucionales atrasadas, etc.

Dice Silvia Bernatené que las agendas más difundidas de los desafíos universitarios incluyen temas como el ingreso, la contención, formación, relación de la docencia con la investigación y los posgrados, etc., mientras que las discusiones, análisis y elaboración de los curriculum suelen tener espacios menos relevantes por la complejidad y tiempos requeridos para su análisis y tratamiento con la necesaria profundidad de allí su puesta en valor con este capítulo.

El artículo propone tomar decisiones curriculares considerando criterios de *variedad, apertura y autonomía*. En cuanto a la variedad sugiere que los espacios curriculares pueden organizarse en ateneos, seminarios, talleres o trabajos-proyectos. Respecto a la apertura a otro tipo de saberes valora la importancia de los conocimientos prácticos y saberes adquiridos en experiencias previas a la formación universitaria. En cuanto a la autonomía se refiere a las opciones de conocimientos complementarios que puede ofrecer s libre elección de los estudiantes. Desarrollado el capítulo, la autora afirma que:

“El análisis precedente señala que la pregunta inicial (“Cambia el currículum. ¿Cambia la enseñanza en la universidad?”) tiene una respuesta posible: el cambio del currículum universitario no alcanza para cambiar las prácticas de enseñanza, son los y las docentes quienes en la búsqueda de mejores decisiones podrán hacerlo. Los diferentes niveles de definición política y académica incluyendo las prácticas de gestión, están involucrados en la tarea. Esta complejidad de agentes e intereses que se manifiestan en las tensiones descritas no impiden avanzar hacia una configuración renovada de los planes de estudios e involucrar a todos ellos en un proyecto académico integrado”.

3

Se concluye afirmando que son los y las docentes -actores sociales comprometidos- quienes tienen la potencialidad para cambiar la enseñanza en las universidades, donde los cambios curriculares son necesarios.

El capítulo que presenta **Juan Doberti** se llama *El Consejo de Rectores en el período 1967-1973: continuidades y rupturas desde la mirada actual*. El Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales (CRUN) fue el organismo de coordinación de las universidades nacionales que antecedió al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el trabajo se sostiene en un pormenorizado estudio de sus actas, de la revista que entonces se publicaba, de entrevistas con actores relevantes y el correspondiente análisis bibliográfico.

Doberti destaca las características de esa etapa y ubica el análisis en el marco nacional e internacional que impactaba en la educación superior por entonces: la Revolución Cubana de 1959, el Concilio

Vaticano de 1965, los movimientos juveniles en California de 1967, el Mayo Francés y Tlatelolco en México, ambos de 1968. Por entonces en Argentina también se desarrollaban sostenidas y difundidas movilizaciones de protestas frente a los gobiernos dictatoriales que provocaban cambios de autoridades universitarias, todas ellas militares.

El CIN comenzó sus actividades con el reinicio de la democracia en el país, pero el CRUN se desarrolló durante los gobiernos dictatoriales de la llamada Revolución Argentina (1966-1973), con los que no fue disonante. En el capítulo también se presenta en forma sintética y clara los fenómenos de la época con impacto en el ámbito universitario como la noche de los bastones largos, el Cordobazo y el Plan Taquini. Dice Doberti:

“El análisis de las actas de las 68 reuniones del CRUN realizadas entre 1967 y 1972 muestra que, efectivamente, la demanda de mayores recursos, la gestión referida a los salarios y estructuras del personal y el manejo interno del Consejo atrajo mucha mayor atención, concentró más energías y produjo más decisiones que los temas más relevantes referidos a la planificación del sistema universitario, la política educativa, la gestión académica o el desarrollo científico y tecnológico”.

4

Por su parte el CIN fue creado en 1985 y está integrado por las universidades e institutos universitarios nacionales y provinciales, tiene funciones de coordinación, consulta y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario y la promoción de actividades de interés para el sistema público de educación superior, además es órgano de consulta obligada en la toma de decisiones de trascendencia para el sistema universitario.

En el último apartado del artículo se destaca -y de algún modo compara- el desarrollo que ha tenido al CIN desde su creación, transitando tiempos de crisis, consolidando claras políticas universitarias en cuanto a la autonomía, el ingreso, la gratuidad, la dinámica de negociación continua y los mecanismos institucionales para dirimir conflictos. Doberti celebra y agradece que el CIN haya puesto a disposición de los investigadores las actas del CRUN y lo caracteriza como un acto “de enorme valor”, para el promover el mayor

conocimiento de la historia de las universidades argentinas.

El capítulo de **Ana García de Fanelli** se llama *Carreras de ciclo corto para promover el acceso a la educación superior y la inserción laboral: reflexiones para el caso argentino* y pone en discusión el desafío de atender la creciente demanda de estudiantes del nivel terciario con ofertas de calidad y de una duración más corta que las clásicas carreras universitarias, programadas para un desarrollo de cuatro a seis años, según los casos. Como se muestra en el trabajo, la discusión excede nuestras fronteras, por lo cual la autora la considera con una perspectiva internacional, profundizando en la Argentina.

El trabajo analiza las características de la creciente población demandante, generalmente proveniente de sectores socioeconómicos poco favorecido y primeras generaciones con educación terciaria en sus familias, así como las alternativas que el sistema educativo puede ofrecerles, en particular en instituciones que ofrecen carreras cortas. Presenta la discusión respecto al incremento de la equidad social producto de mayores niveles educativos con los límites de las diferentes calidades de las distintas instituciones. Ana G. de Fanelli refiere a diversos artículos suyos y de otros autores respecto a esta temática y cita una investigación sobre estudiantes que finalizaban la escuela secundaria, en el que dice:

“Encontramos que cuanto menor el nivel socioeconómico de los estudiantes y más bajo el nivel de estudio de sus progenitores, mayor es la probabilidad de que piensen elegir estudios terciarios en lugar de universitarios, o trabajar únicamente o que no sepan qué van a hacer al finalizar sus estudios de nivel medio (Adrogué et al., 2022).”

El artículo refiere a la situación de varios países de Europa, Estados Unidos y sobre todo de América Latina y el Caribe, y ofrece una rica información respecto a las carreras cortas y a las diferentes tasas de retornos de los programas universitarios clásicos y de carreras cortas. Respecto a la Argentina, se encuentran definiciones, informaciones y análisis diversos, centrandos sus recomendaciones en la necesidad de fortalecer y garantizar la calidad de los institutos y su vinculación con el medio productivo, de servicios público y privado,

y que estas carreras puedan articularse y continuar con estudios superiores universitarios vinculando la oferta con las demandas de los mercados laborales.

El capítulo de **Carlos Pérez Rasetti** que se titula *Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI* revisa el desarrollo que han tenido los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras desde la aprobación de la Ley de Educación Superior (LES) en 2015 hasta la actualidad, con una detallada, precisa y documentada información, sobre la cual aporta su mirada analítica.

6 Se revisan las políticas, normativas, procedimientos y decisiones que se tomaron en los últimos años, en particular sobre la cuestión de la acreditación de las carreras, acompañada con una mirada crítica sobre los aciertos y errores que a su visión han tenido los principales actores institucionales. En el artículo se profundiza sobre la problemática generada por el artículo 43 de la LES, que entre otros aspectos implicaba que el resultado de la acreditación las carreras podían ser la acreditación por seis años o no acreditar y el autor celebra el tratamiento que le fue dando incorporando el rango de acreditación por tres años, al respecto dice:

“Esta decisión, cuya sabiduría nunca dejaré de destacar, implicó dos cosas: en primer lugar, convirtió la acreditación de carreras establecida en el artículo 43° en una política de mejoramiento de la calidad que con esa decisión comprometió la acción del Estado en una estrategia que involucra a todos los organismos de coordinación del sistema universitario: Ministerio/SPU, Consejo de Universidades, CIN, CRUP, y CONEAU. En segundo lugar, hizo posible la acreditación ya que, si las opciones hubieran sido las obvias, acredita/no acredita, con las resistencias que había en el sistema durante aquellos años, o el procedimiento se diluía para no generar un estallido y se tornaba irrelevante, o un previsible resultado de no acreditación de la gran mayoría de las carreras (más del 90% según los datos de las primeras convocatorias) provocaba ese estallido que hubiera terminado con la interrupción de los procesos y su abandono”.

Pérez Rasetti revisa los análisis de diversos autores argentinos que en los inicios de la CONEAU debatían la pertinencia de la acreditación, considerándola como prueba o camino al mejoramiento de calidad considerando los procesos de planeamiento que ecotadamente se configuraron, como el PROMEL.

Sobre la cuestión de los alcances de las llamadas actividades reservadas Pérez Rasetti presenta y analiza las discusiones, negociaciones y acuerdos que se desarrollaron entre los actores relevantes del sistema universitario -SPU, CONEAU, CIN, CRUP, el CU y asociaciones de decanos- que se desarrollaron a lo largo de los años sobre sobre los títulos, los alcances de las carreras, la cuestión de las actividades reservadas y finalmente la nueva doctrina de estándares aprobado por el Consejo de Universidades, sobre la que expresa y fundamente sus opiniones críticas.

**Eduardo Sánchez Martínez** titula a su trabajo *Estrategias de hibridación en la universidad y sus implicaciones institucionales* y aporta información, reflexiones y propuestas sobre la generalización y complejidad de la enseñanza on-line, valorando prioritariamente el mejoramiento de la calidad de los procesos de aprendizaje que puedan desarrollar las instituciones si acompañan este proceso con una cuidadosa micro planificación y lúcida gestión académica.

Entre los beneficios de una “buena enseñanza híbrida” se menciona la mayor inclusión que puede lograrse, la disminución de las tasas de abandono, procurar un cambio positivo en la manera de estudiar, e incluso en la optimización del uso de algunos recursos de infraestructura y equipamiento de las instalaciones universitarias. Sánchez Martínez revisa y presenta actualizada información bibliográfica e insiste en la importancia de las bases pedagógicas de estos procesos afirmando:

“Como se ha sostenido en distintos trabajos e investigaciones (...), y sin caer en fanatismos constructivistas, creo que hay suficiente información para sostener que la integración y uso de las nuevas tecnologías en la enseñanza, sin un cambio en los modelos pedagógicos subyacentes, no hacen sino confirmar las prácticas educativas que se quieren renovar”.

Se formula preguntas provocativas y propone respuestas sobre la mejor estrategia para el desarrollo de hibridación de calidad en las

universidades argentinas: desde que las instituciones vayan tomando iniciativas según sus posibilidades y capacidades, o se lo haga siguiendo las decisiones gubernamentales centralizadas y homogéneas, o -como finalmente propone- combinando los esfuerzos desde “arriba” y los de “abajo”, la Secretaría de Políticas Universitarias y las universidades.

En el trabajo se destacan algunos los aspectos sociológicos y los esfuerzos de gestión que se requiere para llevar adelante esta hibridación, como un liderazgo legítimo que proponga un planeamiento convincente y eficaz respecto a los cambios que implican estos procesos, tanto en el cuerpo de profesores como también entre los estudiantes. Finalmente, Sánchez Martínez valora la potencialidad de la enseñanza híbrida, más allá de la coyuntura y con la perspectiva de participar en los cambios y mejoramientos necesarios de las universidades.

8 El trabajo de **Adolfo Stubrin** se llama *Tres vueltas al planeamiento universitario de cara a la era exponencial* y efectivamente se refiere y profundiza sobre el planeamiento de las instituciones universitarias y de los sistemas nacionales que las contienen. En primer lugar, se centra en aspectos teóricos del planeamiento democrático refiriéndose tanto a autores clásicos del siglo XX como a estudiosos contemporáneos, y discierne sobre la estrategia, el planeamiento estratégico, el desarrollo institucional y los planes operativos en las universidades, afirmando que “la universidad autónoma es una organización difícil de gobernar, pero gobernable”.

Adolfo Stubrin se refiere a los vínculos entre las políticas y las prácticas de la evaluación de la calidad y al planeamiento institucional, y discute sobre los análisis cualitativos y los modelos paramétricos que avanzan hacia los rankings y al respecto dice:

“Claro que entre esos dos estilos de evaluación no hay una dicotomía; la evaluación de calidad tanto como el planeamiento requieren textos y números, análisis cuantitativos integrados con análisis cualitativos, acuerdos conceptuales sobre objetivos siempre sostenidos en una estadística exacta, confiable y continua. Esa combinación virtuosa permite mejorar las descripciones, afinar los imaginarios de cambio y evitar que las mediciones ramplonas o el impresionismo interesado empobrezcan la apreciación completa sobre la realidad. Los objetivos a conquistar tienen que ser expresados con elocuencia,

pero también traducidos a magnitudes medibles. El puro texto podría llevar a la autocomplacencia, el mero recuento (...) podría conducir a un desenfreno competitivo”.

El planeamiento, la información y la evaluación es el trípode que el autor recomienda para apoyar y desarrollar las complejas actividades de gestión universitaria en vista de horizontes a una gobernanza democrática y eficaz. El artículo aporta referencias a investigaciones realizadas sobre varias universidades de la región respecto al rol del planeamiento y ratifica que “planeamiento, planificación o planeación son tres designaciones que connotan sutiles diferencias, pero que apuntan a instrumento clave: el plan”.

Por otra parte, Stubrin desarrolla ampliamente la discusión que está presente en muchos países de América Latina y el Caribe respecto a la importancia de la función investigación en las universidades, y aporta opiniones contrapuestas a la de destacados especialistas en el tema. Naturalmente expone sus opiniones y las profundiza para la Argentina.

**Danya Tavela** presenta un trabajo llamado *Los posgrados en la Sociedad del Conocimiento* en el que reflexiona sobre el desarrollo de la oferta de posgrados en el país, incluyendo actualizada información sobre el crecimiento de las Especializaciones, Maestrías y Doctorados considerando los años 2014 a 2022, presentados por las distintas regiones de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

Destaca la importancia de este nivel de educación universitaria y de su necesaria vinculación e interacción con el sector productivo, planteando también que los posgrados deben fortalecer la calidad del grado, así como la investigación y transferencia. Tavela se refiere a las maestrías profesionales y académicas y destaca la frecuente dificultad que tienen los estudiantes de este nivel en la finalización de sus estudios con la presentación de las correspondientes tesis y sostiene:

“La importancia creciente que hoy tiene el conocimiento científico y tecnológico para los procesos productivos y para el desarrollo de la sociedad, explican el espacio privilegiado que tiende hoy la enseñanza de posgrado como instrumento básico y para el desarrollo de la investigación como respuesta a la necesidad de contar cada vez más con personas capaces de

innovar y generar conocimientos, a través de una formación permanente al más alto nivel académico”.

En el trabajo se analiza críticamente la extensión de las carreras de grado y posgrado, particularmente los doctorados, lo que ha contribuido a que la mayor posgraduación de los profesores universitarios se centre en las especializaciones y maestrías. Se recomienda también el diseño de currículos que incluyan recursos tecnológicos y promuevan formación de “posgraduados emprendedores, con pensamiento crítico (...) para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la comunidad”. Por último, se sugiere el avance hacia sistemas de créditos y el desarrollo de posgrados cooperativos nacionales e internacionales.

## **Cambia el curriculum. ¿Cambia la enseñanza en la universidad?**

SILVIA BERNATENÉ

11

La pregunta que figura en el título de este trabajo tal vez no tenga una respuesta única y por ese motivo es convocante para reflexionar sobre algunos rasgos que adquieren los procesos de cambios curriculares. En este artículo me propongo compartir un conjunto acotado de ideas sobre las expectativas de transformación que se generan en tiempos de cambios del curriculum universitario, especialmente aquellas vinculadas con la enseñanza en el nivel superior. Antes de avanzar es pertinente señalar que, si bien en ocasiones habrá referencias a los planes de estudios, el eje está puesto en las prácticas que se despliegan en las instituciones, producto de las tradiciones universitarias, de los campos disciplinares y de los sujetos que las sostienen en la vida cotidiana de cada organización. Se trata de “prácticas conmovidas” por los cambios que operaron durante los tiempos del aislamiento social

provocado por la pandemia del COVID-19 ya que permitieron cuestionar numerosas rutinas de las clases universitarias y al mismo tiempo, legitimar el lugar de la vida digital en la educación.

La imbricación entre currículum, instituciones y prácticas puede ser analizada desde la definición que presenta Alicia de Alba configurando el carácter político de su determinación y las implicancias institucionales de su puesta en práctica. “*Por currículum se entiende a la síntesis de elementos culturales (conocimientos, valores, costumbres, creencias, hábitos) que conforman una propuesta político-educativa pensada e impulsada por diversos grupos y sectores sociales cuyos intereses son diversos y contradictorios, aunque algunos tiendan a ser dominantes o hegemónicos, y otros tiendan a oponerse y resistirse a tal dominación o hegemonía. Síntesis a la cual se arriba a través de diversos mecanismos de negociación e imposición social. Propuesta conformada por aspectos estructurales-formales y procesales-prácticos, así como por dimensiones generales y particulares que interactúan en el devenir de los currícula en las instituciones sociales educativas. Devenir curricular cuyo carácter es profundamente histórico y no mecánico y lineal. Estructura y devenir que conforman y expresan a través de distintos niveles de significación*”.<sup>1</sup> Los conceptos de *propuesta político-educativa*, *grupos con intereses contradictorios*, *aspectos estructurales-formales* y *procesales-prácticos* entre otros, hacen referencia a la necesidad de entender las prácticas cotidianas en las instituciones como parte indispensable del currículum en acción que crea sentidos más allá de los pretendidos en el texto del documento curricular.

Una institución formadora construye y sostiene representaciones que generan sentido y dan legitimidad a las posiciones y funciones de sus integrantes. No se trata sólo de la vida universitaria sino también de las condiciones materiales del ejercicio profesional de las diferentes carreras, de la construcción de subjetividades implicadas en los procesos formativos que aparecen como realidades ineludibles a la hora de pensar en cambios curriculares. Los discursos que se sostienen sobre la magnitud y sentido del cambio, no vienen dados. Se construyen. Operan en una red simbólica que es necesario analizar para encontrar en ella los facilitadores u obstaculizadores del cambio. En

---

<sup>1</sup> de Alba, Alicia. (1995). *Currículo: crisis, mito y perspectivas*, Bs. As., Miño y Dávila, cap. 3, ptos. 1 y 2

ocasiones, la modificación de un plan de estudios puede tardar años y suscitar batallas difíciles de resolver. También se reconocen prácticas institucionales de acuerdos que se consolidan en las renovaciones curriculares. En este sentido Lucía Garay señala que “la acción institucional, como todo comportamiento social, no es comprensible fuera de la red simbólica que lo genera y del universo imaginario que ella misma engendra, dentro de un campo determinado de relaciones sociales, en el contexto determinado de una cultura” (Garay, 200, p.44).

Desde esta posición, los cambios curriculares no se dan solo en la formalidad de los documentos -o pueden hacerlo- sino tienen una finalidad más compleja, la modificación de las matrices de pensamiento y acción en las que se fundan las tradiciones disciplinares y profesionales. Los planes de estudios son la presentación escrita del currículum, generan un impacto a considerar en las instituciones, orienta el rumbo del trabajo en torno a él, permite el desciframiento de sentidos y lo que Susana Barco (2008) llama la “decodificación del plan”. El código es un lugar dinamizador de la propuesta que relaciona las pedagogías visibles e invisibles y permite que, al decir de la autora, “se cuele las prácticas” dejando subyacente el eje del plan. Este eje está constituido por los conocimientos, saberes y prácticas centrales de la carrera, son pensados en función de los campos disciplinares que abarca la carrera y de las prácticas profesionales a desarrollar por el egresado. Si bien se explicitan formalmente en el texto curricular, se configuran en las prácticas concretas de profesores y estudiantes.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y retomando las dimensiones centrales que propone Alicia De Alba, podemos ensayar una definición de curriculum universitario que enmarca el análisis: *“Propuesta de formación que implica una selección de conocimientos a los que se considera “verdaderos” y “valiosos” para quienes efectúan esa selección. Surge de una disputa en el campo de la educación superior de la que participan varios actores con intereses diversos y contradictorios entre sí. Opera como legitimador de procesos, con o sin fundamentos teóricos y técnicos, en tanto expresa los saberes de las tradiciones en las que se despliega. Esta propuesta formativa organizada en unidades curriculares establece obligaciones académicas cuyo cumplimiento deviene en la obtención de un título.”* Este proyecto político académico expresado en la formalidad

a través de los planes de estudios, requiere de los proyectos de cátedra que elaboran los y las docentes para dar a conocer el desarrollo de cada asignatura. Del mismo modo, toda la normativa que regula la vida académica conforma el conjunto de aspectos estructurales-formales indispensables para la formación. Si bien la concreción de esta dimensión requiere un conjunto de acuerdos políticos y técnicos, son las prácticas de los sujetos quienes los sostienen y hacen que los lineamientos políticos institucionales se concreten en los espacios formativos. Autoridades académicas, gestores y docentes están involucrados en ambas dimensiones y en ellos es posible reconocer la coherencia entre discursos y prácticas, la convergencia individual en los proyectos colectivos y el compromiso institucional.

### **Expectativas cruzadas**

#### **¿Eficacia vs. Nulidad?**

14

En tiempos de cambios curricular, las expectativas iniciales pueden organizarse en dos grandes agrupamientos en torno a los efectos del cambio, si servirá para modificar todo aquello que creemos no contribuye a la buena formación o si servirá poco y nada a la modificación de lo instituido. Aún a riesgo de proponer un análisis simplista de la situación, en general los argumentos que se sostienen en torno a las dimensiones del cambio son de variado origen e intensidad. La actualización de los contenidos, la distribución de materias y la modificación de la carga horaria en general, son los primeros ejes de análisis. Se trata de una discusión que puede ser ardua si no se aclaran las tensiones que existen al respecto. Veamos algunos ejemplos sobre interrogantes habituales sobre la organización del conocimiento ¿Cuánto de formación general y de formación básica y específica debe tener una carrera? ¿Todas las carreras de una rama de conocimiento tienen que compartir un conjunto de materias comunes? ¿Historia para matemáticos y Matemática para historiadores? ¿Todas las profesiones deben conocer de ambas disciplinas? ¿Cuál es la duración ideal/posible de una materia? ¿Cuál es el margen de

definición de contenidos en las carreras que se encuentran bajo el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior?

Estas son algunas de las preguntas que se reeditan cuando se interroga sobre los efectos del cambio del curriculum. La respuesta a cada una de ellas dependerá del grado de consenso obtenido en las definiciones institucionales y es allí, quienes participan en esas definiciones construyen las ideas de los matices del cambio. En ocasiones, estas discusiones no se dan con la contundencia que deberían darse o se resuelven en términos de “vencedores” y “vencidos”. El curriculum universitario requiere de sujetos convencidos del cambio que manifiesten conocer el sentido y su alcance en la formación involucrada. Desde las expresiones formalizadas en los planes de estudios hasta las prácticas cotidianas, los acuerdos que se alcancen se convierten en “política de Estado” que requiere ser sostenida por toda la comunidad sabiendo que los acuerdos se revisan y se renuevan de manera periódica.

### **¿Política vs. Gestión?**

¿Qué puede la política y qué puede la gestión en tiempos de cambios curriculares? Stephen Ball (1993) sostiene que “la gestión es una tecnología teórica y práctica de racionalidad orientada a la eficiencia, la viabilidad y el control. Constituye un medio para un fin y quienes en ella participan también son medios. Representa la burocratización de la estructura de control a través de las descripciones de tareas, relaciones lineales de gestión y el establecimiento de flujos determinados de comunicación y un estilo de toma de decisiones (...)”. La diversidad de metas, la disputa ideológica, el conflicto, los intereses en juego y la actividad política son características constitutivas de una institución universitaria. En ocasiones, albergan estrategias de control diversas y contradictorias, donde el profesor tiene algún control sobre la organización y en ocasiones, las instituciones despliegan prácticas bajo la lógica del “como sí” se participara, se controlara, se colaborara en procesos de cambio curricular.

La política institucional indica el sentido de las transformaciones y es esperable que conduzca los procesos de cambios curriculares. La gestión institucional es una práctica necesaria para hacer posibles las

políticas, en este caso académicas, pero nunca pueden anteponerse las razones burocráticas cuando se definen las políticas curriculares. Las discusiones sobre los sistemas de administración académica, los estilos de comunicación de calendarios, calificaciones (en ocasiones in-comunicación), las regulaciones derogadas pero sostenidas en los hábitos, no pueden invertir las prioridades de manera tal que la relativa autonomía que pueda generarse en los subgrupos de una institución pueda justificar la existencia de metas confusas y complejos procesos de tomas de decisiones sobre el curriculum universitario. No se trata de una definición de “colecciones” de materias ni “fragmentos clasificados” según las posibilidades cursada de las diferentes cohortes, requiere de definiciones coherentes e integradas a las finalidades políticas que la institución decida.

### ¿Tradicición vs. Renovación?

16 Las preguntas precedentes se vinculan en parte con la formación universitaria que presenta una agenda cada vez más amplia. Solo a modo de ejemplo podemos señalar que cada vez que se discute sobre ello, se reabre el temario clásico sobre el ingreso y egreso, el rendimiento académico, las trayectorias estudiantiles, la vinculación con el posgrado, con la investigación y/o el desarrollo profesional o la configuración los planes de estudios, entre otros temas. Es auspicioso que eso suceda como también la amplia cantidad de universidades que incluyen estos temas en sus políticas institucionales. Sin embargo, las discusiones en torno al curriculum ocupan espacios menos protagónicos en estas agendas, son difíciles de abordar por su complejidad y la temporalidad diferenciada que requiere su tratamiento. Estas características propician el sostenimiento de ciertas tradiciones vigentes en los planes de estudios: organización por ciclos, materias introductorias en campos de saber tradicionales, espacios de prácticas profesionales al final del plan, correlatividades organizadas atendiendo a los “saberes esperables” más que los “saberes indispensables”, escaso espacio a la elección de recorridos por parte de los estudiantes, entre otros tantos ejemplos.

Sin embargo, cuando nos preguntamos qué profesional queremos formar, para qué prácticas, cuáles son los desafíos futuros que deberá

enfrentar en su profesión, cuál es su horizonte formativo, con qué contenidos, etc., las respuestas pueden resultar atrevidas e incomodar al status quo de la formación<sup>2</sup>. Revertir esa tendencia implica cuestionar la formación tradicional y tomar decisiones curriculares en base a criterios de variedad, apertura y autonomía. No me propongo realizar una presentación exhaustiva, sino de caracterizar de manera sucinta las implicancias de estos criterios en el terreno curricular.

Variedad de formatos de espacios curriculares. La coherencia y reglas de validación propias de las disciplinas se aplican con criterios específicos de los agrupamientos multi o interdisciplinarios o de los requerimientos del tratamiento de los problemas profesionales. De esta forma, podemos organizar espacios curriculares en torno a problemas, casos, o temáticas relevantes sin seguir el ordenamiento disciplinar. Por ejemplo, los Ateneos se proponen sostener una tarea colectiva para promover mayores niveles de análisis, comprensión y resolución de situaciones particulares. En cambio, los Seminarios se centran en el estudio y la profundización de diversas teorías y/o autores. Facilita el manejo de materiales con crecientes niveles de complejidad, la comparación entre diferentes posiciones y la discusión grupal.

17

Si el interés está puesto en el desarrollo de obras, el trabajo por proyectos o los Talleres son los formatos propicios. En el primero el eje está puesto en el compromiso con la acción a partir de la realización de una obra. Se promueve la experimentación, el control de resultados y la retroalimentación para corregir el curso de la acción en función de los propósitos del proyecto. Favorece la implicación personal para la toma de decisiones fundamentadas. De manera similar, los Talleres demandan la organización de un trabajo integrado en torno a elaboración/resolución de problemas/obras de la práctica profesional. Incluir diversos formatos en los planes de estudios, traccionan cambios posibles en la organización de las clases constituyéndose en una oportunidad para la modificación de las prácticas de enseñanza.

---

<sup>2</sup> Cabe reconocer que hay experiencias de políticas universitarias en torno a la flexibilidad curricular como el caso de algunas carreras de ingeniería o a la inclusión de contenidos transversales en todas las formaciones, ambos temas vinculados con decisiones renovadas en los planes de estudios en la Universidad Nacional de Río Cuarto.

*Apertura a otro tipo de saberes.* La relación de la teoría con la práctica en los procesos formativos es un eje de discusión permanente en la educación superior y por supuesto, objeto de investigaciones relevantes en el campo educativo en torno a la formación de profesionales reflexivos. Las diversas perspectivas coinciden en sostener la importancia del conocimiento práctico y los saberes experienciales. Se trata de saberes que permiten la negociación con el contexto en el que se usa, lo que lo hace buscar la flexibilidad y adaptabilidad de los marcos de referencias. Originado en la experiencia, su reconstrucción crítica permite ampliar los significados otorgados a la misma. En este sentido, la inclusión de estos saberes durante la formación permite profundizar los fundamentos de las decisiones que están en juego, atender a las condiciones en las que se realizan y comprender la complejidad de las acciones. ¿Cómo se incluyen? Otorgarle valor en las obligaciones académicas que deben cumplir los estudiantes es una opción concreta. Las experiencias de adscripciones, pasantías, saberes previos a la formación que puedan vincularse de manera fundamentada es una opción posible.

18

*Autonomía en la elección de contenidos.* ¿Cuál es el espacio para la elección personal en las carreras universitarias? En general, los planes de estudios ofrecen algunas alternativas de libre elección de materias, pero dentro de un “menú” acotado de ofertas dentro de la propia rama de conocimiento. Es razonable comprender que abrir la posibilidad de aprender de manera significativa contenidos de otras disciplinas requiere identificar los saberes previos de los estudiantes y/o el nivel de profundidad de las asignaturas para garantizar los aprendizajes. Ciencias de datos, arte, antropología, cuidados, género y diversidades, derechos humanos, ambiente, tecnologías, son saberes que dialogan con las diferentes problemáticas de todas las ramas de conocimiento. Sin embargo, son escasas las posibilidades de encontrarnos con intersecciones de este tipo producto de la elección autónoma de los estudiantes porque las propuestas no lo contemplan. ¿Es posible aceptar los intereses de estudiantes por temáticas afines o ajenas a su formación pero que contribuyen a una formación integral y de calidad?

Las expectativas cruzadas por diversos intereses y tensiones propias de la dinámica curricular no pueden eludirse. Están y estarán

presentes por la naturaleza del curriculum, los intereses en pugna y la forma de resolverlos. Se trata de dos dinámicas que caracterizan este campo que requiere de definiciones formales, pero se sostiene a partir de las prácticas individuales y colectivas que se desarrollan en las instituciones. En un escenario donde se estabilizan las tensiones en torno a los cambios curriculares, ¿podemos afirmar que cambian las prácticas de enseñanza? Nuevamente surgen algunos interrogantes, estamos lejos de respuestas únicas ya que las prácticas cotidianas de las aulas, lo que se reconoce como el curriculum en acción, requiere de posiciones claras respecto de la enseñanza para reconocer su potencial transformador.

### **Cambios en las prácticas de enseñanza universitaria**

Al referirnos a las *prácticas de enseñanza*, lo hacemos reconociendo que se trata de la especificidad del trabajo docente, un trabajo que en la educación superior lo realizan personas cuya primera profesión no es la docencia, no se formaron para eso pero lo realizan a diario al igual que sostienen el resto de las obligaciones como profesores y profesoras universitarios/as. En cambio, cuando hablamos de las prácticas de enseñanza para la educación obligatoria, nos referimos a docentes que cursaron carreras de profesorado y se formaron para ello. Aunque parezca una división obvia, no es trivial ya que en varias disciplinas universitarias hay “tradiciones de formación” y comparten preocupaciones particulares de esas carreras, sin embargo, hay una base conceptual indiscutible para el campo pedagógico que define a la enseñanza como práctica social. Las prácticas de enseñanza entendidas como una práctica social regida por fines éticos, se pueden analizar, comprender y modificar, a partir de la acción intencionada de quienes la llevan a cabo reconociendo que el núcleo de ese saber está constituido por la sabiduría práctica o el conocimiento práctico, la deliberación o el análisis de las prácticas. En esta posición, las reglas de la *techne* son los componentes operativos de la acción que hacen posible las intervenciones específicas de la enseñanza. Por ese

motivo, en la complejidad de las prácticas de enseñanza, las prioridades son establecidas por la intención humana del *buen obrar* que fundamentan las decisiones de intervención en relación a los fines político pedagógicos, a los sujetos, a los contenidos, a los recursos, al sentido que cobra en la formación, a las posibilidades de transformación de las propias intervenciones, entre otros.

Los aportes de Carr (2002) para analizar el concepto “prácticas” desde la filosofía de la educación nos permiten profundizar los significados otorgados a este concepto en el campo de la Didáctica. Durante varias décadas la tendencia del campo intelectual fue explicar las prácticas de enseñanza en su relación con la teoría, ya sea por entenderla como aplicación o como fundamento indispensable de la acción, diluyendo la potencia de significados que tiene el concepto para la formación docente. El autor afirma que definir a la práctica por su relación opuesta a la teoría, nos induce a un error ya que el significado de la práctica solo puede determinarse aclarando cuál es la forma en la que se establece esa oposición y la ausencia de vínculos entre ambas; de manera similar, definirla dependiente de la teoría, le otorga a la práctica de enseñanza una falsa estabilidad, como también incurrimos en un error si la definimos de manera independiente a la teoría. De esta forma, la relación entre la teoría y la práctica debe considerar que los cambios también se derivan del uso de los conceptos, señalando que las estructuras conceptuales no son independientes de la vida social y esa dependencia puede gozar de relativa estabilidad.

Para profundizar en el estudio de las continuidades, rupturas y convivencias de conceptos en torno a las prácticas de enseñanza, los aportes de Carr (2002) son esclarecedores. El autor retoma la obra de Aristóteles<sup>3</sup> señalando que la “práctica”<sup>4</sup> tiene sus raíces en la *bios praktikos*, una vida dedicada a la búsqueda del bien humano,

---

<sup>3</sup> El autor refiere a la obra *La Ética a Nicómaco* de Aristóteles como una obra ineludible para el estudio de la Filosofía práctica.

<sup>4</sup> Señalamos la referencia a las raíces griegas del estudio sobre la praxis sabiendo que es un concepto clave para el pensamiento filosófico de diversas corrientes teóricas contemporáneas. Cassin (2018) sostiene que la mayoría de las connotaciones que se vinculan al término praxis, devienen de los usos naturalizados provenientes del postmarxismo, del idealismo alemán o de otros pensamientos teóricos.

diferente de la *bios theoretikos*, que sostiene una forma de vida dedicada a la teoría. En esta distinción, se reconocen dos formas diferenciadas de la acción humana: la *poiesis* y la *praxis*. Así como la *poiesis* es un tipo de acción material regida por la *techne* que implica el conocimiento de reglas que anticipan la acción, la *praxis* también es una acción dirigida a lograr un fin, pero no se produce un objeto material sino un bien moralmente valioso. Esta distinción es la característica distintiva de la *praxis* ya que requiere un *discernimiento sobre ese bien que constituye su fin y es inseparable de su modo de expresión*. El bien sólo puede hacerse, solo existe en la acción misma. De esta forma la enseñanza como práctica es una acción moralmente comprometida, una *praxis* que persigue fines sometidos a revisión por parte de quienes la realizan. Los fines de la práctica no pueden fijarse de antemano a modo de una *techne* que orienta esa acción, sino estarán dados por la posesión de una *phronesis* “sabiduría práctica” que permitirá la deliberación sobre la naturaleza y orientación de los fines<sup>5</sup>.

A partir de estas características, es posible comprender que los cambios formales en el curriculum no alcanzan para cambiar las prácticas de enseñanza en la universidad. Vale aclarar que no se trata de asociar al “cambio” como garantía de mejora sino de su ubicación en una red de significados asociado a la revisión, a la reflexividad, a la reconstrucción crítica de la propia experiencia en el entendimiento de que es imprescindible la deliberación sobre las acciones de enseñanza y con ella, nuevas propuestas de acción en las clases universitarias.

¿Sobre qué aspecto de las prácticas de enseñanza es posible deliberar? La pregunta está orientada a poner en el centro de la escena las decisiones que tomamos cuando pensamos las clases en la universidad. Jorge Steiman (2018) sostiene que la variedad de clases y sus resultados, buenos o malos, son propios de nuestras elecciones, sin embargo, hay un mínimo exigible en toda clase que remite a un modo de intervención que “pueda justificarse en principios éticos y en la presentación de un objeto de enseñanza digno de que el estudiante lo conozca”. En esta frase se condensan las finalidades políticas y académicas expresadas en los planes de estudio y también las

---

<sup>5</sup> Bernatené S. (2022) La enseñanza en la formación docente. Avatares del Consejo Federal de Educación, Buenos Aires, Miño y Dávila.

decisiones de enseñanza que tomarán los docentes. Este el eje de los interrogantes: cuáles son las mejores decisiones a tomar. Siguiendo los aportes de Steiman (2018) es posible sostener una secuencia de decisiones al “pensar” la clase (decisiones pre-clases) y al “dar” la clase (decisiones en clase) que luego son objeto de análisis.

Estas líneas pretenden poner la mirada en esas decisiones que anticipadamente tomamos para organizar la clase y pueden ser una de las tantas puertas de entrada para el análisis de las prácticas. El autor define seis categorías didácticas que están presentes al momento de pensar la clase: el sentido pedagógico, las categorías conceptuales del contenido, los desafíos cognitivos a proponer, el formato de la actividad, los recursos didácticos y el tiempo. Los ordena en dos progresiones: los tres primeros, en la progresión del sentido e intencionalidad de la clase y los tres restantes, en la progresión del formato. De esta forma, cuando pensamos una clase, recorreremos de manera más o menos ordenada esos componentes. Si alguno de ellos no está presente, es probable que tengamos ciertas ideas naturalizadas sobre la enseñanza y el aprender en la universidad que nos impidan reconocerlo como objeto de nuestras decisiones.

22

En relación a la progresión del sentido, nos preguntamos por qué enseñamos los contenidos elegidos. ¿Hay otras opciones posibles de ser consideradas para favorecer la vinculación con los temas/problemas de la formación en curso? ¿Qué aportan a las otras materias del plan de estudios? ¿Y a las futuras prácticas profesionales? Es posible que se trate de preguntas sobre las que tengamos posiciones tomadas, pero, ¿pueden ser actualizadas? ¿Las ponemos en diálogos con saberes de campos afines? ¿Cuáles son las categorías conceptuales que priorizamos en cada clase? ¿Están desagregadas o forman parte de categorías más complejas que requieren de otros abordajes? Es posible que aquellas materias que tengan una organización disciplinar esta pregunta no sea relevante ya que, por ejemplo, la Química o la Física la responden en organizaciones secuenciales de los contenidos. Sin embargo, las “Introducciones” o los “Talleres” de diversos campos de saber construyan estas respuestas en función de las opciones personales o los legados de la tradición. Finalmente, los desafíos cognitivos afectivos que proponemos a nuestros estudiantes, ¿son

acordes a la complejidad del conocimiento? ¿Cómo enseño a trabajar cognitivamente la materia? En la tradición academicista, una buena parte de las prácticas de aprender están asociadas a la escucha atenta, a la ejercitación constante, a la participación acotada en las clases. Sin embargo, se espera que los futuros profesionales dispongan de una actitud creativa, crítica, reflexiva. ¿Cómo se promueven estos aprendizajes en espacios colectivos? Estas son interrogantes básicos, seguramente habrá muchos más.

La progresión del formato implica decidir sobre el estilo de clase. ¿Cómo organizamos la secuencia de actividades? ¿Hay otras alternativas a la división teóricos-prácticos? ¿Qué tareas proponemos realicen en la clase? ¿Y fuera de ella? ¿Sabemos si los estudiantes acuden a otros recursos para comprender el contenido? ¿Utilizan videos explicativos? ¿Cómo trabajan la bibliografía? ¿Y los recursos como guías de estudios, trabajos prácticos, foros, u otros espacios de las aulas virtuales? Como señalamos al inicio de este escrito, los aportes de la tecnología en tiempos de pandemia fueron relevantes, su continuidad depende de la evaluación que hayamos realizado de su implementación como también del análisis minucioso de las condiciones de uso para no aportar a las brechas ya existentes. Estamos en tiempos de una sociedad digital que sostiene prácticas culturales estrechamente vinculadas a la tecnología y especialmente al conocimiento, se trata de cambios cualitativos de enorme trascendencia. Finalmente, las decisiones en torno al tiempo ¿cuánto tiempo le dedicamos a cada actividad? ¿Es el tiempo suficiente para que los desafíos cognitivos puedan promoverse? ¿En qué se utiliza el tiempo de la clase? ¿Hay tiempo para escuchar/se?

Estas son algunos ejemplos de preguntas sobre las decisiones de enseñanza cuando nos disponemos a pensar la clase. Habrá muchas más si generamos dispositivos para analizar las clases e identificar aquellas decisiones que provienen del intercambio espontáneo, de las situaciones esperables o no tanto, de ese carácter no lineal que tienen las clases en cualquier institución educativa. Se trata de cuestionar el “deber ser” de la enseñanza asociado a tradiciones que generalmente poco tienen que ver con las propias convicciones, sin embargo, por encontrarse ocultas en nuestras formas de entender la vida del aula, no pueden ser develadas y modificadas. Nada es

inmodificable, si se reconoce lo que queremos modificar, es posible hacerlo si tomamos otra decisión, renovada, original y tal vez, cargada de riesgos, pero con la posibilidad en ciernes de una mejor práctica de enseñanza.

### **Volvamos a la pregunta inicial**

24 La formación universitaria se despliega en espacios, tiempos y prácticas que van más allá de lo establecido en la formalidad. Los aspectos estructurales formales del curriculum componen una dimensión ineludible, sin embargo, el escenario final para analizar el curriculum universitario requiere de la consideración de las prácticas cotidianas de todos los sujetos implicados. El análisis precedente señala que la pregunta inicial tiene una respuesta posible, el cambio del curriculum universitario no alcanza para cambiar las prácticas de enseñanza, son los y las docentes quienes en la búsqueda de mejores decisiones podrán hacerlo. Los diferentes niveles de definición política y académica incluyendo las prácticas de gestión, están involucrados en la tarea. Esta complejidad de agentes e intereses que se manifiestan en las tensiones descritas no impiden avanzar hacia una configuración renovada de los planes de estudios e involucrar a todos ellos en un proyecto académico integrado.

Los riesgos de asumir cambios sin el compromiso de la comunidad es operar en un modo “legaliforme” que rápidamente se pone en evidencia. En esta nueva configuración de propuestas curriculares, repensar las prácticas de enseñanza constituye un desafío ya que si bien sus resultados son previsibles también resultan variados y de finales abiertos. Como lo señala Terigi (2004), en el diseño de las políticas educativas, la enseñanza no puede “ser pensada por otros y después”, tiene que incluirse en todos los niveles de decisión, especialmente en tiempos de cambios curriculares. Quienes nos dedicamos a la docencia, sabemos de la incertidumbre que rodea nuestro trabajo, pero también la certeza de contribuir a las transformaciones imprescindibles para la construcción de una sociedad más justa y democrática.

## Referencias

- Ball, Stephen. (1993) *La micro política de la escuela*. Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Barco, Susana (2008) *Prácticas y residencias docentes. Viejos problemas ¿nuevos enfoques?* En Menghini, Raúl y Negrín, Marta comp. *Prácticas y residencias docentes. Viejos problemas ¿nuevos enfoques?*, Editorial Universidad Nacional del Sur.
- Bernatené, Silvia. (2022) *La enseñanza en la formación docente. Avatares del Consejo Federal de Educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Carr, W. (2002) *Una teoría para la educación. Hacia una teoría educativa crítica*. Tercera Edición, Madrid: Morata.
- De Alba, A. (1995). Las perspectivas. En A. De Alba. *Curriculum: crisis, mito y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Garay, Lucía. (2000). *Algunos conceptos para analizar instituciones educativas. Publicación del Programa de Análisis institucional de la Educación*. Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- Steiman, Jorge. (2018). *Las prácticas de enseñanza – en análisis desde una Didáctica reflexiva*. Cap. 1. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Terigi, Flavia (2004). La enseñanza como problema político. En Diker, Gabriela. Frigerio, Graciela. *La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos*. Buenos Aires: Ediciones Novedades educativas.



# **Consejo de rectores en el período 1967-1973: continuidades y rupturas desde la mirada actual**

27

JUAN DOBERTI

## **Introducción**

El estudio del sistema universitario argentino a través del tiempo resulta muy útil no solo para dilucidar las situaciones pretéritas sino para entender su conformación actual, en gran medida determinada por decisiones previas. En este sentido, algunas características de la educación superior argentina, como las participaciones de los subsectores estatal y privado o los vínculos entre las instituciones, en algunos casos cooperativos y en otros conflictivos, guardan relación estrecha con el devenir histórico.

En el mes abril del año 2021 el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) puso a disposición de todos los investigadores las actas

de su organismo predecesor, el Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales (CRUN), en los períodos 1967-1973 y 1977-1983. Esta información resulta de una extrema utilidad para el estudio del pasado y, concomitantemente, para el análisis del presente y la proyección futura de la educación superior.

En este trabajo, además del análisis pormenorizado de las actas del CRUN (1.552 folios) entre 1967 y 1973, se relevó la bibliografía sobre el período analizado en materia de políticas universitarias en Argentina, se analizó la revista oficial del CRUN, se estudiaron las publicaciones sobre temas económicos del Consejo y se realizaron entrevistas a informantes calificados. El objetivo último del trabajo es indagar en forma comparativa el funcionamiento, las decisiones y las tensiones en el seno del CRUP en relación con las situaciones equivalentes para el organismo análogo en la actualidad, el CIN.

28

Dentro de las múltiples aristas desde las cuales puede ser analizada la política universitaria en el período estudiado, se pondrá un énfasis especial en los aspectos económico-financieros tratados por el CRUN. Este recorte obedece a que estos temas ocuparon la mayor parte del trabajo de este Consejo, pese a su naturaleza eminentemente académica y a su rol político. Además, se priorizaron los temas presupuestarios por una cuestión de alcance del trabajo, ya que resultaría imposible estudiar en profundidad todos los aspectos.

En el punto 1 de este escrito se describe la situación del contexto nacional e internacional que enmarca el período y condiciona significativamente la actuación del CRUN, poniéndose el énfasis en tres hitos puntuales resultan fundamentales para el estudio de esos años y que tuvieron efectos que condicionaron al sistema universitario por un tiempo prolongado: 1) la Noche de los Bastones Largos, 2) el Plan Taquini y 3) el Cordobazo. Si bien estos tres eventos son de naturaleza muy distinta, comparten el haber afectado al conjunto del sistema universitario y, también, el haber atravesado los límites de la educación superior para constituirse en eventos socialmente relevantes.

En el punto 2 se estudia la actuación del CRUN con una división por los principales temas abordados: el presupuesto anual del sistema universitario, los escalafones docente y no docente, el plan de equipamiento de las instituciones, la distribución de recursos entre las casas

de altos estudios, la creación de universidades, el arancelamiento de los estudios, el sistema de admisión, la autonomía universitaria, la gestión del propio consejo y una suma de otros asuntos que individualmente generaron escasa atención al organismo. Luego, en el punto 3, se lleva a cabo una comparación sintética de los aspectos desarrollados en el punto previo a partir de la evolución de las diferentes cuestiones hasta la actualidad, con las necesarias salvedades derivadas de los contextos dispares, los avances tecnológicos, etcétera. Por último, en el punto 4 se puntualizan las conclusiones básicas del texto.

## **1. La situación del contexto y los hitos del período 1967-1973**

El período analizado se enmarca dentro del contexto de la Guerra Fría que determinaba una polarización entre los países alineados con el bloque occidental capitalista liderado por los Estados Unidos de América, y un bloque oriental comunista encabezado por la Unión Soviética. Además, existía un clima de efervescencia social con una intensa movilización y cuestionamientos de estructuras previas en términos políticos, religiosos y culturales.

29

En este sentido, eventos como la Revolución Cubana en 1959, el Concilio Vaticano Segundo de 1965 o el auge del movimiento contracultural del verano de 1967 en California, eran elementos que atraían a la juventud hacia esferas distintas con un denominador común de búsquedas de rupturas con equilibrios previos. A estos se sumaban acontecimientos como el Mayo Francés de 1968 o la Masacre de Tlatelolco en México en el mismo año que mostraban que el mundo universitario no estaba exento de conflictos y podía ser el centro de disputas sociales y políticas.

En el caso argentino, el país se encontraba transitando un período de gobierno autoritario, con una dictadura que a través de un golpe militar había derrocado al gobierno constitucional del Dr. Illia en el año 1966. Esta fue una más de las interrupciones del orden legal, en un ciclo de alternancia entre gobiernos civiles y militares que se inició en 1930 con el derrocamiento del presidente constitucional

Hipólito Irigoyen e incluía, desde el año 1955, la proscripción del partido peronista, históricamente mayoritario. Durante el período que va de 1967 a 1973 se sucedieron en la presidencia los generales Onganía, Levingston y Lanusse, en gobiernos signados por la ausencia del estado de derecho, la falta de libertades y episodios represivos de gravedad que no respetaron la vida de las personas pero que tuvieron una dimensión incomparablemente menor que lo acontecido durante la última dictadura militar ocurrida entre 1976 y 1983.

En el año 1966, al inicio del gobierno dictatorial de la Revolución Argentina, el sistema universitario estaba conformado por solo 9 universidades nacionales y 19 universidades privadas. El período previo, que va de 1955 a 1966, más allá de su sesgo antiperonista discriminatorio, se considera la “época de oro” de la universidad argentina, con la creación de nuevas carreras que dinamizaron la oferta académica y un impulso importante a la actividad científica a través de la creación del Conicet, la ampliación de las dedicaciones exclusivas de los docentes y el fomento de actividades de extensión, entre otras iniciativas renovadoras<sup>1</sup> (Breslin, 2021).

30

Asimismo, cabe señalar que el período estudiado se encuentra dentro del auge de las teorías del desarrollo, caracterizadas por la confianza en la planificación del crecimiento económico y de las políticas de bienestar social, otorgándose al estado un rol protagónico en el desarrollo nacional y a las universidades un rol relevante como actores sociales que propiciarían la descentralización territorial y el avance de la producción (Zuleta Puceiro, 2022).

Los tres hitos externos principales que condicionaron la actuación del CRUN fueron “la noche de los bastones largos”, el “Cordobazo” y el Plan Taquini. Los tres eventos son muy diferentes, pero tienen como rasgo común el haber afectado significativamente a la actividad universitaria, tener un componente del mundo académico en su origen y no haber sido gestados dentro del marco de las autoridades de las casas de altos estudios o del Ministerio de Educación.

---

<sup>1</sup> En la Universidad de Buenos Aires en esta época se produjeron eventos de gran trascendencia como la creación de las carreras de economía, psicología, sociología y ciencias de la educación, la fundación de la editorial EUDEBA, la puesta en funcionamiento de la Dirección de Orientación al Estudiante y el inicio de la construcción de la ciudad universitaria (Buchbinder, 2005).

El primer hito, la noche de los bastones largos, fue un evento ocurrido el 29 de julio de 1966 en el cual el régimen dictatorial de Onganía decidió el desalojo violento de cinco sedes de la Universidad de Buenos Aires que estaban ocupadas por docentes, estudiantes y graduados que se oponían a la intervención de las instituciones educativas por parte del gobierno<sup>2</sup>. La brutalidad de la acción emprendida llevó a que se destruyeran laboratorios y bibliotecas y a que numerosos docentes y estudiantes fueran lastimados y encarcelados pero, lamentablemente, las consecuencias resultaron aún peores en el largo plazo, con cientos de renunciadas y cesantías y más de 300 docentes que abandonaron el país, en el inicio de un proceso de censuras, fuga de cerebros y decadencia de la universidad argentina, que venía de un período inverso de florecimiento de sus actividades de enseñanza, investigación y extensión.

Este primer hito, previo a la conformación del CRUN, condicionó el desarrollo universitario en forma negativa y con efectos en algunos casos irreversibles, como la pérdida de docentes de enorme valor, especialmente en las áreas de ciencias exactas y humanidades. Sin embargo, el CRUN no tuvo en toda su actuación hasta el año 1973 una declaración contraria al comportamiento gubernamental de esa noche, lo cual podría considerarse esperable porque los rectores eran en su mayoría interventores designados por el mismo gobierno que había realizado las acciones cuestionables. Sin embargo, resulta llamativo que un evento tan relevante para el sistema universitario no fuera mencionado de ninguna manera en las actas de los siete años posteriores, como si no hubiera existido, en una negación difícilmente justificable.

---

<sup>2</sup> La Ley de Universidades Nacionales 16.912 sancionada por la dictadura gobernante establecía en su artículo 3° que "Los Rectores o Presidentes de las Universidades Nacionales y los Decanos de sus respectivas Facultades ejercerán funciones administrativas, siendo sus actos provisionales, correspondiendo al Ministerio de Educación el ejercicio de las atribuciones reservadas por sus estatutos a los Consejos Superiores o Directivos." Esto implicaba la supresión de la autonomía universitaria y, además, en el artículo 8° se determinaba que "Los Centros o agrupaciones estudiantiles, deberán abstenerse de realizar actividades políticas. La violación de esta prohibición autorizará al Ministerio de Educación para disolver el Centro responsable de ello." Por último, en los dos primeros artículos se daba 48 horas a los rectores y decanos para aceptar la continuidad de sus cargos bajo las nuevas circunstancias o ser reemplazados por personas designadas por el Poder Ejecutivo. Las autoridades de la UBA y las UN de Córdoba, La Plata, Litoral y Tucumán renunciaron, pero las de las UN del Sur, Nordeste y Cuyo continuaron como interventoras.

El segundo hito, el “Cordobazo”, fue un alzamiento popular en la Provincia de Córdoba (de allí su denominación) durante los días 29 y 30 de mayo de 1969 liderado por el sindicalismo local pero que contó también con apoyo estudiantil, que se prolongó durante dos días y excedió la capacidad represiva de las fuerzas policiales, que debieron recurrir al ejército para retomar el control de la ciudad. Más allá de que el levantamiento fue sofocado y sus líderes apresados, tuvo réplicas en diferentes ciudades del país (el “Rosariazo”, el “Correntinazo”, el “Mendozaso”, etc.) y significó una herida mortal para las aspiraciones de continuidad del gobierno de Onganía y, más genéricamente, de la autodenominada Revolución Argentina.

32

La inviabilidad del gobierno de mantener el orden público sin apelar a niveles crecientes de violencia que lo deslegitimaban ante una sociedad que manifestaba su descontento y una juventud que pugnaba por cambios sociales, tuvo también su correlato en el ámbito universitario. Esto se expresa en las actas del CRUN que, luego de esa fecha, muestran una posición a la defensiva, advirtiendo los rectores que se viene un cambio de época y que no podrán imponer cambios para el largo plazo porque el gobierno que los designó no logrará sostenerse. En algunos casos esta visión es explicitada, por ejemplo en lo relacionado con la imposibilidad de realizar cambios a la Ley Orgánica de las Universidades N° 17.245, con los conflictos con el personal no docente o con las reacciones estudiantiles ante las restricciones en la admisión a las casas de altos estudios<sup>3</sup>.

El tercer hito histórico del período es el Plan Taquini de creación de universidades, que modificó la conformación del sistema educativo, produjo intensos debates y movilizó a sectores sociales incluso por fuera de los claustros, especialmente en el interior del país. Esta iniciativa no

---

<sup>3</sup> Como ejemplo de esta situación puede mencionarse al Acta de la segunda reunión del CRUN del año 1971 en la que se avala la decisión de la UN de Córdoba de declarar optativos los cursos de ingresos porque *“Los conflictos estudiantiles se dan en una universidad conmovida por la huelga violenta del personal no docente, pero se dan también en una ciudad donde simultáneamente hay conflictos de obreros, empleados públicos, empleados del poder judicial y malestar policial... Evaluada la situación in totum, es decir los problemas estudiantiles, gremiales y el clima de la capital de la provincia, los señores consiliarios opinan que resulta imposible receptor pruebas académicamente.”* En el Acta de la cuarta reunión de ese año el Dr. Gatti (Presidente de la UN de La Plata) indica que *“No es oportuna una modificación sustancial de la Ley N° 17.245 porque el momento social y político del país no es propicio”,* opinión con la que acuerdan los rectores de la UBA y la UN del Nordeste.

surgió desde los espacios formales a cargo de tales decisiones, como el Ministerio de Educación o el CRUN, o con intereses esperables en ellas, como los gobiernos provinciales y municipales, sino de un académico, Alberto Taquini, quien contó con el respaldo de las comunidades locales, algunos medios de comunicación y el poder político.

Cabe señalar que el Plan Taquini fue un tercer elemento que dejó una huella en el sistema universitario, que luego sería seguida por otros gobiernos, y en la sociedad en general. El posicionamiento básico del CRUN fue de oposición a la propuesta, con argumentaciones que luego se replicaron en las siguientes oleadas de creaciones de instituciones. El proceso de fundación de nuevas universidades y el posicionamiento del CRUN se desarrolla con mayor detalle en el punto siguiente.

## **2. La actuación del consejo de rectores de universidades nacionales**

Luego de la intervención de las universidades nacionales determinada a través de la Ley 16.912, el gobierno dictatorial sancionó la Ley Orgánica de las Universidades N° 17.245 que, en sus rasgos más salientes, reconocía la autonomía y la autarquía universitarias, pero las condicionaba a una intervención por parte del poder Ejecutivo fácilmente ejecutable (artículos 7° y 116°). Asimismo, se prohibía la actividad política a los centros de estudiantes y en los recintos universitarios (artículos 10°, 98° y 99°) y se restringía la participación en las autoridades colegiadas (Asamblea, Consejo Superior y Consejo Académicos) a los profesores, excluyendo a los estudiantes<sup>4</sup>, graduados y no docentes. De este modo, se configuraba un esquema que buscaba limitar la participación de los claustros y perpetuar el alineamiento de las instituciones universitarias al gobierno de la llamada Revolución Argentina.

El marco de competencias del CRUN estaba delimitado por las prescripciones de la Ley N° 17.245, que le confería competencias referidas a: la programación del planeamiento de la enseñanza universitaria oficial,

---

<sup>4</sup> Los estudiantes solo podían tener un representante en los Consejos Académicos (actuales Consejos Directivos de las Facultades) con voz pero sin voto.

la creación de facultades y carreras, la realización de estudios, la aprobación de proyectos de presupuestos, el dictado de normas administrativas comunes a todas las universidades (en especial el estatuto y el escalafón del personal), la fijación de las condiciones de admisibilidad a las universidades y la recomendación a las universidades de medidas para la coordinación de sus actividades docentes, culturales y científicas.

Pese a la diversidad de funciones asignadas en la normativa, algunos autores consideran que, en términos prácticos el trabajo del CRUN se restringió a los temas presupuestarios (Bour et. AL., 1973)<sup>5</sup>, o a estos más la gestión de los escalafones del personal universitario (Erreguerena, 2018), con un escaso desarrollo de los temas de planeamiento, estudios, normativas comunes, sistemas de admisión o coordinación de actividades. Igarza (2022) coincide en la centralidad de los temas presupuestarios en el tratamiento del CRUN, aunque agrega que se aprobó el escalafón del personal no docente, se reglamentó la creación de carreras y de posgrados, se desarrolló un sistema de becas y se realizaron algunos estudios sobre políticas universitarias. Sin embargo, tal como apuntan Bour et al. (1973), los estudios realizados surgieron por vocación de los técnicos del CRUN y no fueron tenidos en cuenta por los rectores para la toma de decisiones<sup>6</sup>.

34

El análisis de las actas de las 68 reuniones del CRUN realizadas entre 1967 y 1972 muestra que, efectivamente, la demanda de mayores recursos, la gestión referida a los salarios y estructuras del personal y el manejo interno del Consejo atrajo mucha mayor atención, concentró más energías y produjo más decisiones que los temas más relevantes referidos a la planificación del sistema universitario, la política educativa, la gestión académica o el desarrollo científico y tecnológico.

Los temas presupuestarios, la administración del personal, las tratativas para el equipamiento y la administración del propio Consejo

---

<sup>5</sup> En Bour et al. (1973) se desagregan los temas tratados por el CRUN durante el período analizado, exponiéndose que los referidos a asuntos académicos y de ciencia y técnica solo representaron el 31,1% del total.

<sup>6</sup> El informe de Bour et al. (1973) expone que la falta de ejecutividad fue advertida por los medios de comunicación que fustigaron la labor del CRUN pero, sin embargo, los autores indican que un efecto positivo fue el asesoramiento de los profesionales del CRUN a algunas autoridades de universidades nuevas del interior del país que requerían asistencia técnica y la obtenían satisfactoriamente. Esto sería una externalidad positiva del funcionamiento del Consejo.

constituyen aspectos de apoyo a las actividades sustantivas de las universidades, por lo cual, sin desmerecer su importancia, resulta llamativo que hayan protagonizado los debates de los rectores. En general los aspectos accesorios a los principales suelen acaparar el mayor esfuerzo de las líneas técnicas, reservándose para las máximas autoridades los aspectos principales, algo que no ocurrió en el período analizado.

Resulta aún más inadecuada la situación descrita si se considera que, además de la permanente importancia de las universidades para el desarrollo socio-económico del país, se suscitaron en el período situaciones que justificaban una especial aplicación del Consejo como la crisis suscitada por La Noche de los Bastones Largos, el Plan Taquini o los cambios de gobierno, que exigían posicionamientos sobre las características del sistema universitario que se pretendía desarrollar. A continuación, se describen, en forma sintética, los pronunciamientos del CRUN sobre los temas que generaron su mayor dedicación.

### **El presupuesto anual del sistema universitario**

35

La ley 17.245 indicaba que cada universidad elevaría anualmente al CRUN su anteproyecto de presupuesto y, a su vez, este los enviaría consolidados junto al estado del planeamiento de la enseñanza universitaria a la Secretaría de Estado de Cultura y Educación. Luego, el Poder Ejecutivo (el Congreso no funcionaba por ser un gobierno dictatorial) decidiría la asignación presupuestaria en función de la disponibilidad de recursos.

Desde el punto de vista técnico, la elaboración del anteproyecto sumaba los presupuestos de las distintas universidades que contenían una apertura por los clasificadores por función, económico, institucional y por objeto del gasto, lo cual permitía conocer para qué se destinarían los recursos (por ejemplo, educación o ciencia y técnica), si era para gastos corrientes o de capital, la dependencia (facultad, hospital, colegio, etc.) y los montos para gastos en personal, bienes de consumo, servicios públicos, becas o infraestructura y equipamiento.

Además de la elaboración del anteproyecto de presupuesto para el año siguiente, las autoridades del CRUN elevaban a las autoridades del Poder Ejecutivo pedidos de refuerzos presupuestarios justificados

en el aumento de la matrícula, el funcionamiento de nuevas carreras, la necesidad de realizar obras y el pago de aumentos salariales. Este último concepto solía ser reconocido en las transferencias a las universidades, pero los restantes en general no, por lo cual las instituciones vieron reducidos sus presupuestos por alumno ante un crecimiento de la matrícula muy superior al aumento de los recursos, puesto que la matrícula crecía al 8,7% anual y las erogaciones al 3,9% anual (Guichon et al., 1972)<sup>7</sup>.

Los interlocutores para las demandas presupuestarias eran los titulares de los siguientes organismos: la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, el Ministerio del Interior del cual dependía esta Secretaría, la Secretaría de Estado de Hacienda, el Ministerio de Economía y Trabajo del cual dependía esta Secretaría y la Presidencia de la Nación. A partir de la Ley 18.416 del 20 de octubre de 1969 (Decreto-Ley) se crea el Ministerio de Cultura y Educación y el Ministerio del Interior deja de participar como contraparte en la discusión presupuestaria<sup>8</sup>. Además, al crearse en 1970 la Subsecretaría de Coordinación Universitaria dentro del Ministerio de Educación, se incorpora esta entidad al espacio de intercambio<sup>9</sup>.

En términos políticos todas las autoridades estaban alineadas porque al convivir en un gobierno dictatorial no había disidencias en el Congreso de la Nación, y las universidades habían sido intervenidas a través del Decreto-Ley 16.912. En los casos en que las instituciones fueron normalizadas, esta falsa regularización se realizó en condiciones de proscripción de la actividad política que aseguraban

---

<sup>7</sup> El debate presupuestario, la elaboración de proyectos de presupuesto y las demandas de fondos requieren conocimientos técnicos especializados que los rectores solían no poseer, excepto que tuvieran una formación de base ligada a las ciencias económicas. Es por ello que se apoyaban en el personal técnico del propio consejo y en los asesores y secretarios de hacienda de las distintas universidades. Como ejemplo de esto, en las actas de la primera reunión del año 1972, consta que se solicita a los rectores asistir con asesores presupuestarios y se atrasa un día el debate porque algunos de ellos no habían llegado.

<sup>8</sup> En Iramain (2020) puede advertirse la evolución de la estructura orgánica del estado nacional a través del tiempo.

<sup>9</sup> La Secretaría General de la Presidencia podía agregarse como interlocutor sobre aspectos vinculados con la normativa del sector público. Adicionalmente, el CRUN tenía vínculos frecuentes con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), pero el foco de estas relaciones no estaba puesto en los temas presupuestarios.

la adhesión amplia de las nuevas autoridades al gobierno nacional. Los vínculos del CRUN con el Presidente de la Nación eran cordiales y más esporádicos que con las restantes autoridades (unas dos veces por año) y las demandas de fondos eran derivadas a las áreas funcionales específicas. Sin embargo, se mantenían las posiciones inevitablemente disímiles entre las autoridades educativas que solicitaban más recursos por su deseo de llevar a cabo más acciones y la conducción económica que era reticente a entregar fondos por la necesidad de cuidar el equilibrio macroeconómico.

### **Los escalafones docente y no docente**

El personal docente y no docente de las universidades nacionales tenía una regulación vinculada en forma primaria a sus instituciones de dependencia. En este sentido, la Ley 17.245 indicaba que el consejo superior de cada casa de estudios tenía a su cargo la designación de profesores concursados y reglamentaba la carrera docente; además, el rector nombraba o removía al personal docente interino y al no docente.

Pese a la dependencia directa con cada universidad, el CRUN tuvo una enorme carga de trabajo vinculada a la administración de las plantas de personal. Las gestiones sobre esta temática incluyeron los siguientes aspectos:

- La liquidación de haberes. Esto requirió acciones intensas vinculadas a la consecución de recursos para pagar los salarios, tramitaciones de las demandas de aumentos de sueldos y diligencias sobre aspectos menores como compensar descuentos de días de huelga (incluso cuando se hubieran producido varios años antes) y la forma de pago de los aguinaldos, asignaciones familiares y el adicional por zona desfavorable.
- El análisis de las disparidades de sueldos, dedicaciones, categorías y condiciones laborales entre las universidades. Esto tenía como tensión subyacente el sobre o subfinanciamiento relativo entre las instituciones y la justificación de esto por causas válidas o inapropiadas, así como la uniformidad del sistema o la decisión individual de cada institución sobre el manejo del personal.
- La comparación de los salarios y condiciones laborales del

personal universitario con respecto a la administración pública nacional. El CRUN no quería encuadrar a su personal en este último espacio en virtud de la autonomía universitaria, pero era un marco inevitable de comparación porque el Ministerio de Economía y Trabajo establecía pautas que pretendía aplicar en forma común a todos los empleados públicos. La interpretación legal del CRUN tendió a considerar inaplicables las normas genéricas de la administración pública por la autonomía universitaria, si bien la dependencia de los recursos del tesoro nacional hacía que esa postura no siempre fuera sostenible, al recibir transferencias que, por ejemplo, podían contener congelamientos salariales dispuestos por el Poder Ejecutivo. Además, el CRUN pretendió que los aumentos de sueldos de la administración pública tuvieran un correlato en las universidades, pero no se aplicaran las restricciones salariales.

- El estudio de un nuevo convenio colectivo de trabajo no docente. El acuerdo finalmente fue aprobado y entró en vigencia el 1 de enero de 1971, aunque con un financiamiento parcial del poder ejecutivo que generó conflictos, problemas en el reencasillamiento del personal y obligó a mayores gestiones del CRUN. Este nuevo escalafón fue precedido de muy largas negociaciones y debates, en los que participó también el Ministerio de Cultura y Educación, y de conflictos enconados con el gremio no docente que tenía más de una conducción (FATUN Auténtica y FATUN Interior) y, pese al marco dictatorial, funcionaba con un poder importante para interactuar y, en algunas ocasiones, llevar a cabo huelgas. De hecho, luego de aprobado el nuevo escalafón se iniciaron demandas para modificarlo con mayores beneficios salariales para los trabajadores, aprovechando la debilidad del gobierno en su fase final, aunque no lograron alterar el convenio previo. El texto aprobado resultaba similar a los escalafones generales de la administración pública (con agrupamientos administrativo, de servicios generales, de maestranza, asistencial, técnico y profesional), con 18 categorías, un número usual en esa época, y con los conceptos salariales típicos del sector público (sueldo básico, dedicación funcional, antigüedad,

título, dedicación horaria e insalubridad)<sup>10</sup>. Una controversia suscitada fue la demanda gremial de un mayor reconocimiento salarial por antigüedad frente a un criterio del CRUN que quería ligar el sueldo en mayor medida al desempeño, dos posturas típicas en la tensión entre trabajadores y empleadores<sup>11</sup>.

- El examen de las incompatibilidades docentes. Este fue un tema siempre complejo por el nivel austero de las remuneraciones ante un costo de oportunidad elevado de los profesores, especialmente para los casos de dedicaciones exclusivas de carreras profesionalitas. Al respecto, en el año 1968 se debatió un proyecto de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA para permitir a sus docentes de dedicación exclusiva el trabajo un día a la semana como consultores, lo cual suscitó un debate con opiniones antagónicas. Las posturas favorables consideraron que si el trabajo se refería a actividades profesionales ligadas a lo académico sería “la misma actividad” y, en consecuencia, no sería contrario a lo prescripto por la Ley 17.245. Las visiones en sentido inverso, se justificaban en la función del estado de remunerar adecuadamente a sus docentes para que no necesitaran otras actividades y en la desventaja de las universidades del interior al tener mercados alternativos menos atractivos, lo cual podría generar migraciones hacia los grandes centros urbanos. En el año 1970, ante la consulta del Ministerio de Cultura y Educación, se aclaró que para el CRUN el trabajo en otras entidades del sector público no creaba otras incompatibilidades que las que definiera cada universidad. En el año 1971 también se suscitaron debates sobre el mismo tema ante una posible modificación de la ley 17.245, considerándose que eran aceptables trabajos adicionales que implicaran tareas de carácter no permanente<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> El escalafón aprobado puede analizarse en detalle en las actas de la segunda reunión del año 1970.

<sup>11</sup> En el acta de la 7ma reunión del año 1969 del CRUN los rectores acuerdan “modificar el régimen actual de modo que permita la eliminación del factor antigüedad en los cargos a fin de erradicar, en la medida que corresponda, su exagerada incidencia en los sueldos”.

<sup>12</sup> Los debates sobre esta temática constan en las actas de las reuniones 5ta del año 1968, 5ta del año 1970 y 6ta del año 1971.

- El estudio de un escalafón docente. Con esto se buscaba una tendencia a igualar las remuneraciones de todas las universidades y que no hubiera categorías diferentes para funciones similares, bajo la premisa de que cada institución era autónoma, pero se debía armonizar al sistema en su conjunto, en un equilibrio muy difícil de lograr. Por ello se realizaron análisis para la sanción de un nuevo escalafón y se hicieron modificaciones al vigente. Asimismo, se realizaron relevamientos ante solicitudes de la CONACYT para dar cuenta del personal docente vinculado a tareas de investigación.
- El pago de las autoridades superiores. En general su buscó que tuviera una relación con los salarios docentes, aunque con un coeficiente que permitiera llegar a un monto mayor para reconocer su mayor responsabilidad. Esto siempre resultó complicado por la ausencia de un actor externo, como las asociaciones sindicales, que presionara por incrementos de sueldos, por referirse a remuneraciones que incluían a los propios rectores y porque para las autoridades estatales era complicado pagar salarios elevados por el rechazo que se generaba en la opinión pública.

40

En algunos aspectos, como las demandas de aumentos salariales, el CRUN expuso una simpatía por las demandas, pero indicaba a los gremios que debían canalizar el requerimiento al Ministerio de Cultura y Educación por carecer de fondos para satisfacerlas. En ese sentido, el rol del CRUN era complejo porque estaba entre el organismo financiador (el Ministerio) y las universidades, que eran las verdaderas empleadoras del personal, en un espacio importante de articulación y con algunas funciones decisorias, como las referidas a los convenios colectivos de trabajo, pero en otras cuestiones con un rol más bien declarativo, como en la implementación de los pagos salariales, las designaciones de personal o las determinaciones sobre condiciones laborales.

Más allá de la importancia evidente del personal docente y no docente en las actividades universitarias, caracterizadas por ser “mano de obra intensiva”, y requerir personal altamente calificado, llama la atención el elevado tiempo dedicado por parte de las máximas

autoridades universitarias a temas menores, por ejemplo, de liquidaciones de haberes, que podrían haberse delegado a instancias de menor jerarquía. Además, en función de la competencia primaria de cada universidad, el CRUN no tendría responsabilidad directa, por lo cual no resultaban temas prioritarios.

Finalmente, cabe señalar que ante la creciente debilidad de un gobierno en declive los trabajadores universitarios, docentes y no docentes, lograron presionar eficazmente para obtener incrementos salariales. En consecuencia, ante un presupuesto por estudiante que mermaba en términos reales, los gastos corrientes ganaron participación relativa frente a los gastos de capital en el período analizado (Guichon et al., 1972).

### **El plan de equipamiento de las instituciones**

El subfinanciamiento de los rubros no salariales de las universidades nacionales, entre los cuales sobresalían la infraestructura y los restantes bienes de capital, fue una constante en el período analizado y existía una inercia previa en el mismo sentido. Por ello, el CRUN elaboró un segundo plan de reequipamiento destinado a ampliar y actualizar el patrimonio de las universidades nacionales, debido a que el previo<sup>13</sup> no había colmado las necesidades de las casas de estudios.

La Ley 17.245 en su artículo 76 indicaba que *“El Consejo de Rectores deberá realizar los siguientes estudios ... d) De las necesidades económicas y de equipamiento de las distintas universidades”*. En consecuencia, el CRUN debía establecer el punto de partida de las necesidades y actuar como articulador frente al eventual ente financiador que, como continuidad del primer plan, fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La gestión de este crédito insumió una carga de trabajo enorme

---

<sup>13</sup> El convenio entre el BID y el gobierno argentino para el período 1962-1968 fue aprobado mediante el Decreto N° 8367/62.

del CRUN, que entre 1967 y 1972, según las actas de las reuniones<sup>14</sup>, generó debates intensos, obligó a la contratación de consultores expertos, derivó en trabajos de preparación en las universidades, involucró a representantes de otros organismos (del Consejo Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Cultura y Educación, el Instituto Nacional de Crédito Educativo y el Ministerio de Economía y Trabajo) y motivó reuniones con representantes del BID en Buenos Aires y en Washington para debatir las características del crédito.

Los debates en el marco del CRUN y con los interlocutores vinculados al proyecto versaron sobre los rubros a financiar, la forma de registrar las operaciones, los mecanismos de compras y licitaciones, la forma del pago de la contrapartida local del préstamo, la distribución del crédito entre las universidades y, por último, la eventual sustitución del BID por el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), banco público de reciente creación. Entre los temas tratados por el CRUN, el plan de reequipamiento y el préstamo BID ocuparon más del 10% del total (Bour et al, 1973).

42 Pese a los esfuerzos realizados y la necesidad evidente de dotar de mayor y mejor infraestructura y equipamiento a las universidades, el crédito no pudo concretarse durante este período, tornando fútiles los trabajos y debates llevados a cabo.

### **La distribución de recursos entre las casas de altos estudios**

La asignación de recursos entre las casas de altos estudios es un tema siempre controversial porque una vez definidos un monto global o una suma específica para algún programa, queda por resolver la distribución entre las universidades, una cuestión compleja porque tienen diferentes tamaños, ofertas académicas, infraestructura, plantas de personal, etcétera. Esta heterogeneidad suele ser problemática, en una situación análoga a lo que ocurre con la distribución secundaria en la coparticipación entre las provincias argentinas,

---

<sup>14</sup> Exponen los debates sobre el tema las actas de las reuniones número 1 y 5 del año 1967, 4, 8 y 10 del año 1968, 3, 4, 5, 5, 7 y 9 del año 1969, 2, 3, 6, 8, 9, 10 y 13 del año 1970, 1, 2, 8, 9 y 11 del año 1971 y 1, 5 y 10 del año 1972.

ocupando la Universidad de Buenos Aires un rol similar al de la Provincia de Buenos Aires (Doberti, 2007).

La participación igualitaria en el CRUN, con un voto por rector, genera una subrepresentación de la UBA, a la cual no se le reconoce su tamaño diferencial ni su rol de institución referente del conjunto. Asimismo, las instituciones nuevas requieren recursos adicionales para dotarlas de la infraestructura y el equipamiento para su puesta en marcha y la designación de los planteles de personal docente y no docente.

Las transferencias de fondos al tesoro para el sistema universitario tenían al CRUN como organismo distribuidor de las partidas, ya fueran estas para aumentos salariales, para refuerzos presupuestarios sin asignación específica o para programas particulares. Los distintos criterios utilizados fueron: a) la compensación a las instituciones que pagaban salarios más bajos, tenían una peor relación entre docentes y estudiantes o menores dedicaciones; b) el tamaño diferencial de las universidades; y c) el igualitarismo, con un monto equivalente por universidad. En consecuencia, de los cinco prorratores clásicos definidos por la teoría (discrecionales, igualitarios, proporcionales, redistributivos y devolutivos (Sabatto, 2021)) se usaron tres: redistributivos para compensar situaciones desventajosas; proporcionales cuando se consideró el tamaño medido según estudiantes, docentes u otra variable; e igualitarios al establecer una distribución uniforme por institución<sup>15</sup>.

En un caso, para la distribución del préstamo que se negociaba con el BID (en el que no participaba la UBA), en la décima reunión del año 1969, se utiliza un algoritmo distribuidor que combinaba los siguientes indicadores: metros cuadrados por alumno, funcionalidad de los edificios, estado de conservación de los inmuebles, propiedad de los edificios, presupuesto proveniente del tesoro nacional por alumno y cantidad de estudiantes. Finalmente se decidió en esta

---

<sup>15</sup> En el año 1968 se observa en el acta 90 de la sexta reunión que para la distribución de un refuerzo presupuestario se resuelve como criterio de asignación la compensación a las universidades que abonaban salarios más bajos y también se usa un criterio compensador en la novena reunión del año 1969 (actas 259 y 260). Por el contrario, en otros casos se optó por una distribución en función del tamaño institucional (refuerzo presupuestario expuesto en las actas 80 y 81 de la tercera reunión del año 1969) o según un criterio igualitario para todas las instituciones (actas 87 y 88 de la cuarta reunión del año 1969).

reunión ponderar en un 40% el número de alumnos por institución y en un 60% al resto de los indicadores y establecer una aproximación de los valores resultantes en cinco niveles correspondientes a la siguiente asignación en millones de dólares: 4,5 para las UN de Córdoba y La Plata; 4 para la UN de Rosario; 3,25 para las UN de Cuyo y Tucumán; 3 para la UTN y 2,5 para las UN de Cuyo, Litoral y Sur. Los criterios subyacentes serían el redistributivo para financiar a las universidades con peor infraestructura y el proporcional al considerar el número de estudiantes.

44 El peso de la UBA en el sistema universitario, en gran medida derivado de la macrocefalia de la Ciudad de Buenos Aires y el menor desarrollo relativo del interior del país, en un desequilibrio de larga data que se remonta a los orígenes de la nación, no se condecía con su poder de decisión en el CRUN, donde prevalecía el criterio igualitario. Ello llevaba a una situación conflictiva que alineaba a las 8 representaciones del interior del país enfrentando a la UBA (Erreguerena, 2018). En este sentido, en la octava reunión del año 1971 en rector de la UN del Nordeste expresaba que *“Ahora, una vez más, vuelvo a referirme al tema pues considero que la actitud de algunas universidades de efectuar, para paliar sus urgencias presupuestarias, gestiones al margen de la vía del Consejo, no constituye la mejor práctica...”*. Esta queja se refería básicamente al hecho de que la UBA acompañaba los pedidos de fondos del CRUN pero, además, utilizaba su rol de entidad líder del sistema para demandar ante las autoridades políticas, y en ocasiones obtener<sup>16</sup>, un financiamiento adicional al solicitado por el Consejo, espacio en el que era perjudicada por estar en minoría para hacer valer sus mayores necesidades derivadas de su tamaño.

En este sentido, en las actas de la cuarta reunión del año 1972, puede leerse la controversia expuesta por el rector de la UBA en estos términos:

*“Sobre esta distribución cabe no obstante recordar que las cifras resultantes son menores para la Universidad de Buenos Aires y mayores para el resto de las universidades que las mencionadas en el memorando producido por la Secretaría de Evaluación el 13/03/1972 al mencionarse las insuficiencias crediticias... Esta universidad no comparte la base de*

---

<sup>16</sup> La UBA fue la institución con menor merma en el presupuesto por estudiante en el período analizado (Guichon et al., 1972).

*distribución elegida, en razón de perjudicar ostensiblemente a las universidades con mayores problemas académicos. Considero que el criterio elegido para la prorrata es inadecuado y debe ser revisto atendiendo a otros parámetros, tales como matrícula, presupuesto ajustado, cargos docentes, relación docente-alumno, etc., que son más equitativos*<sup>17</sup>.

Asimismo, en las actas de la primera reunión del año 1972 se menciona la necesidad de considerar separadamente a las necesidades presupuestarias de las UN de Río Cuarto y del Comahue porque debido a su funcionamiento incipiente requerían un tratamiento diferenciado.

### **La creación de nuevas universidades**

Al iniciarse el gobierno de la autodenominada Revolución Argentina había nueve universidades nacionales. En el año 1968 se funda la UN de Rosario, como un desprendimiento de la UN del Litoral, conformando un sistema de diez instituciones. Ese mismo año, el profesor Alberto Taquini, decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires, da a conocer un plan de creación de instituciones que luego tomó el nombre de su creador y derivó posteriormente en la fundación de 16 universidades nacionales.

La Ley 17.245 otorgaba al CRUN en el artículo 77 inciso c) el rol de: *“Programar el planeamiento integral de la enseñanza universitaria oficial, de acuerdo con el planeamiento general del sistema educativo argentino, teniendo en cuenta para la promoción, creación o supresión de facultades, departamentos o nuevas carreras, las prioridades establecidas para el desarrollo nacional y regional...”*

En consecuencia, resulta paradójico que la iniciativa de creación de universidades no hubiera surgido del CRUN ni este tuviera un rol protagónico en un proceso tan importante que casi triplicó el número de universidades nacionales. Sin embargo, la génesis de la propuesta

---

<sup>17</sup> Este mismo conflicto entre la UBA y el resto del sistema universitario se manifestó en el reencasillamiento del personal no docente al nuevo escalafón, cuando la UBA realizó este proceso en forma independiente del CRUN, generando el rechazo del Consejo a este procedimiento (Actas de la 9na reunión del año 1971).

correspondió a Alberto Taquini y partió de un trabajo de Julio Olivera (en ese entonces decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA), quien expuso el concepto de tamaño óptimo de universidades de entre 10 mil y 20 mil estudiantes, luego del cual se producirían deseconomías de escala por un aumento del costo administrativo y las dificultades para establecer una comunidad de estudiantes y docentes (Olivera, 1967). A partir de esa consideración, Taquini elabora su iniciativa que tenía los objetivos explícitos de descentralizar al país en términos geográficos, dar respuestas a las demandas de las comunidades locales y evitar la expansión desmedida de las instituciones de mayor dimensión a través nuevas instituciones de menor tamaño, estructura departamentalizada, promoción de las disciplinas científicas y mayor interacción de la docencia con la investigación en un campus único<sup>18</sup>. A estos factores se agregaban también posibles objetivos implícitos ligados al contexto político que buscaban evitar la radicalización política de los estudiantes y la generación de episodios conflictivos<sup>19</sup>.

46

En su formulación original el Plan Taquini preveía la creación de solo cinco universidades, tres más ligadas a la desconcentración de universidades nacionales y dos en áreas de vacancia de ofertas: Universidad del Paraná (Corredor Buenos Aires, Zárate y Rosario), Universidad Nuestra Señora de Luján Gran Buenos Aires Noroeste (Luján y Pilar), Universidad del Río de la Plata (Sur del Gran Buenos Aires, Quilmes y Berazategui), Universidad Pampeana (con cabecera en la Ciudad de Río Cuarto) y Universidad Austral (para la Región Patagónica). Luego, en gran medida por la presión de las comunidades y gobiernos locales, la implementación fue mucho mayor a su previsión original.

El propio Taquini explica el éxito del plan en términos de una concreción que excedió la formulación inicial por el apoyo de las comunidades locales, al expresar que:

*“la calle le ganó al palacio a partir de las comisiones prouniversidad, el interés de las universidades provinciales de nacionalizarse, la demanda real de la expansión, el impacto que tiene para las ciudades la*

---

<sup>18</sup> A las quince Universidades Nacionales finalmente fundadas puede agregarse la Universidad Provincial de La Rioja, nacionalizada en el año 1993.

<sup>19</sup> En Buchbinder (2005) y en Marquina y Mendonça (2022) se desarrollan las relaciones entre el contexto político y la implementación del Plan Taquini.

*pérdida de la población. Entonces la calle le ganó a la política, nosotros les ganamos a los gobiernos y les ganamos a los rectores...*” (Del Bello, J. C. y Barsky, O, 2021; p. 358).

A este factor relevante debería agregarse también el factor mediático que jugó en favor del plan por la llegada de su autor a los medios gráficos más importantes de la época y, en forma decisiva, el poder político, que en última instancia convalidó a través de actos administrativos (decretos presidenciales) la creación o nacionalización de instituciones.

La postura del CRUN, como advertía Taquini, era contraria a la creación de universidades, algo frecuente porque los actores sociales instalados suelen ver a la llegada de nuevos entes como competidores, especialmente en términos de asignación de recursos. Recién en la sexta reunión del CRUN de agosto del año 1969, Taquini remite al CRUN su “Programa de adecuación de la enseñanza universitaria argentina a las necesidades del desarrollo”, pese a que desde hacía un año venía pronunciándose en favor de su iniciativa. La postura del CRUN en los años posteriores fue contraria a la iniciativa en función de los siguientes argumentos:

La restricción de recursos, que impedía funcionar adecuadamente y a veces financiar carreras nuevas como la de ciencia política en la UBA, por lo cual no se veía coherente la creación de nuevas instituciones.

El desarrollo de propuestas en un ámbito ajeno a la competencia primaria de la planificación como era el CRUN o, en su defecto, el Ministerio de Cultura y Educación.

La falta de correspondencia de los proyectos con los contenidos de la Guía para la Evaluación de Proyectos de Creación de Instituciones de Educación Superior Universitaria<sup>20</sup>, elaborada por el CRUN, en términos de la información requerida, en una maniobra elusiva que ocultaba la negativa a aceptar la creación de nuevas instituciones<sup>21</sup>.

Las dificultades para la creación de instituciones en provincias periféricas, estimándose que debía priorizarse la oferta de educación superior no universitaria a través de carreras docentes o técnicas,

---

<sup>20</sup> Esta guía fue aprobada en la undécima reunión del año 1969 del CRUN.

<sup>21</sup> Esto ocurrió en las primeras creaciones de universidades del período con las propuestas para las UN del Comahue, Lomas de Zamora, Luján y Río Cuarto.

con carreras cortas que evitaran los altos índices de deserción<sup>22</sup>.

La concepción de que la expansión educativa debía concretarse mediante “centros universitarios satélites”<sup>23</sup> dependientes de las instituciones ya creadas.

La ausencia de docentes calificados para la enseñanza universitaria, que podía ser un obstáculo insalvable.

La creación asistemática de universidades, sin contemplar la distribución geográfica de la oferta previa de otras universidades e instituciones de educación superior, que atentaba contra una correcta y eficaz regionalización del sistema en su conjunto, resultando prescindible e innecesaria.

La politización de las decisiones de expansión del sistema, que por el contrario debían corresponder a motivos políticamente académicos y tendrían que ajustarse a una planificación previa por sobre las demandas de las comunidades locales.

48 La incorporación de nuevos rectores durante el año 1972 por la creación de las UN del Comahue y de Río Cuarto<sup>24</sup> dio lugar a la presencia de voces que argumentaban en favor de la creación de nuevas universidades, con motivos similares a los que habían justificado la fundación de las instituciones que representaban y que pueden sintetizarse en las siguientes razones:

El sistema universitario duplicó su matrícula en los 15 años previos, pero se mantuvo con una cantidad casi constante de instituciones, lo cual requería un replanteo de la oferta universitaria.

La concentración de las carreras en pocas ciudades atentaba contra la igualdad de posibilidades de estudiar de los jóvenes de todo el país y limitaba el desarrollo armónico de la nación.

- Las restricciones presupuestarias que se esgrimían como argumento contrario a la creación de universidades serían también un obstáculo para el crecimiento de las antiguas, pero nadie sostendría que no debían desarrollarse.

---

<sup>22</sup> Esto sucedió, por ejemplo, en el rechazo a la propuesta de creación de la UN de Catamarca.

<sup>23</sup> La expresión literal de “centros universitarios satélites” fue utilizada por el ingeniero Manuel Gómez Vara, rector de la UN del Nordeste en la 10ma reunión del año 1972.

<sup>24</sup> Los rectores de las UN del Comahue y Río Cuarto Marcelo Zapiola y Sadi Rife expusieron argumentos enfáticos en favor de la creación de nuevas universidades en las reuniones 10ma y 11va del año 1972.

- La falta de recursos también existía cuando se crearon las instituciones más antiguas y no fue un obstáculo para que luego cumplieran una misión social benéfica, por lo cual eso mismo pasaría con las nuevas universidades.
- Los aspectos técnicos y la falta de un plan detallado no debían constituirse en mecanismos para obstaculizar una decisión política de dotar de nuevas instituciones al país, existiendo indicadores claros de la necesidad de crear instituciones.
- La falta de docentes también se observaba para la creación de carreras nuevas en las universidades antiguas, pero podía solucionarse con radicaciones de docentes de otras instituciones o profesores visitantes.
- La creación de universidades podía evitar la fundación de universidades privadas en espacios geográficos de vacancia, con un perjuicio social si estas tuvieran una peor calidad, una percepción usual de esa época.
- La negativa a la creación de universidades atentaría contra el desarrollo nacional.

El debate en el CRUN sobre esta temática se intensificó durante los años 1971 y 1972 por la creación de algunas instituciones y la inminente puesta en marcha de otras. Finalmente, más allá del rechazo directo o implícito a través de tecnicismos de falta de información de algunas propuestas, el CRUN elaboró y aprobó un documento en la undécima reunión del año 1972 en el cual expuso sus reparos a la creación de nuevas instituciones y solicitó que se solicitara su dictamen ante cada nuevo proyecto. Este pronunciamiento (Resolución 20/72 del CRUN) tuvo la disidencia del Rector de la UN de Río Cuarto, algo lógico por provenir de una institución de reciente creación.

Por último, cabe señalar que el argumento de la falta de planificación de la oferta universitaria, y más extensivamente de educación superior, iba en contra de la estrategia fomentada por el impulsor central del Plan, Alberto Taquini, de apalancar los proyectos en las demandas de las comunidades locales, en general nucleadas en comisiones-pro universidad. En este sentido, en una mirada retrospectiva este académico reflexiona:

*“Diría que el éxito fue que impusimos la necesidad de la expansión del sistema de educación superior. Yo no creo en el planeamiento, creo que es una herramienta que acompaña y ordena la libertad, la autonomía creadora de la universidad; prueba de que el planeamiento no funciona, a mi juicio, en mi caso particular, es que contra todo el planeamiento de que no, nosotros hicimos el sí” ...” (Del Bello, J. C. y Barsky, O, 2021; p. 358).*

### El arancelamiento de los estudios

La Ley 17.245 determinaba en su artículo 92 la gratuidad de la enseñanza universitaria con algunas excepciones: 1) los cursos para graduados, 2) los estudiantes que no hubieran aprobado un mínimo anual de materias, 3) la repetición de exámenes y trabajos prácticos. Esta norma dejaba a las universidades la decisión sobre el monto de los aranceles en estas excepciones, determinando un valor mínimo en función de un porcentaje del sueldo mínimo docente<sup>25</sup>.

50 En el CRUN el debate por el arancelamiento no se refirió a temas conceptuales, de fondo, como sucedería en las décadas siguientes, porque esto estaba definido en la normativa vigente. En consecuencia, las discusiones se refirieron a aspectos operativos como, por ejemplo, si el monto del arancel debía fijarse en forma uniforme para todo el sistema o de manera diferente por institución, si debía exceptuarse del pago a los alumnos de bajos recursos y si la repetición o el aplazo de exámenes debía dar lugar al pago de un arancel<sup>26</sup>.

En términos concretos, las universidades definieron en forma individual los aspectos sobre los cuales la ley les confería competencias en

---

<sup>25</sup> El Art. 92 de la Ley 17.245 expresaba que *“La enseñanza será gratuita, salvo en los cursos para graduados. Las universidades establecerán el mínimo anual de materias aprobadas con que podrá mantenerse el derecho a esa gratuidad. Fijarán asimismo las excepciones a contemplar, los requisitos que deberán llenarse para recuperar el referido derecho y los aranceles anuales fijos a cobrar en los casos señalados, que no podrán ser inferiores a la asignación básica del menor sueldo de la escala docente. Se establecerán también los derechos por exámenes repetidos y por repetición de trabajos prácticos... Los fondos recaudados deberán destinarse íntegramente para becas estudiantiles”*.

<sup>26</sup> Los debates en el CRUN referidos al arancelamiento, según consta en las actas, sucedieron en la primera, segunda y tercera reunión del año 1967, la segunda, cuarta y décima reunión del año 1968 y la octava reunión del año 1969.

materia del arancelamiento. La concepción básica subyacente a la norma era que los estudios universitarios eran gratuitos, pero con algunas condicionalidades; los aranceles solo podían corresponder a estudios de posgrado o, en los cursos de grado, como una penalidad por la demora en el avance en la carrera o por la repetición de exámenes o trabajos prácticos. Además, el monto del arancel por examen reiterado no debía ser demasiado bajo para alentar a la aprobación de asignaturas.

Por último, la ley determinaba que la recaudación de los aranceles debía destinarse íntegramente para becas estudiantiles. De este modo, quedaba claro que el financiamiento institucional provendría de los aportes del tesoro nacional, los aranceles funcionarían como una disuasión de comportamientos negativos y la gratuidad sería un derecho estudiantil para el cursado regular de carreras. En este sentido se expresaba el documento elaborado por Borda y Gelly y Obes (1967) como fundamento de la Ley Orgánica de las Universidades Nacionales al indicar que *“La enseñanza será gratuita, pero tal derecho está reservado a quienes cumplan con la regularidad debida a sus obligaciones universitarias”*.

## **La admisión a las universidades**

La Ley 17.245 indicaba que para ingresar a las universidades nacionales los aspirantes debían tener aprobado el nivel medio y, además, se exigiría *“la aprobación de pruebas de ingreso que reglamentará cada Facultad”* (Artículo 82). En este sentido, los consejos académicos debían proponer al consejo superior en cada institución las condiciones de ingreso a las carreras de su facultad o unidad académica equivalente, para que este estableciera las normas de acceso.

En consecuencia, la admisión a las universidades era un tema que debía ser definido por cada institución sin una competencia directa del CRUN para dirimir esto al nivel del sistema en su conjunto. De hecho, en los primeros años del período considerado, entre 1967 y 1969, esto no estuvo en la agenda del consejo y no consta en las actas de las reuniones. Con posterioridad, debido al creciente conflicto social, la cuestión ingresa en la agenda y se plantea el requerimiento de un estudio específico y un posicionamiento colegiado (acta de la primera reunión del año 1970).

En el año 1971, ante las crecientes demandas sociales y el avance de la temática en la opinión pública, el CRUN emitió un comunicado de prensa en su primera reunión, justificando al sistema de admisión por varios motivos: 1) los exámenes de ingreso no tenían cupo ni una pretensión de limitar el acceso sino que su finalidad era seleccionar a los estudiantes aptos para el cursado de las carreras; 2) el sistema universitario estaba en un proceso de masificación pasando de 36.958 ingresantes en 1968 a 54.168 en 1970, lo cual demostraba el carácter no excluyente del sistema de admisión; 3) los exámenes de ingreso se observaban en la mayoría de los países del mundo, aún con diferentes orientaciones ideológicas, como en los Estados Unidos de América, Rusia, India, España, Yugoslavia, Inglaterra, Chile, etc.; 4) un beneficio de los exámenes de ingreso era el descubrimiento temprano de vocaciones de los aspirantes, evitando la deserción posterior; 5) en el marco de la gratuidad, señalada como una excepcionalidad en términos internacionales, y los diferentes niveles y orientaciones del niveles medio, era necesario un sistema de admisión en resguardo de la calidad educativa; 6) los exámenes de ingreso existían desde muchos años antes del arribo del gobierno y habían sido resueltos por consejos universitarios con la participación de docentes, estudiantes y graduados; y 7) finalmente, se señala que el sistema de exámenes de ingreso era una decisión establecida por la ley 17.245 y, en consecuencia, las autoridades universitarias no podían eliminar ese sistema de admisión<sup>27</sup>.

En la segunda reunión del año 1971 el rector de la UN de Córdoba expuso la situación de esa institución, la cual se caracterizaba por el conflicto con el personal no docente, la resistencia estudiantil (con apoyo docente) a los exámenes de ingreso y la toma de facultades y del rectorado, todo esto en el marco de un creciente malestar social con marchas y disputas especialmente motorizadas por los gremios estatales y del sector automotriz (SMATA). La descripción del rector de la universidad mediterránea ilustra el escenario:

*“El Rector llega a la conclusión de que la situación es insostenible sin apoyo del Gobernador de la Provincia... Los señores consiliarios*

---

<sup>27</sup> Acta de la primera reunión del CRUN del año 1971.

*opinan que es imposible aceptar pruebas parciales académicamente. No existen incluso garantías para la seguridad física de las personas... La paz académica se conseguirá con una decisión similar a la de la Facultad de Ciencias Económicas (de eliminar los exámenes de ingreso) ... La decisión del Consejo Superior se tomó en el momento preciso y no luego de acontecimientos de imprevisible gravedad... ¿Qué es máspreciado? ¿Poner paz en el ambiente universitario y reducir a su mínima virulencia el conflicto o sostener un principio resquebrajado ya por resoluciones de las facultades? ¿Dictar clases a estudiantes deseosos y voluntariosos de aprender o dictar clases en una atmósfera que obliga a suspenderlas, a mérito de una disposición legal, cuya ficción se torna inoperante, dadas las circunstancias?*

En resumen, ante un escenario inmanejable, el Consejo Superior de la UN de Córdoba decidió dictar una norma resolviendo que los cursos de ingreso tendrían un carácter optativo y que los aspirantes podrían inscribirse como alumnos de las carreras presentando el certificado de finalización de los estudios secundarios. Cabe señalar que esto contradecía lo establecido en la Ley 17.245 pero, ante la convulsión social imperante en la provincia luego del “Cordobazo”, la casa de altos estudios invocó razones de urgencia y un principio de realidad para declarar el cambio en el método de acceso estudiantil.

Ante la situación ocurrida en la provincia de Córdoba, el CRUN en esta segunda reunión del año 1971 se expidió con una postura intermedia. Por un lado, indicó que los cursos de ingreso eran competencia de cada universidad y no del Consejo, pero avalaba su existencia, que la situación de la UN de Córdoba debía ser evaluada por el Poder Ejecutivo por exceder lo estrictamente académico (con esto deslindaba responsabilidad y no se expedía sobre el fondo de la cuestión) y, asimismo, advertía sobre la creciente conflictividad social que generaba incertidumbre sobre la obligatoriedad de las pruebas de ingreso.

En las reuniones octava, novena y décima del año 1971 los rectores debatieron el sistema de ingreso y la posible derogación del artículo 82 de la ley 17.245 que establecía las pruebas de ingreso. Las posturas eran heterogéneas, con algunos rectores más propensos a la supresión de exámenes, como el rector de la UN de Córdoba que tenía una enorme

beligerancia en su provincia, y otros, mayoritarios, más favorables a su mantenimiento por la convicción de que aseguraban una mayor calidad, para evitar una elevada deserción o por la incapacidad de la infraestructura para absorber a todos los aspirantes.

Más allá de la elaboración de documentos sobre la temática y de algunas consideraciones sobre las ventajas de los cursos frente a las pruebas de acceso y de las falencias de la educación media, finalmente el CRUN adoptó el criterio de no propiciar la derogación del artículo 82 de la Ley 17.245 que, en última instancia, otorgaba autonomía a cada institución para instrumentar sus exámenes de admisión. En el año 1972, pese a la exacerbación de la conflictividad social que pusiera en agenda a esta cuestión, se diluyó la temática en la esfera del CRUN porque el inminente cambio de gobierno trasladaba el problema al gobierno siguiente.

Cabe agregar que si bien los sistemas de admisión son una problemática eminentemente académica, también incidía el tema económico, ya que una de las razones invocadas para su mantenimiento era la falta de recursos para hacerse cargo de la totalidad de los aspirantes.

### **La autonomía universitaria**

La temática de la autonomía universitaria era un tema complejo de abordar en este período histórico porque el gobierno de la Revolución Argentina desde su inicio intervino las universidades y, luego, sancionó una ley que, si bien formalmente aceptaba la autonomía de las casas de altos estudios, de hecho, restringía la participación de los claustros, impedía la actividad política y se reservaba la facultad de intervenirlas. En consecuencia, cabe cuestionar el grado de autonomía real del funcionamiento universitario, máxime en el marco de un gobierno dictatorial de escaso respeto por las mínimas garantías del estado de derecho.

En consonancia con la situación descrita, las actas del CRUN muestran un Consejo que se alineó con el gobierno nacional, a veces explícitamente y, en la mayoría de los casos, por omisión de los acontecimientos sociales que, en circunstancias normales, hubieran justificado un pronunciamiento directo, sobre todo considerando los tiempos conflictivos para la sociedad argentina en el período analizado.

Sin embargo, en temas operativos, el CRUN se manifestó varias veces en favor de la autonomía universitaria, sobre todo como un mecanismo de evitar la aplicación de la normativa referida a la administración pública en las universidades nacionales. En este sentido, el Consejo se opuso a la aplicación de leyes sobre designación de personal, viajes al exterior e incompatibilidades docentes. Asimismo, el Ministerio de Educación también manifestaba su respeto por la autonomía, como se ejemplifica en el acta de la sexta reunión del Consejo del año 1971, cuando el Dr. Malek, Ministro de Educación y Cultura, manifestó que *“La Subsecretaría de Coordinación Universitaria se desenvolverá sobre el trabajo que realice el Consejo de rectores y con gran cuidado de la autonomía universitaria”*.

En síntesis, resultaba notorio que en un marco de autonomía universitaria declamada por la normativa, pero en contradicción con la misma legislación y las prácticas gubernamentales, tanto las autoridades universitarias como ministeriales se adaptaron a la situación y actuaron como si esa autonomía existiera y, en temas menores, las universidades trataron de ejercerla. En temas sustantivos no podría haberse hecho lo mismo porque se hubiera cuestionado la legitimidad de origen de las autoridades.

### **La gestión del propio consejo**

Los temas de administración del CRUN ocuparon una parte llamativamente elevada de los debates que constaban en las actas, pese a ser un tema operativo que, supuestamente, no debería haber justificado el tiempo dedicado por las máximas autoridades universitarias. La gestión de las oficinas del Consejo (que inicialmente funcionó en dependencias de la Universidad de Buenos Aires y luego en espacios alquilados), el pago de las contribuciones de las diferentes instituciones, la contratación del personal y el presupuesto propio del CRUN eran temas que condujeron a debates que, por la escasa magnitud de los recursos involucrados frente a lo que representaba el sistema universitario, daría la impresión de que podrían haberse delegado en instancias inferiores de decisión en lugar de las reuniones de los rectores.

### Otros asuntos tratados por el Consejo

En forma adicional a los aspectos ya mencionados, el CRUN trató los siguientes temas con impacto económico: las ayudas para la compra de viviendas del personal docente de dedicación exclusiva, el financiamiento de los hospitales y obras sociales universitarios, las becas para estudios en el exterior, la generación de relevamientos estadísticos que dieran información para los cálculos económicos y el fondo universitario.

56 La tramitación de créditos para viviendas de docentes de dedicación exclusiva incluyó intercambios con autoridades de la Secretaría de Vivienda y del Banco Hipotecario Nacional entre los años 1967 y 1972, lográndose que se otorgaran fondos para préstamos cuya distribución entre universidades decidió el CRUN. La problemática de los hospitales universitarios también fue tratada eventualmente desde el año 1967 hasta 1972, señalándose el elevado costo de las drogas, productos químicos, medicamentos y alimentos para pacientes, que tenían una dinámica distinta del resto de los costos universitarios. Esta situación negativa para los presupuestos fue expuesta con crudeza en la sexta reunión del año 1971 al indicarse que *“para algunas universidades los hospitales constituyen un verdadero cáncer”*. Asimismo, se expresaba que la compleja situación de los hospitales y las obras sociales afectaba especialmente a algunas universidades como las de Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

El financiamiento de becarios en el exterior no solo implicó para el CRUN una carga de trabajo de selección, control y rendición de cuentas de becarios, sino también un trabajo de gestión de fondos y fijación de montos para los que viajaban fuera del país. Por otro lado, la generación de relevamientos estadísticos, con las limitaciones tecnológicas de la época, fue llevada a cabo a los efectos de contar con información de estudiantes, graduados, personal, recursos físicos y variables económico-financieras, lo cual fue el insumo imprescindible para los estudios del Consejo.

Finalmente, el CRUN trató en varias oportunidades el tema del Fondo Universitario, constituido por los recursos propios de las universidades y los montos provenientes del tesoro nacional no ejecutados en ejercicios previos (Cantini; 1997). Estas “economías de

ejercicios anteriores” tenían, según los establecido por el artículo 106 de la ley 17.245, la única limitación de no ser usadas para remuneraciones de cargos permanentes. Sin embargo, las autoridades universitarias expresaron en el Consejo su desacuerdo con el Poder Ejecutivo por algunas inmovilizaciones de fondos provenientes de recursos no ejecutados y con observaciones del Tribunal de Cuentas contrarias al libre uso del Fondo Universitario.

### **3. Continuidades y rupturas frente al presente**

El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), sucesor actual del CRUN, se crea en el año 1985 por Decreto del presidente Raúl Alfonsín y continuó su vida institucional sin interrupciones hasta el presente, en un correlato de la continuidad democrática del país en un proceso inédito en muchas décadas. Si bien el país vivió agudas crisis económicas y complejas situaciones institucionales, como la renuncia de varios presidentes en el año 2001, el rasgo sobresaliente ha sido el mantenimiento del orden constitucional.

57

En este marco, el CIN ha tenido una actividad continua y creciente, incorporando además de las universidades nacionales a los institutos universitarios y a las universidades públicas provinciales. La cantidad de actividades resulta actualmente muy superior a la del período 1967-1973, contando con al menos dos asambleas anuales con representantes de todas las instituciones, un comité ejecutivo que se reúne periódicamente y 12 comisiones más 16 redes<sup>28</sup> que desarrollan una intensa actividad en diversas áreas vinculadas al quehacer universitario.

---

<sup>28</sup> Las doce comisiones del CIN son: asuntos académicos; ciencia, técnica y arte; posgrado; asuntos económicos; asuntos internacionales; extensión, bienestar universitario y vinculación territorial; relaciones institucionales; comunicaciones y medios; conectividad y sistemas de información; acreditación; vinculación tecnológica y planeamiento. Las 16 redes son: red universitaria de educación a distancia; comité técnico del deporte universitario; red de cooperación internacional; red de editoriales; red de bibliotecas; red de vinculación tecnológica; red de radiodifusoras; red nacional audiovisual; red de bienestar universitario; red de extensión; red de igualdad de género y contra las violencias; red de discapacidad; red de derechos humanos; consorcio español lengua segunda o extranjera; red de áreas de prensa y comunicación; y red de auditoría interna.

En términos cuantitativos, se observa el crecimiento de la actividad del CIN en la cantidad de acuerdos plenarios y resoluciones del comité ejecutivo emitidos, que pasaron de un promedio de 50 anuales en la década de 1990 a 83 en la década de los 2000 y a 129 en la década del 2010, con una apertura notable de temáticas tratadas. La cantidad de universidades asociadas, que suman 67 entre nacionales y provinciales, contrasta con las solo 9 que había en 1967 y sus actividades mucho más reducidas.

El sistema universitario argentino actual es muy diferente al del período de 1967-1973. Se ha expandido en términos de estudiantes e instituciones, con 2,2 millones de alumnos y 135 universidades públicas y privadas. Más allá de los cambios en términos cuantitativos, también hubo modificaciones cualitativas significativas como los procesos de acreditación de carreras y evaluación institucional, la puesta en vigencia de un sistema de posgrados estructurado, la jerarquización del espacio burocrático en el Ministerio de Educación elevado al rango de Secretaría de Políticas Universitarias, el desarrollo de sistemas de información a través del consorcio SIU, la masificación de la educación a distancia y la internacionalización de los estudios.

58

Un elemento central en la estructura actual del sistema universitario estuvo dado por la Ley de Educación Superior 24.521, parcialmente modificada por la Ley 27.204, que determinó el marco normativo actualmente vigente. En esta norma se otorga al Consejo Interuniversitario Nacional las siguientes funciones<sup>29</sup>:

- Integrar la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Consejo de Universidades.
- Elaborar un informe previo a la creación de universidades de carácter no vinculante.
- Constituirse en un organismo de coordinación y consulta del sistema universitario junto al Consejo de Universidades, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

---

<sup>29</sup> Más allá de lo establecido en esta norma el CIN tiene algunas funciones adicionales como, por ejemplo, acordar con el Consejo Federal de Educación criterios y pautas para articular con otros niveles educativos y designar a los representantes del ámbito científico y académico ante el Consejo de la Magistratura.

- Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las universidades.

La comparación entre la situación actual y el período 1967-1973 muestra tanto similitudes como diferencias. En este sentido, en materia presupuestaria, el CIN tiene una demanda constante de mayores fondos frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como en el pasado. También elabora una solicitud anual de presupuesto, si bien no es un mandato legal como lo era con la legislación de aquel período. Los interlocutores son similares, más allá de la incorporación de la Jefatura de Gabinete, una figura que no existía antes de la reforma constitucional de 1994 y sus funciones eran ejercidas por el Secretaría General de la Presidencia.

Durante el período democrático hubo momentos de mayor crecimiento del financiamiento a las universidades, coincidentes con los de auge económico (1991-1996 o 2003-2011) y otros de fuertes restricciones (1984-1989, 1998-2002 o 2018-2021). Un cambio notable es la mayor importancia del sistema universitario y su presupuesto frente a las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación debido a la transferencia hacia las provincias de los establecimientos educativos de los niveles inferiores, que hicieron que aumentara el foco de las autoridades nacionales en el único nivel directamente a cargo del Estado Nacional.

Los rubros con un financiamiento más débil, tanto en el pasado como en la actualidad, son los componentes no salariales, de equipamiento e infraestructura. Sin la apoyatura de organizaciones sindicales que pugnen por estas partidas, estos conceptos siguen constituyendo el eslabón más débil de la cadena del financiamiento, dependiendo a veces de préstamos externos transitorios para infraestructura o de refuerzos presupuestarios durante el ejercicio para realizar los gastos mínimos de funcionamiento. La ley 24.447 del año 1994 determinó que al menos el 15% del presupuesto universitario debía destinarse a gastos no salariales, pero esto no se cumplió en muchas casas de estudios.

La distribución de los recursos entre las universidades mantiene la tensión histórica entre la Universidad de Buenos Aires y el resto

de las instituciones por la tendencia a utilizar criterios igualitarios o redistributivos en las asignaciones que maneja el CIN, como partidas para actividades de ciencia y técnica, que no contemplan el tamaño diferencial de la UBA o tratan de fomentar el desarrollo de instituciones con menor trayectoria. Esto genera la reacción de esta universidad que critica al CIN por tener en cuenta el tamaño diferencial para determinar recursos para el financiamiento del propio Consejo, pero no para distribuir partidas. En forma análoga a lo que pasaba durante el período 1967-1973, el Ministerio de Educación es el que compensa la subrepresentación de la UBA en el CIN mediante partidas adicionales para esta casa de estudios.

60 A los efectos de lograr criterios de distribución de recursos entre las universidades debido a que su creciente número impedía una asignación artesanal basada en el conocimiento directo de las autoridades, el CIN desarrolló en consenso entre sus distintas instituciones un modelo de pautas presupuestarias para determinar un presupuesto estándar entre las instituciones. Estas fórmulas de costos estándares tienen una sofisticación muy superior a las estimaciones realizadas 50 años antes en el marco del CRUN, porque la mejor disponibilidad de información, el avance de los sistemas de procesamiento de datos y la continuidad en el diseño de los algoritmos permitieron desarrollar plantas estándares para los escalafones docente, no docente y de autoridades superiores y obtener pautas de asignación que fueron utilizadas por la Secretaría de Políticas Universitarias para la asignación de recursos, por las propias universidades para su distribución interna de fondos y por la CONEAU en sus informes de evaluación. Sin embargo, algunas tensiones por tamaños de instituciones, ubicaciones geográficas, alineamientos políticos o proyectos institucionales persisten y son inevitables en cualquier mecanismo distribuidor (Doberti, 2017).

En cuanto a las cuestiones vinculadas con los escalafones, en el año 2006 el CIN acordó con el sindicato no docente un nuevo convenio colectivo de trabajo aprobado por el Decreto N° 366/06 con agrupamientos similares al equivalente del año 1971 (aunque con menos categorías como consecuencia de una tendencia hacia relaciones laborales más horizontales), el ingreso por concursos y el

énfasis en la capacitación del personal.

Posteriormente, en el año 2015, el CIN acordó con los sindicatos docentes un nuevo convenio colectivo de trabajo, aprobado por el Decreto N° 1.246/2015, con dos cambios significativos: la fijación central de las características laborales avanzando sobre las decisiones de cada institución<sup>30</sup> y la estabilidad de los docentes solo supeditada a evaluaciones plurianuales, eliminando la periodicidad de cátedra que establecía una duración limitada de la posesión de los cargos<sup>31</sup>.

Además, el CIN participa, según lo normado por la Ley 24.447 del año 1994, en las negociaciones paritarias de incrementos salariales para ambos escalafones aunque, como en el período de la llamada Revolución Argentina, quien dirime los incrementos de sueldos es el Poder Ejecutivo a través de la disponibilidad presupuestaria para los aumentos. En el caso de las autoridades superiores, al no haber procesos negociados con una representación sindical, el CIN tuvo los mismos problemas que el CRUN para lograr transferencias de fondos para aumentos, especialmente en las etapas de crisis económicas.

El trabajo del CIN referido a los escalafones docente y no docente fue intenso, pero no llegó a protagonizar las tareas como en el caso del CRUN y los vínculos con los sindicatos, más allá de posiciones en algunos casos divergentes, fueron cordiales, participando los representantes gremiales de los plenarios de rectores. La vigencia del sistema democrático, con una dinámica de negociación continua y mecanismos institucionales para dirimir conflictos, posiblemente contribuyó a morigerar las tensiones.

El arancelamiento de los estudios universitarios tuvo dos hitos normativos básicos en las tres últimas décadas. En el año 1995 se

---

<sup>30</sup> En el año 1995 se aprobó la Ley de Educación Superior 24.521 que en artículo 59 indicaba que a cada universidad le correspondía *"Fijar su régimen salarial y de administración de personal"*. Sin embargo, a partir de las paritarias de la década de los 2000 se forzó a las instituciones a converger en el régimen común y el convenio colectivo de trabajo de los docentes universitarios del año 2015 al que adhirieron las universidades nacionales eliminó esa discrecionalidad institucional.

<sup>31</sup> Tradicionalmente los concursos docentes otorgaban una estabilidad en el cargo por un lapso de siete años para los profesores y tres años para los auxiliares. En el nuevo Convenio Colectivo de Trabajo los docentes tienen estabilidad perpetua excepto que tengan dos evaluaciones negativas. Estas evaluaciones se deben realizar con un plazo no menor a cuatro años entre ellas, pero sin un plazo máximo de tiempo, por lo cual se realizan muy esporádicamente y no suele haber calificaciones negativas.

aprobó la Ley de Educación Superior N° 24.521, la cual expresaba que las universidades nacionales podían cobrar “...tasas por los estudios de grado, (las cuales) deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.” Sin embargo, esta norma no tuvo una aplicación en la mayoría de las universidades y en el año 2015 fue modificada a través de la ley 27.204, impidiendo el cobro por los estudios de grado.

En consecuencia, de hecho o de derecho, se mantuvo la característica genérica del sistema universitario público de la gratuidad de los estudios de grado, en forma similar a lo ocurrido en el período 1967-1973<sup>32</sup>. De las tres excepciones que permitían el cobro de aranceles en el este período (los cursos para graduados, los estudiantes que no hubieran aprobado un mínimo anual de materias y la repetición de exámenes y trabajos prácticos), actualmente solo está vigente la primera, cobrándose aranceles para la mayoría de las carreras de posgrado. Por el contrario, no hay penalidades económicas (o son mínimas) si se aprueban pocas materias anuales o por repetición de exámenes.

62

La admisión a los estudios universitarios actualmente se rige por lo establecido en la Ley 27.204 del año 2015 que expresa en su artículo 4to que “*Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior.*” De este modo la norma impide la fijación de limitaciones como exámenes de ingreso, lo cual ha sido cuestionado en algunos casos por considerarse contradictorio con la autonomía universitaria.

Más allá de la consagración jurídica del ingreso irrestricto<sup>33</sup>, en la práctica observada en la casi totalidad del sistema universitario no

---

<sup>32</sup> Durante la última dictadura del período 1976-1983, hacia el final del período, se implementó un arancelamiento de los estudios de grado universitarios, que fueron suprimidos con la vuelta de la democracia.

<sup>33</sup> La Ley 27.204 ha sido impugnada en ámbitos judiciales por algunas universidades nacionales como las UN de La Matanza y Río Negro por considerarse que avanzaba contra la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente. En general los cuestionamientos se basaban en que el ingreso irrestricto debía otorgarse al nivel universitario en términos generales, pero no a cada carrera en particular, a la imposibilidad de financiar algunas carreras para todos los aspirantes, especialmente cuando requirieran instrumental o atención docente individualizada y en la necesidad de proveer estudios con una calidad adecuada que la masividad impediría. Más allá de casos puntuales, el ingreso irrestricto es la norma genérica en el sistema universitario y la mayoría de los cursos de ingreso se integraron a las carreras de grado.

existen cupos al ingreso a las carreras de grado y la mayoría de las instituciones establecen ciclos introductorios que buscan servir de inducción para adaptar a los estudiantes al nivel de educación superior, para orientarlos en las nuevas carreras (y eventualmente corregir elecciones erróneas) y para proveer herramientas básicas para el cursado en la universidad debido a las falencias de la formación del nivel secundario.

Más allá de las dificultades para la retención de estudiantes y los problemas de deserción observados, el ingreso irrestricto se justifica en la necesidad de dar oportunidades a todos los estudiantes y, especialmente, a aquellos con menor bagaje socio-económico y cultural que no podrían pasar el filtro de un examen de admisión por una mala base del nivel medio de la cual no serían culpables. La asociación de los exámenes de ingreso con la última dictadura, en la cual hubo cupos estrictos al ingreso, ha conducido a una coincidencia muy mayoritaria de la necesidad de evitar este mecanismo selectivo para el ingreso.

La autonomía universitaria es un principio unánimemente defendido en el CIN y, a diferencia del período 1967-1973, fortalecido por el rango constitucional de esta figura a partir de su inclusión en la carta magna a partir de la reforma del año 1994. Desde el año 1983 el respeto por la autonomía universitaria ha sido amplio y ninguna institución ha sido intervenida por el Poder Ejecutivo. En términos operativos, las universidades nacionales mantienen con constancia una interpretación muy amplia de su autonomía, considerando que están bajo la tutela del Congreso de la Nación y no del Poder Ejecutivo, por lo cual estiman que no se les deben aplicar las normas correspondientes a la administración pública<sup>34</sup>.

La creación de nuevas universidades en la actualidad requiere, según lo establecido por la Ley 24.521 de Educación Superior, un informe previo del CIN, si bien la opinión vertida en su contenido no es vinculante. Luego de la primera oleada de nuevas instituciones del Plan Taquini, solo se creó una universidad durante la última dictadura del período 1976-1983 (la UN de la Patagonia San Juan Bosco) y también

---

<sup>34</sup> En la Resolución CE N° 1237/17 del CIN se incorpora un dictamen jurídico que fundamenta con precisión la tradicional postura del Consejo sobre la inaplicabilidad de las normas de la administración pública para las universidades nacionales. En los casos en que las universidades acudieron a la justicia para hacer valer sus criterios referidos a la autonomía universitaria los fallos judiciales han sido diversos sobre el alcance de esta figura legal.

solo una durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín del período 1983-1989 (la UN de Formosa). Luego, durante la presidencia de Carlos Menem en el período 1989-1999 se produjo una nueva oleada con la creación de 9 universidades y posteriormente, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se dio una tercera oleada con la creación de 18 universidades nacionales.

Más allá de las diferencias contextuales de los tres procesos de creaciones de universidades, tanto en gobiernos dictatoriales como democráticos y pese a las diferentes orientaciones ideológicas, un factor común observado fue la resistencia de las universidades previas, agrupadas en el CRUN o el CIN, que se opusieron al aumento de casas de estudios<sup>35</sup>. Los argumentos básicos fueron la falta de planificación de las nuevas instituciones, la interferencia de la política ante la lógica estrictamente académica y el miedo a perder financiamiento por el aumento de casas de estudio<sup>36</sup>.

64

Sin embargo, en los últimos años el rechazo a la creación de nuevas instituciones por parte del CIN es un poco más tenue y en algunos casos el Consejo ha sido permeable a la formación de nuevas casas de estudios, posiblemente porque en su conformación actual hay muchas instituciones de reciente creación, las cuales son más propensas a aceptar la incorporación de nuevas universidades. No obstante esto, se mantuvo inalterable la oposición a la conformación de cualquier nueva institución sobre la base de dependencias de las anteriores<sup>37</sup>.

En síntesis, se observa un paralelismo bastante claro en las posturas del CRUN y el CIN en relación con la creación de universidades, con la elaboración de documentos con criterios para el análisis de proyectos de nuevas instituciones, la resistencia básica a la llegada de

---

<sup>35</sup> Esto quedó plasmado en las actas del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN) de la reunión 11 del año 1969, de la reunión 11 del año 1970, de las reuniones 3, 10 y 11 del año 1972 y en los Acuerdos Plenarios del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) 23/1991, 648/2007, 649/2007, 788/2011, 847/2013, 960/2015, 989/2016 y 1.004/2016.

<sup>36</sup> En los Acuerdos Plenarios del CIN 23/91 y 325/1999 pueden observarse en detalle los argumentos esgrimidos en oposición a la creación de nuevas universidades.

<sup>37</sup> Este principio básico tuvo excepciones en la creación de la UN del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires porque el centro universitario previo no fue defendido por ninguna de las tres instituciones que habían prestado servicios de enseñanza (la UBA y las UN de La Plata y Rosario) y en los casos de las UN de Tierra del Fuego y Chaco Austral, en los que las universidades previas (las UN de la Patagonia San Juan Bosco y del Nordeste) negociaron compensaciones económicas (Pérez Rasetti, 2014).

nuevas casas de estudios y una postura menos opositora de parte de las universidades de reciente creación.

La gestión interna del CIN, a diferencia de lo ocurrido con el CRUN, no tuvo una importancia significativa en los debates o en las decisiones porque a lo largo de la recuperación democrática, el Consejo fue adquiriendo una capacidad operativa que le permitió contar con personal de gestión altamente capacitado, una infraestructura propia sólida (primero en el edificio del Ministerio de Educación de la Calle Pacheco de Melo y luego en la Calle Ecuador, ambos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), procedimientos administrativos estandarizados, un financiamiento propio en el presupuesto nacional y sistemas de información muy eficientes, sobre todo luego de la incorporación dentro de su esfera del Consorcio SIU que desarrolla los sistemas de información para todas las universidades nacionales.

Más allá de los temas comparados entre la situación en el período 1967-1973 y la actualidad, cabe mencionar que el CIN tiene en estos días una capacidad de actuación muy superior y desarrolla una actividad intensa a través de sus 12 comisiones y 16 redes. Además, cuenta con el soporte de un número mucho mayor de instituciones que en el pasado y esto le permite interactuar en mayor medida con su entorno a través de convenios de colaboración, desarrollar más tareas y posicionarse con más fuerza como un actor social relevante.

65

#### **4. Síntesis y conclusiones**

En el análisis de la actuación del CRUN en el período 1967-1973 debe contemplarse el contexto conflictivo de ese período en el orden global y, especialmente, en el caso argentino, ya que el gobierno era ejercido por un gobierno dictatorial que desde su inicio intervino las universidades nacionales, generó un hito violento a través de la “noche de los bastones largos” y al perder crecientemente su legitimidad social no lograba concitar la adhesión del mundo académico.

En este marco, el CRUN, que por omisión mostraba un apoyo implícito y unánime al gobierno, se abocó básicamente a aspectos vinculados con la captación de recursos y gestiones administrativas vinculadas con

el personal docente, no docente y el propio Consejo, pasando a segundo plano los debates más sustantivos sobre el planeamiento de la política universitaria y el desarrollo científico y tecnológico. En este sentido, el funcionamiento del CRUN contrasta con el del CIN en las últimas décadas porque en este último conviven rectores de diferentes tendencias políticas, se pronuncia explícitamente sobre las problemáticas sociales que ingresan en la agenda pública y desarrolla una amplia gama de actividades que van desde temas operativos hasta los debates más sustantivos, con un funcionamiento orgánico y continuo de comisiones y redes que abarcan la mayoría de las actividades universitarias.

66 Más allá de matices diferenciales, en algunas temáticas se observan pronunciamientos y actuaciones similares entre el CRUN en el período 1967-1973 y en CIN en la actualidad, como por ejemplo en la demanda de mayores recursos al Poder Ejecutivo, el tratamiento de temas del personal docentes y no docentes con la sanción de nuevos escalafones, la búsqueda de lograr un financiamiento adecuado para los gastos de funcionamiento e infraestructura, el manejo de becas de investigación para estudiantes o docentes, la tensión entre la UBA y las universidades de menor tamaño por la obtención de recursos y la oposición genérica a la creación de nuevas instituciones, con una tendencia a morigerar este comportamiento ante el ingreso de rectores de instituciones de reciente fundación.

Por el contrario, algunos temas sustantivos para las universidades nacionales como los sistemas de admisión, el cobro de aranceles y la defensa de la autonomía universitaria presentan diferencias importantes entre ambos períodos porque en la actualidad hay un marco legal y una oposición muy firme a la aplicación de mecanismos selectivos para el acceso a la universidades, mientras que en el período anterior se pregonaba y determinaba que la universidad podía limitar el ingreso y los aspirantes no admitidos tendrían eventualmente como alternativa de estudios superiores a los terciarios técnicos y de formación docente. Asimismo, la gratuidad de los estudios hoy es un principio férreamente defendido por el CIN, sin contemplarse el cobro por repetición de exámenes o demora en las cursadas como un mecanismo de penalidades a través de un arancelamiento (aunque se coincide en el cobro por los estudios de posgrado). Por último, la

interacción con el Congreso Nacional para la captación de fondos antes no podía darse porque no funcionaba el parlamento y la autonomía universitaria ahora no solo es declamada sino defendida en todas las instancias, llegando a menudo a ámbitos judiciales, por el rango constitucional que adquirió esta figura y por el marco democrático que permite a los rectores actuar con mayores libertades.

Cabe señalar que la comparación entre ambos períodos es compleja y deben contemplarse las salvedades dadas por las diferencias del marco social y por elementos muy distintos en el funcionamiento de las universidades en la actualidad, como por ejemplo la presencia de un sector de universidades privadas importante, adelantos tecnológicos relevantes que incorporan crecientemente la virtualidad, los procesos de evaluación y acreditación, la importancia de la internacionalización, los procesos de mayor vinculación con el medio a través de la extensión o la transferencia de conocimiento y los avances en términos legales.

Por último, resulta necesario expresar que este trabajo tiene un énfasis marcado en el análisis de las cuestiones económicas del funcionamiento del CRUN en el período 1967-1973 y su comparación con la actuación del CIN en el período más reciente. Para ello se contó con las actas del CRUN expuestas por el CIN en el año 2021, en un acto de enorme valor. Sin embargo, la variedad de aspectos para el análisis de la cuestión universitaria es muy amplia e, incluso, otros factores también condicionan los análisis económicos, de modo que las distintas investigaciones se retroalimentan. En consecuencia, debería tomarse a este texto como un aporte provisorio para el trabajo sobre un período que aún resta estudiar con mayor profundidad dada la existencia de numerosos documentos y testimonios aún no explorados en profundidad.

### Bibliografía

Borda, G. y Gelly y Obes, C. (1967). Documento de elevación del Proyecto de Ley Orgánica de las Universidades Nacionales.

Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Editorial Sudamericana.

Bour, E.; Piffano, H. y Saldivia, A. (1973). *Organización de la Planificación Interuniversitaria en Argentina - Una propuesta*. Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales.

Breslin, R. D. (2021). Aportes de las universidades argentinas a la ciencia y la tecnología en la “Era Dorada” de la educación universitaria (1955-1966). *Debate Universitario*, (18), 25–62. Recuperado a partir de <http://portalreviscienc.uai.edu.ar/ojs/index.php/debate-universitario/article/view/51>

68 Del Bello, J. C. y Barsky, O. (2021). *Historia del Sistema Universitario Argentino*. Editorial de la Universidad Nacional de Río Negro.

Doberti, J. (2007). La Asignación de Recursos entre Universidades Nacionales. Una mirada desde la Coparticipación Federal de Impuestos. Publicación de Ponencias del V Encuentro Nacional y II Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Investigación”. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Doberti, J. (2017). Los Modelos de Asignación Presupuestaria entre las Universidades Nacionales en el Período 1992-2016: Origen, Desarrollo y Perspectivas. Simposio Argentino sobre Economía de la Educación. 10 y 11 de agosto de 2016. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

Cantini, J. (1997). *La Autonomía y Autarquía de las Universidades Nacionales*. Academia Nacional de Educación.

Erreguerena, F.(2018). La coordinación universitaria en contextos autoritarios. El Consejo de Rectores (1967-1973) y el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (1977-1983). *Sociohistórica*, 42, e064.

- Guichon, G.; Saldivia, A. y Bour, E. (1972). *Estructura Financiera de las Universidades Nacionales*. Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales.
- Igarza, R. (2022). Crónicas de una Disrupción: el Plan de Nuevas Universidades. En *Universidad y Cambio Social*. Plan Taquini: Pasado, Presente y Futuro. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Iramain, L. (2020). *Caracterización de la estructura del Estado argentino*. Informe trimestral de la estructura del Estado Nacional. Año 1 N°. 2. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Marquina, M. y Mendonça, M. (2022). *El Plan Taquini: Momento Clave de la Historia Universitaria Argentina*. En *Universidad y Cambio Social*. Plan Taquini: Pasado, Presente y Futuro. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Olivera, J. (1967). *La Universidad como Unidad de Producción*. Asociación Argentina de Economía Política.
- Pérez Rasetti, C. (2014). *La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores*. Revista Integración y Conocimiento.
- Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos. Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 5 (3), abril-julio, 95-143.
- Zuleta Puceiro, E. (2022). *El Impacto Sociopolítico de la Dinámica Expansiva del Sistema Universitario*. En *Universidad y Cambio Social*. Plan Taquini: Pasado, Presente y Futuro. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.



# **Carreras de ciclo corto para promover el acceso a la educación superior y la inserción laboral: reflexiones para el caso argentino**

ANA GARCÍA DE FANELLI

71

## **Introducción**

Los gobiernos en América Latina y el Caribe (ALC) se enfrentan actualmente al desafío de ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior para que cada vez más egresados de la educación media puedan mejorar sus condiciones futuras de calidad de vida e inserción laboral.

Como aspecto positivo, ALC es una de las regiones del mundo que ha tenido una de las expansiones más rápidas de la educación superior desde el año 2000 (Vieira do Nascimento et al., 2020). No obstante, en la última década la matrícula de educación superior

en ALC ha desacelerado considerablemente su ritmo de expansión anual promedio, pasando de 6,8% entre el año 2000 y el 2010 a 2,7% entre el 2010 y el 2020 (UIS-UNESCO, 2022).

Los factores que pueden haber incidido en tal desaceleración se relacionan tanto con condiciones de la demanda social de estudios superiores como con la cantidad y variedad de la oferta de programas.

La demanda social de educación superior se ve afectada por la dinámica del crecimiento demográfico y la tasa de completitud de la educación media. Cuando analizamos ambos indicadores, lo primero que observamos es una situación heterogénea entre los países (García de Fanelli, 2019; OEI, 2021). Como efecto de la caída en la tasa de fecundidad, la población de 18 a 24 años entre el 2010 y el 2019 ha decrecido en algunos países, tales como Brasil, Chile y Costa Rica. Otro grupo, presenta tasas de crecimiento modestas, cercanas al 0,7% (Argentina, Paraguay, Perú, Uruguay) mientras que se mantienen más elevadas, por encima del 1,5%, en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras y República Dominicana (Red INDICES, 2022).

72

La desaceleración en el crecimiento de la población de 18 a 24 años revela el fin de la etapa del bono demográfico en algunos países, según se expresa en la disminución de la tasa de dependencia<sup>1</sup>. Durante la etapa de caída de la tasa de dependencia, los gobiernos tienen la oportunidad de invertir para elevar la productividad laboral de modo tal de compensar la futura disminución de la población potencialmente activa. La inversión en educación superior avanzada en esta etapa es por tanto central (Avitabile, 2017). Según un cálculo de la CEPAL, en 2023 se proyecta que la población dependiente crecerá más que la población en edad de trabajar, dando así lugar al fin del bono demográfico en ALC como región (CEPAL, 2019).

Aun cuando esta tendencia demográfica afectará en el futuro la demanda social por educación superior, no lo hará en el corto plazo ya que la mayoría de los países de ALC todavía no ha alcanzado la meta de universalización del egreso en la educación media<sup>2</sup>, especialmente

---

<sup>1</sup> La tasa de dependencia es el cociente entre la población potencialmente inactiva o dependiente (0 a 14 años y más de 65 años) y la población potencialmente activa o en edad de trabajar (15 a 64 años)

<sup>2</sup> Véase al respecto los resultados del indicador tasa de finalización de la educación secundaria según países en ALC elaborado por SITEAL (2022).

entre los sectores más desaventajados social y económicamente. De hecho, la elevación de las tasas de acceso a la educación superior ocurrida entre el 2000 y el 2013 es atribuible principalmente –el 78% del total– al aumento de los graduados de la educación media (Ferreyra, 2017). En Argentina, la tasa de finalización de la educación media en 2018 era de apenas el 55,3% entre aquellos estudiantes que habitan los hogares pertenecientes al 30% de menores ingresos, ascendiendo a 74% en el grupo de los correspondientes al 30% de medianos ingresos (SITEAL, 2022).

En suma, aun cuando en el futuro algunos países de ALC puedan experimentar una desaceleración de la matrícula debido a la caída de la fecundidad, la mayoría todavía deberá invertir crecientes recursos para facilitar el acceso de los egresados de la escuela media. Cabe además tener presente que una proporción importante de estos jóvenes pertenece a los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, siendo además primera generación en la familia con educación superior.

Si bien estas son las condiciones presentes en ALC en lo que respecta a la expansión de la demanda potencial de estudiantes de nivel superior, el aumento de la escolarización descansa también en el crecimiento en cantidad y variedad de instituciones y programas de educación superior. Durante la primera década del siglo XXI, la expansión institucional en el nivel superior fue importante en la mayoría de los países de ALC, con la excepción de Chile, Perú y la República Dominicana. En México y Brasil creció en particular las instituciones de educación superior (IES) del sector privado (Ferreyra, 2017). En Argentina, entre el 2000 y el 2020 se incorporaron 23 instituciones universitarias estatales y seis privadas y 345 instituciones terciarias no universitarias estatales y 171 privadas (RedFIE-DIE, 2000, 2020).

Para que esta expansión de la oferta promueva el acceso con equidad, garantizando al mismo tiempo la graduación y la calidad, se requiere un aumento importante del presupuesto destinado a la educación superior. La difícil situación económica por la que atraviesan los países de ALC, especialmente tras la pandemia del COVID 19 (CEPAL, 2021) y la guerra originada por la invasión de Ucrania, tornará complejo alcanzar este objetivo de crecimiento del presupuesto público en el corto y quizás mediano plazo. En este contexto, surgen propuestas de políticas públicas focalizadas en fortalecer la oferta de carreras de

corta duración, las cuales además de ser menos costosas que las carreras profesionales y científicas de larga duración, pueden mejorar la inserción laboral de los graduados, especialmente de aquellos nuevos estudiantes de sectores de menores ingresos y primera generación en su familia con educación superior que se están incorporando crecientemente a la educación superior (Ferreya et al., 2021).

El propósito de este capítulo es examinar esta propuesta de fortalecimiento de las carreras de ciclo corto en lo que respecta a su potencial contribución con el objetivo de ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior e inserción laboral futura de sus graduados. Para ello, en primer lugar, se examina la discusión en la literatura internacional sobre el impacto en la equidad de la diferenciación institucional y de programas en el contexto de la masificación de la educación superior. En segundo lugar, se describe cuál es la participación de las carreras de ciclo corto en la matrícula de educación superior de los países de la OCDE y América Latina para, en tercer lugar, analizar la matrícula de las carreras de pregrado en las universidades estatales y privadas y en las carreras cortas técnico-profesionales en los terciarios no universitarios de Argentina. En cuarto lugar, se señalan cuáles son algunas condiciones que esta oferta de carreras de corta duración tendría que alcanzar para favorecer el acceso a la educación superior con equidad y pertinencia social. Se concluye con algunas reflexiones sobre la relevancia de esta discusión para el caso argentino en particular.

74

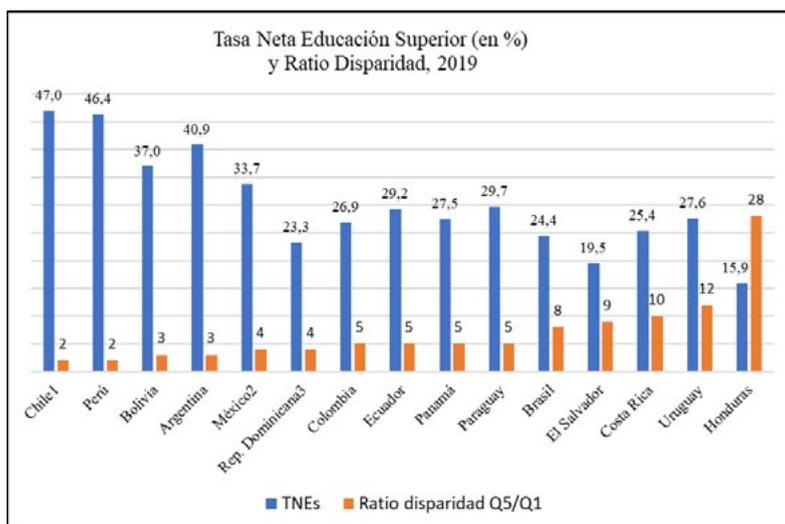
### **Expansión de la matrícula de Educación Superior y Diferenciación Institucional**

La literatura sobre estratificación social ha analizado en qué medida la expansión de la matrícula de educación superior ha favorecido la igualdad en el acceso para los grupos socioeconómicos antes excluidos o por el contrario ha profundizado la desigualdad, al crear nuevas oportunidades más ventajosas para los sectores de mayores ingresos. Este debate se expresó en dos respuestas diversas frente a este interrogante. Por un lado, Raftery y Hout (1993) sostienen que la desigualdad entre los estratos sociales respecto de la probabilidad de alcanzar

un determinado nivel educativo persiste hasta que la clase favorecida alcanza el punto de saturación. En esta hipótesis, denominada “*Maximally Maintained Inequality (MMI)*”, se entiende por saturación cuando casi todos las y los jóvenes de los sectores de nivel medio-alto alcanzan el nivel considerado. No obstante, un proceso que tiene lugar de modo simultáneo y que contribuye con la masificación puede alterar este pronóstico: la diferenciación institucional y de programas. En la medida en que esta diferenciación refleja la presencia de una composición estudiantil estratificada socioeconómicamente según la reputación, la calidad o el costo en cada institución y programa de estudio, entonces la desigualdad social en el acceso tiende a profundizarse, en lugar de acortarse. Esta hipótesis, rival a la *MMI*, se denomina “*Effectively Maintained Inequality (EMI)*” (Lucas, 2001).

El proceso de masificación de la educación superior en América Latina muestra que, por un lado, tal como afirma la hipótesis de la *MMI*, en la medida en que la tasa de escolarización de educación superior aumenta, la brecha de participación entre los sectores de mayores y menores ingresos se acorta. Esto se puede apreciar en el Gráfico 1.

**Gráfico 1**



Nota: Los datos corresponden a 1. 2017; 2. 2018; 3. 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a SEDLAC (CEDLAS y World Bank).

Pero, por otro lado, tal como se afirma en el enfoque *EMI*, el acceso a las distintas IES y carreras es desigual según el nivel socioeconómico y el capital cultural del hogar del alumnado. Un aspecto central en este enfoque es que la diferenciación institucional y de programas se expresa como ofertas con diferente calidad, en lugar de instituciones con misiones diversas para responder a los requerimientos de un público estudiantil heterogéneo y a las demandas del mercado laboral y de la economía del conocimiento (Reisberg y de Wit, 2017). A pesar de sus supuestas virtudes, Altbach (2017) subraya que en la mayoría de los países la diferenciación institucional en la educación superior no ha sido el resultado de una planificación implementada estratégicamente, sino que ocurre por diferentes motivos y como respuesta a distintas clientelas, dando lugar al crecimiento de instituciones a un ritmo que supera la capacidad de los gobiernos para regular adecuadamente su calidad. En lo que respecta a la igualdad en el acceso, esta diferenciación no garantiza la así llamada equidad horizontal. Al respecto McCowan (2016) señala que, si bien puede ser adecuada la diferenciación de instituciones y programas, dando lugar a opciones que brindan especializaciones para la inserción posterior en el mercado de trabajo, la condición necesaria para mantener la equidad en el acceso es que las y los estudiantes puedan tener acceso igualitario a todas estas opciones.

Al respecto, en el caso argentino, un estudio que realizamos con datos de la Encuesta Permanente de Hogares en el 2010 mostraba que la composición socioeconómica de los estudiantes del terciario no universitario contrastaba con la de los estudiantes universitarios, siendo la participación de los estudiantes de hogares de ingresos medios y bajos mucho más elevada en el primer caso. El/la estudiante típico del terciario era primera generación de su familia que accedía a la educación superior y trabajaba al mismo tiempo que estudiaba en mayor proporción que los estudiantes universitarios (García de Fanelli y Jacinto, 2010). En otro trabajo posterior, tras estimar un modelo de regresión logística, encontramos que la juventud que habita hogares de menor ingreso económico y capital cultural tiene mayor probabilidad de estudiar carreras terciarias que universitarias (Adrogué y García de Fanelli, 2021). Por otro lado, con datos de la prueba APRENDER de 2019 administrada a

los estudiantes del último año del secundario en Argentina analizamos las chances de elección del tipo de institución (terciaria versus universitaria). Encontramos que cuanto menor el nivel socioeconómico de los estudiantes y más bajo el nivel de estudio de sus progenitores, mayor es la probabilidad de que piensen elegir estudios terciarios en lugar de universitarios, o trabajar únicamente o que no sepan qué van a hacer al finalizar sus estudios de nivel medio (Adrogué et al., 2022).

Asimismo, una encuesta realizada en 2017 a 17.647 estudiantes de los institutos terciarios no universitarios técnico profesionales argentinos brinda una información muy relevante sobre el perfil socioeconómico y el capital cultural de su alumnado. Las y los estudiantes de estos institutos provenían mayoritariamente de hogares con clima educativo bajo (38,6% con ambos padres con secundario incompleto o menos) y medio (28,4% con padre o madre con secundario completo). La mitad de los estudiantes habitaba hogares de nivel socioeconómico bajo. Al momento de la encuesta, el 57,5% trabajaba y el 18,5% buscaba activamente trabajo, no estando en la mayoría de los casos esta actividad vinculada con el estudio técnico profesional que realizaban (Oiberman et al., 2017).

La encuesta también brinda información respecto de la elección de las carreras técnico-profesionales de nivel superior. Al respecto, uno de cada tres alumnos había elegido con anterioridad asistir a una universidad. Aquellos cuya primera opción fue acceder a un instituto superior técnico profesional señalaron como principal motivo de esta elección la necesidad de acceder al mercado laboral con adecuada formación en menos tiempo del que demandan los estudios universitarios. Asimismo, valoraron la obtención de un título en forma más rápida y la menor dedicación requerida, lo cual facilitaba compartir el tiempo dedicado al estudio con la actividad laboral. Respecto de la selección de una institución en particular, entre los factores más señalados se encontraban la cercanía de la institución (36%) y el reconocimiento de la institución en la zona (19%). Al respecto Oiberman et al. (2017) destacan que la existencia de Institutos Superiores en localidades medianas y chicas facilitó a los sectores de menores ingresos el acceso a estudios superiores. Un dato llamativo de esta encuesta es que da cuenta que el 81,2% no había cursado estudios de nivel medio

en escuelas técnicas. Finalmente, el 80% de los estudiantes señaló que seguirían estudiando una vez concluido sus estudios y de este grupo el 72% pensaba ir a la universidad (Oiberman et al., 2017).

En suma, un aspecto clave para que la diferenciación institucional y de programas contribuya positivamente con el acceso a la educación superior, garantizando la equidad y la inclusión social, es que, por un lado, dicha oferta favorezca la disponibilidad de vacantes para los egresados de nivel medio perteneciente a hogares con bajo nivel socioeconómico y capital cultural y a otros grupos socialmente vulnerables. Por el otro, es central que existan mecanismos que certifiquen un nivel adecuado de calidad y pertinencia y que garanticen la posibilidad de continuidad de estudios de nivel superior vía el acceso a carreras universitarias.

### **La matrícula de Educación Superior en carreras de corta duración en OCDE y América Latina**

78

En la estadística de educación superior internacional se utiliza la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) para identificar distintos tipos de programas brindados por las IES (UIS-UNESCO, 2011). De acuerdo con esta clasificación, los programas de educación superior de ciclo corto o CINE 5 están destinados a brindar conocimientos, habilidades y competencias profesionales, por lo cual suelen incorporar un componente práctico, orientado a ocupaciones específicas, preparando al estudiante para el mercado laboral. Estos cursos cortos también pueden otorgar créditos transferibles para programas de nivel CINE 6 (carreras de grado) o CINE 7 (especializaciones y maestrías). Suelen durar en promedio entre dos y tres años y están orientados a la formación de tecnologías duras y blandas (García de Fanelli, 2013).

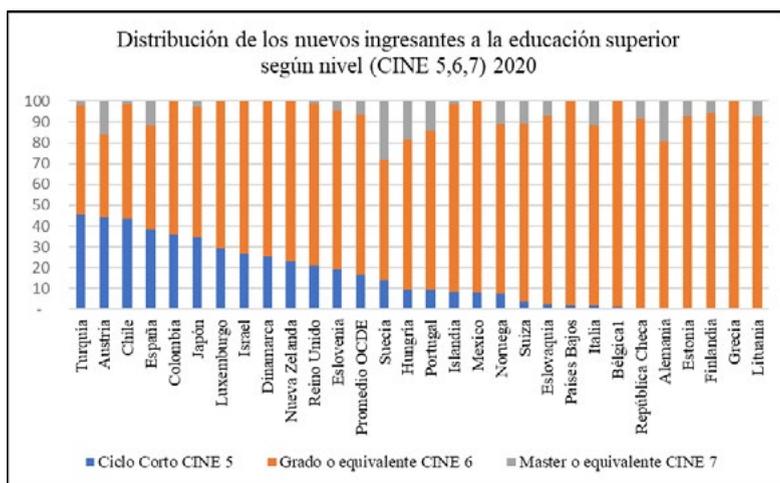
Aun cuando la CINE permite en principio delimitar cierto tipo de programas de educación superior como de ciclo corto o CINE 5, en la práctica no existe un claro consenso en el plano de la recolección de estadísticas en los distintos países de América Latina respecto de qué tipo de programas se incorporan en este sector. Por ejemplo,

según lo acordado en la recolección de estadísticas de Argentina, la mayoría de los programas de profesorado que brindan tanto las universidades como los institutos terciarios no universitarios no son clasificados como CINE 5 sino como CINE 6.

Otro aspecto a tener en cuenta en el plano internacional es que en algunos países los programas que otorgan títulos de educación superior de corta duración se pueden ofertar exclusivamente en algunas IES o bien pueden brindarse en distinto tipo de IES, incluyendo al sector universitario, como ocurre en varios países de América Latina.

En los países de la OCDE los programas de ciclo corto, cuya duración es normalmente de dos años, son relevantes en un conjunto de países (Gráfico 2). Estos títulos reciben distintas denominaciones, tales como *Higher National Qualifications* en Escocia (Reino Unido), *foundation degrees* en Inglaterra (Reino Unido), *associate degrees* en Estados Unidos y *colleges* en Canadá (OCDE, 2022). En la OCDE, aquellos países que tienen más de un tercio de nuevos ingresantes en los ciclos cortos son Turquía, Austria, Chile, España, Colombia y Japón (Gráfico 2).

**Gráfico 2**



Nota: 1. Ciclo corto en Bélgica sólo Comunidad Flamenca

Fuente : OECD/UIS/Eurostat (2020), Table B4.1. See Source section for more information and Annex 3 for notes (<https://doi.org/10.1787/69096873-en>).

En América Latina estos programas de ciclo corto se los designa como “programas técnicos y tecnológicos, carreras técnicas, tecnicaturas, carreras terciarias, carreras de nivel técnico superior, cursos tecnológicos, cursos técnico-profesionales, carreras profesionales, y cursos superiores de tecnología.” (Ferreyra et al., 2021: 1).

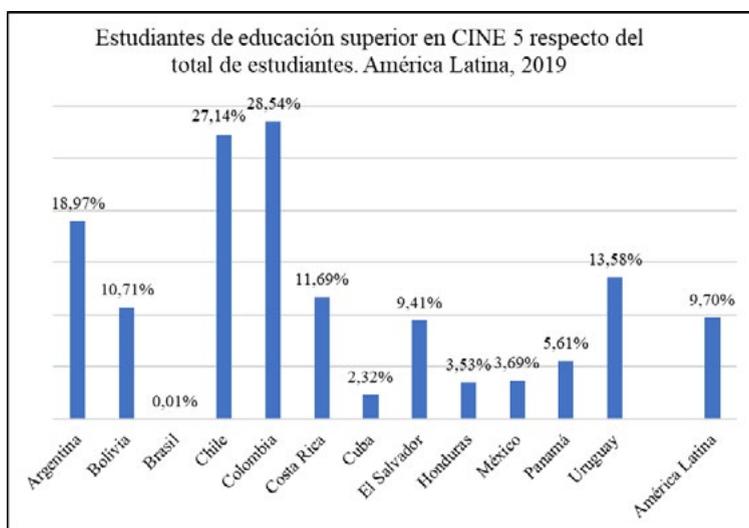
El surgimiento de los programas de ciclo corto en América Latina remite a la historia particular de cada sistema educativo, siendo posible reconocer dos procesos principales. En primer lugar, ha sido el resultado del corrimiento hacia lo académico (*academic drift*) de los cursos de formación técnica y tecnológica que tenían lugar en el espacio informal de las academias o en los cursos libres a cargo de diversas instituciones. En segundo lugar, fue impulsado por los gobiernos, proponiendo la creación de modalidades o alternativas no universitarias frente a las carreras profesionales liberales (García de Fanelli, 2013). El objetivo central de estas iniciativas consistía en establecer alternativas no universitarias que fueran capaces de satisfacer las demandas educativas de los nuevos egresados de la educación media y los requerimientos profesionales de los futuros empleadores de los graduados de educación superior. También, se buscaba acortar los tiempos de estudio, y así disminuir el costo por alumno de la enseñanza de educación superior. En un estudio, que contó con el financiamiento del IPE-UNESCO París realizado entre el 2009 y el 2012 sobre los casos de Brasil, Colombia y México mostramos que la emergencia de los cursos cortos de nivel superior técnicos y tecnológicos en estos tres países estuvo relacionada con los cambios en la demanda del mercado laboral de personal más calificado, la emergencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), el peso de las corporaciones en ciertos campos profesionales como la salud y la devaluación de la credencial de nivel medio (Jacinto y García de Fanelli, 2014).

En América Latina, se estima que en promedio aproximadamente sólo el 10% de los estudiantes de educación superior cursaba carreras de ciclo corto (CINE 5) en 2019. En los países de la OCDE en 2018 el promedio de la matrícula en programas de ciclo corto era de 17% (OCDE, 2020).

Entre los países con mayor participación de la matrícula de las carreras de ciclo corto en el total de la matrícula en América Latina

se ubican Colombia y Chile, con 29% y 27% del total de estudiantes de educación superior en programas de CINE 5 respectivamente y le sigue Argentina con casi el 20% en igual situación (Gráfico 3). En el caso de Chile, el 96% del alumnado de ciclo corto estudia en el sector privado. Esta situación contrasta con el caso de Colombia, dónde sólo el 19% lo hace en el sector privado<sup>3</sup> y en Argentina asciende a 38% en este sector (Red INDICES, 2022).

**Gráfico 3**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red ÍNDICES (2022).

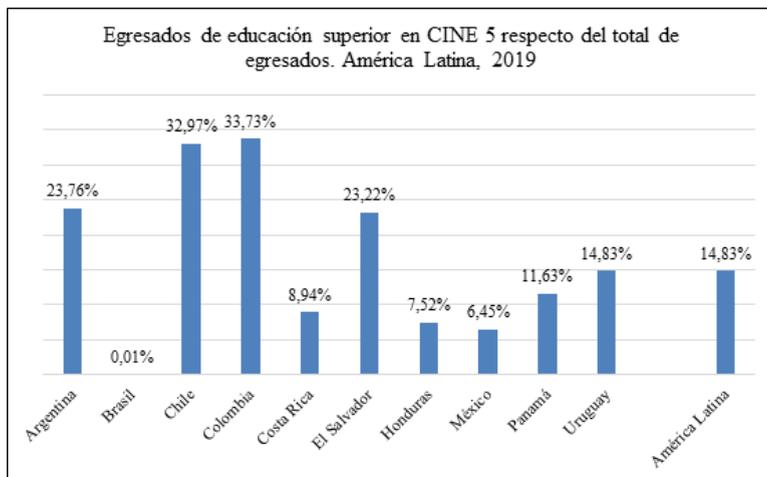
Respecto de las tasas de egreso, en la Encuesta de Programas de Ciclo Corto del Banco Mundial aplicada en Brasil, Colombia, la República Dominicana, Ecuador y Perú se observa que el 57% de los estudiantes de ciclo corto se gradúa frente a 46% en los programas universitarios (Ferreyra et al., 2021). En un estudio realizado en 2010 sobre la base de datos de las encuestas de hogares de varios países de

<sup>3</sup> En Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), una institución pública, concentra el 62 % de los estudiantes de programas de ciclo cortos (Ferreyra et al., 2021)

América Latina<sup>4</sup> también constatamos que la tasa de graduación en los mayores de 25 años en el nivel terciario no universitario era en varios países analizados superior a la tasa de graduación en el nivel universitario (García de Fanelli y Jacinto, 2010).

También es interesante constatar que los egresados en los programas de ciclo corto alcanzan proporciones mayores sobre el total de los egresados de educación superior que en su participación en la matrícula, lo cual podría estar indicando índices mayores de graduación frente a las carreras de larga duración (Gráfico 4). No obstante, en el caso argentino la estadística universitaria no incluye a los estudiantes de título intermedio dentro de la matrícula, pero en cambio los contabiliza entre los egresados. Es posible que esto también ocurra en otros países, por lo cual esta inferencia podría no ser adecuada.

**Gráfico 4**



82

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos de la Red ÍNDICES (2022).

<sup>4</sup> Se incluyó en este análisis los casos de Argentina, Chile, México y Perú.

En cuanto a los retornos económicos de las carreras cortas en América Latina, el estudio realizado por el Banco Mundial (Ferreira et al., 2021) muestra que, aun cuando los salarios de los graduados de estas carreras cortas son más bajos que los que perciben los graduados de programas universitarios, son en promedio superiores a los que reciben los que abandonan los estudios universitarios. Los egresados de carreras de ciclo corto también muestran tasas de desempleo menores y una mayor participación en el empleo formal. En particular el estudio realizado muestra que los graduados de los programas de ciclo corto en América Latina ganan 60% más que los graduados de nivel secundario y un 25% más que los estudiantes universitarios que abandonan sus estudios. Con relación a este último hallazgo, cabe preguntarnos si esto es efecto de las competencias y conocimientos adquiridos por aquellos que concluyen el ciclo corto o por el efecto que ejerce en el mercado de trabajo poseer una credencial. En este último caso podría estar revelando la importancia no sólo de los títulos cortos sino de los títulos intermedios que certifican saberes adquiridos durante los primeros dos o tres años de los estudios de larga duración.

83

En Ferreira et al. (2021) se destaca asimismo que, si bien los retornos de los programas universitarios han tendido a disminuir desde los años 2000, los de los programas de ciclo corto se han elevado en la mitad de los países de América Latina analizados (Urzúa, 2021).

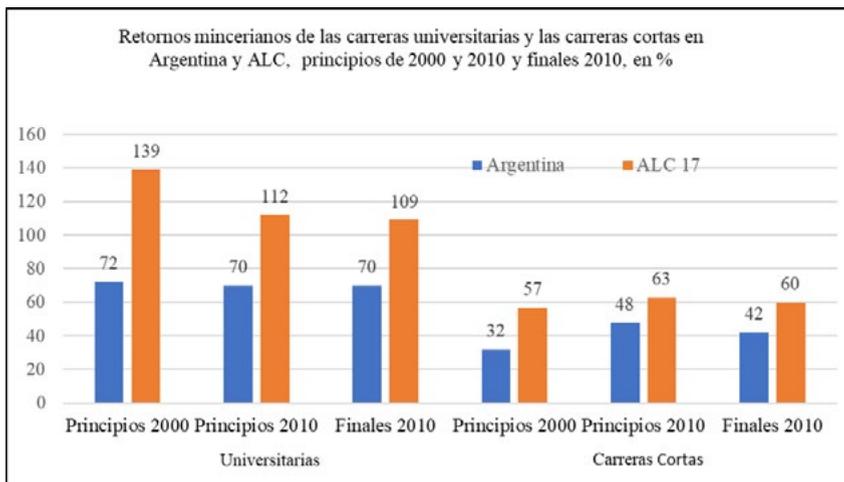
En el gráfico 5 se observa que la situación de Argentina difiere de la situación promedio de los 17 países de América Latina incluidos en este estudio<sup>5</sup>. En primer lugar, las tasas de retorno mincerianas de los programas universitarios y de los programas de ciclos cortos son inferiores en el caso de Argentina respecto del promedio de los países de América Latina considerados en este trabajo. En segundo lugar, en el promedio de los países, la tasa de retorno de los programas universitarios cae entre comienzos del año 2000 y fines de la década de 2010, mientras que los de los títulos cortos aumenta levemente. En el caso de Argentina, la tasa de retorno de los programas universitarios permanece estacionaria, con leve disminución desde 2010, y se eleva en 10 puntos porcentuales el retorno de los programas de ciclo

---

<sup>5</sup> Los países de ALC incorporados en el estudio de Urzúa (2021) son: Argentina, Chile, Perú, Ecuador, México, Uruguay, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Paraguay y Bolivia.

corto, aunque descienden respecto de principios de 2010. Finalmente, tal como ocurre en todos los países considerados, la tasa de retorno es superior en los programas universitarios que en los programas de ciclo corto.

**Gráfico 5**



84

Nota: los datos de Argentina corresponden a 2003, 2010 y 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la tabla 2.1 de Urzúa (2021:78)

Para poder incluir en este análisis los costos de matrícula y los costos de oportunidad, no presentes en el cálculo de los retornos mincerianos, Urzúa (2021) realiza el cálculo de los retornos de los ciclos cortos y los programas universitarios con datos administrativos de Chile y Colombia. De este estudio se desprende que en todas las áreas de conocimiento los programas universitarios producen un retorno neto más elevado que los programas de ciclo corto promedio, siendo por otro lado muy variable el retorno según tipo de IES y campo de conocimiento. No obstante, destaca que en algunas áreas del conocimiento se observa que los títulos cortos pueden llegar a brindar un retorno neto mayor que los programas universitarios. Así por ejemplo Urzúa (2021) señala que, en Chile, un programa de ciclo corto promedio en ingeniería y tecnología o el derecho genera

un retorno neto más alto que el programa universitario promedio en artes, humanidades o educación. De ello concluyen que si los estudiantes y sus familias contaran con información sobre la rentabilidad de los distintos tipos de programas en las diversas áreas de conocimiento podría evitarse el estigma que conllevan los títulos cortos como opciones de menor prestigio.

Un estudio complementario que se expone en el trabajo de Urzúa (2021) es un análisis de la demanda de los graduados de los programas de corta duración en algunos países de América Latina sobre la base de las vacantes publicadas en portales de empleo entre febrero de 2017 y febrero de 2018. Como muestra el Cuadro 1, la fracción de vacantes que requiere al menos un título de programa de ciclo corto es más elevada, o similar en el caso de México, a la de los programas universitarios. Un aspecto a tener en cuenta es si la demanda de puestos universitarios, que ocurre en algunos países como Argentina en una alta proporción por parte del sector público, se canalizan por estos medios.

Cuadro 1. Nivel Educativo mínimo exigido según lo publicado en línea por país.

Nivel educativo mínimo	Argentina	Chile	Colombia	México	Perú
Primaria	0,03	0,02	0,03	0,04	0,01
Título de educación secundaria	0,40	0,60	0,56	0,58	0,53
Título programa ciclo corto	0,20	0,14	0,26	0,08	0,25
Título universitario	0,12	0,07	0,04	0,09	0,04
Título posgrado	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Sin datos	0,25	0,15	0,11	0,20	0,16
Número de vacantes	580.820	1.148.359	1.896.277	2.032.132	1.290.437

Nota de Urzúa: para cada país la tabla muestra la proporción de vacantes publicadas en línea según el nivel educativo mínimo exigido y las proporciones suman 1 (100%) en cada país.

Fuente: Urzúa (2021:93) sobre la base de un documento de referencia para el libro del Banco Mundial escrito por C. Galindo, Kutscher, M y S. Urzúa, 2021. "Online Job Vacancies and Short-Cycle Programs in Latin America."

Este estudio también refleja un desajuste entre la ubicación geográfica de las IES que forman graduados de programas de ciclo corto y las regiones del país que los demanda. En el caso de Argentina se observa que, mientras la oferta de graduados de programas de ciclo corto se distribuye a lo largo de distintas provincias del país, entre el

60% y el 70% de la demanda se concentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires, siguiéndole en importancia Córdoba y en menor medida en Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Chaco (Urzúa, 2021).

En suma, examinando estos resultados para el caso argentino se puede concluir que, si bien las tasas de retorno de realizar estudios de educación superior en general en el periodo considerado han sido menores que en otros países de América Latina, las de ciclo corto muestran un aumento en el periodo y también se aprecia una demanda laboral relevante de estos programas en el análisis realizado por Urzúa (2021). No obstante, cabe tener presente que la tasa de retorno universitaria es superior a la terciaria, aun cuando se controla por los costos de aranceles y por los costos de oportunidad. Existen algunas excepciones a esto, observándose en Chile y en Colombia algunos programas de ciclo corto con una tasa de retorno superior a la que se obtiene tras realizar estudios universitarios en ciertos campos del conocimiento.

### **Programas de Ciclo Corto en Argentina**

De acuerdo con la definición del Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias se entiende por títulos de pregrado en las universidades aquellos que tienen una carga horaria no menor a 1.400 horas y dos años académicos de duración (Disposición N° DI-2019-2271-APN-DNGYFU#MECCYT del 09/09/2019). Los tipos de título de pregrado son:

- Tipo final: son los títulos que funcionan de manera independiente respecto a los títulos de grado; en estos casos se recopilan los datos de estudiantes, nuevas/os inscriptas/os, reinscriptas/os y egresadas/os.
- Tipo intermedio: son aquellos que tienen continuidad en el título de grado y en estos casos sólo se registran las/os egresadas/os, dado que estudiantes, nuevas/os inscriptas/os y reinscriptas/os se consignan en el título final de grado.

Estos títulos de pregrado finales o intermedios suelen recibir la

denominación de “Técnico universitario en...” o directamente “Técnico en...”. También “Analista Universitario en ...” o “Analista en ...”. En el campo de la salud encontramos por ejemplo el título de pregrado de “Enfermero” o “Enfermero universitario” como distinto del título de grado de “Licenciado en enfermería” (SPU, 2022).

En el ámbito de las universidades, las carreras de pregrado representan sólo el 8% de la matrícula total de pregrado y grado, elevando su participación respecto del año 2012, totalizando en 2019 197.202 estudiantes. En el sector estatal, la matrícula de pregrado en la modalidad presencial presentó una tasa de crecimiento anual promedio (TCAp) más alta que en el grado y que en la modalidad a distancia. En el sector privado, la expansión en estos siete años se debió exclusivamente a la matrícula de pregrado y grado a distancia. Cabe destacar que tanto en el sector estatal como en el privado el 23% de los alumnos en la modalidad a distancia estudian carreras de pregrado, en suma, la modalidad a distancia está más presente entre la matrícula de pregrado que en el grado (Cuadro 2).

87

**Cuadro 2. Alumnos de pregrado y grado en las universidades argentinas según modalidad presencial y distancia y tipo de gestión, 2012-2019**

Alumnos		2012	2019	TCAp
<b>Estatal</b>	<i>Estudiantes presenciales total</i>	1.391.264	1.688.990	2,8%
	Pregrado	90.355	141.130	6,6%
	Grado	1.300.909	1.547.860	2,5%
	<i>Estudiantes distancia total</i>	51.022	62.617	3,0%
	Pregrado	13.550	14.610	1,1%
	Grado	37.472	48.007	3,6%
<b>Privado</b>	<i>Estudiantes presenciales total</i>	313.762	326.224	0,6%
	Pregrado	16.471	16.240	-0,2%
	Grado	297.291	309.984	0,6%
	<i>Estudiantes distancia total</i>	68.856	109.461	6,8%
	Pregrado	14.801	25.222	7,9%
	Grado	54.055	84.239	6,5%

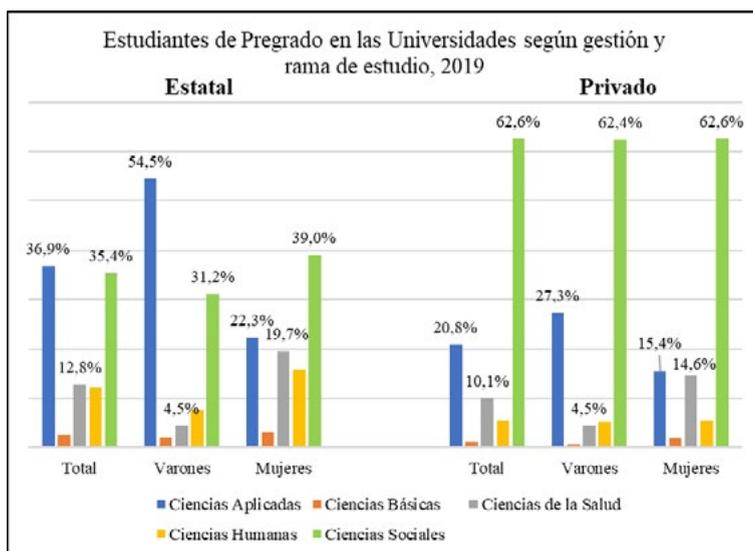
Nota: TCAp: Tasa de Crecimiento Anual promedio.

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Información Universitaria (SPU).

En las 67 universidades estatales, el 25% de la matrícula de pregrado presencial en 2019 se concentra en tres universidades nacionales: Universidades Tecnológica Nacional, Buenos Aires y Nacional de La Plata. En el pregrado a distancia, el 35% de los estudiantes estudia en la Universidad Nacional del Litoral, 17% en UTN, 12% en la Nacional de Córdoba y 12% en la Nacional de Avellaneda. En las 65 universidades privadas, el 42% de la matrícula de pregrado presencial se concentra en las Universidades de Palermo (10,6%), Congreso (7,3%), Belgrano (8%), del Cine (7,7%) y Abierta Interamericana (7,6%). En el caso de la matrícula de pregrado a distancia, casi el 78% estudia en la Universidad Empresarial Siglo XXI. Le siguen en importancia FASTA (5,4%), Católica de Salta (5,1%), Belgrano (4,5%) y Blas Pascal (3,5%).

88 Cuando se analiza la composición de la matrícula de pregrado total (presencial y a distancia) por rama de estudio se observa un patrón diferente según gestión estatal y privada y según género (Gráfico 6). En las universidades estatales tres de cada cuatro alumnos estudian programas de ciencias aplicadas y ciencias sociales en proporciones semejantes. En las universidades privadas el 63% cursa programas de ciencias sociales y le sigue en importancia las ciencias aplicadas. En ambos sectores, las mujeres se concentran, según orden de importancia, en las ciencias sociales, las ciencias aplicadas y las ciencias de la salud.

**Gráfico 6**



*Fuente:* Elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Información Universitaria (SPU).

Como lo analizamos antes para el caso de América Latina (Gráfico 3), en Argentina el pregrado tiene una participación mayor entre los egresados que entre los estudiantes. Mientras que el porcentaje de estudiantes de pregrado sobre el total de estudiantes en 2019 era 8%, entre los egresados representa el 35%. Cabe al respecto tener presente que la Dirección de Información Universitaria incluye a los títulos intermedios en el cálculo del número de egresados, pero no en el de los estudiantes. Es probable, por tanto, que esta diferencia responda a esta decisión metodológica.

En la modalidad presencial, los egresados de pregrado entre el 2012 y el 2019 muestran una tasa de crecimiento anual promedio alta (8,6%) en el sector estatal. Por el contrario, los egresados de pregrado decrecen en la modalidad a distancia estatal, pero aumentan considerablemente en la modalidad a distancia de las universidades privadas (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Egresados de pregrado y grado en las universidades argentinas según modalidad presencial y distancia y tipo de gestión, 2012-2019**

Egresados		2012	2019	TCAp
<b>Estatal</b>	<i>Egresados presencial total</i>	70.701	85.706	2,8%
	Pregrado	16.356	28.745	8,4%
	Grado	54.345	56.961	0,7%
	<i>Egresados distancia total</i>	2.782	2.374	-2,2%
	Pregrado	1.078	855	-3,3%
	Grado	1.704	1.519	-1,6%
<b>Privado</b>	<i>Egresados presencial total</i>	33.536	36.908	1,4%
	Pregrado	7.240	7.200	-0,1%
	Grado	26.296	29.708	1,8%
	<i>Egresados distancia total</i>	3.341	10.920	18,4%
	Pregrado	1.680	4.178	13,9%
	Grado	1.661	6.742	22,2%

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Información Universitaria (SPU).

90 El universo de las carreras de ciclo corto en Argentina se extiende también al sector terciario no universitario. No obstante, la estadística oficial en el terciario no universitario no distingue entre carreras de pregrado y de grado. La matrícula en el terciario se clasifica en alumnos de grado y posgrado. Cabe al respecto tener en cuenta que, tal como antes señalamos, los profesorado no se incluyen en la definición de CINE 5 sino de CINE 6. Con respecto a las carreras técnico profesionales que ofrecen los terciarios su duración suele ser de tres o cuatro años.

A diferencia de la oferta de carreras de menor duración en el sector universitario ofrecidas en las 130 universidades estatales y privadas, la matrícula de nivel terciario se encuentra más desconcentrada en los 2.279 institutos existentes en 2019, 1.096 estatales y 1.183 privados. La matrícula promedio por institución en 2019 era entonces de 414 estudiantes (RedFIE-DIE, 2019).

En 2019, el 58% de la matrícula correspondía a la formación docente y 42% al técnico profesional, teniendo el sector privado una mayor participación en este último tipo de formación. Dentro de la formación

técnico profesional, el 62,5% son mujeres (RedFIE-DIE, 2019)<sup>6</sup>.

Entre 2012 y 2019 se expandió con mayor fuerza el alumnado en el sector estatal, tanto en la formación docente como en la técnico-profesional. Por el contrario, el sector privado mantuvo estacionaria la matrícula de formación técnico profesional.

La capacidad de absorción de matrícula en carreras terciarias técnico-profesionales es muy superior a las que ofrece la oferta de carreras de pregrado en el sector universitario. En 2019, la matrícula de pregrado presencial y a distancia de títulos finales en las universidades estatales y privadas sumaba 197.202 estudiantes y en el terciario técnico-profesional asciende en igual año a 393.003 (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Matrícula educación terciaria no universitaria según gestión y tipo de formación, 2012 y 2019**

Gestión	Tipo de formación	2012	2019	TCAp
Estatal	Exclusivamente docente	312.087	445.713	5,2%
	Excl.técnico-profesional	140.596	202.792	5,4%
	Ambos	8.197		
Privado	Exclusivamente docente	91.217	105.037	2,0%
	Excl.técnico-profesional	185.914	190.211	0,3%
	Ambos	4.186		
Total		742.197	943.753	3,5%

Fuente: Elaboración propia según Relevamiento Anual 2019. RedFIE-DIE.

A diferencia de las universidades nacionales que pertenecen a la jurisdicción del Estado Nacional, los institutos terciarios no universitarios están bajo la autoridad y regulación de cada uno de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En 2006 se sanciona la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058. Entre otros aspectos, esta Ley asigna las responsabilidades y funciones del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), el cual tiene a su cargo la coordinación de la aplicación de las políticas públicas de manera concertada y concurrente con las provincias

<sup>6</sup> Este dato coincide con la encuesta analizada por Oiberman et al. (2017). Según esta encuesta, las mujeres representaban el 65,7% de los estudiantes en los institutos técnico profesionales no universitarios.

y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relativas a la educación técnico profesional en los niveles secundario técnico, superior técnico y de formación profesional. En la página de Internet del INET, en la sección de “Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones de Educación Técnico Profesional” se distinguen entre distintos ámbitos del sector productivo y dentro de cada uno de ellos los títulos que se otorgan en cada caso (INET, 2022)<sup>7</sup>.

La Ley 26.058 establece además que el sector empresario favorecerá la realización de prácticas educativas tanto en sus propios establecimientos como en las instituciones educativas, poniendo a disposición de las escuelas y de los docentes tecnologías e insumos adecuados para la formación de los alumnos y las alumnas (art. 15).

92

Dado que no se dispone de estadísticas en INET respecto de la distribución de los estudiantes de los institutos superiores técnico profesionales según campo de conocimiento, resulta de interés la distribución de los estudiantes encuestados en el trabajo de Oiberman et al. (2017). El 77% de los estudiantes cursaba carreras en los siguientes sectores productivos: 34,9% Salud, 22,5% Administración, 13,1% Seguridad Ambiental e Higiene y 6,4% Informática. Las mujeres predominaban en los dos primeros sectores y los varones en los dos últimos. Un aspecto que también se destaca en esta encuesta es que la mayoría de los estudiantes son mujeres y con escasa presencia de graduados del nivel medio técnico.

Un estudio previo, realizado por Sigal y Freixas (1998) a fines de los años noventa, mostraba también que la oferta de los programas técnico-profesionales en el sector terciario se concentraba en las Ciencias Sociales y en menor medida en Ciencias Básicas y Tecnológicas. Cerca del 80% de la matrícula de las carreras técnico-profesionales no universitarias a fines de los noventa correspondía al área de servicios,

---

<sup>7</sup> Sería interesante conocer si este catálogo favoreció el ordenamiento de los múltiples títulos existentes en el ámbito de la educación superior técnico profesional. Un estudio realizado por Dirí y Oiberman (2005), en las provincias de Mendoza y Santiago del Estero, muestra que existe una diversificada y excesiva oferta de títulos y carreras en relación con la cantidad de alumnos existentes. Como ejemplo señalan que el indicador de alumnos por título en la educación superior técnica ascendía a 54 alumnos por título en Santiago del Estero, siendo 123 en el sector público y 39 en el sector privado. En el caso de Mendoza había 48 alumnos por título, teniendo el sector público una relación de 117 alumnos por cada título ofertado y 22 alumnos en el sector privado.

frente al 10% en salud y poco menos del 10% en las carreras del área de tecnología industrial. En este estudio, Sigal y Freixas (1998) señalaban que, debido al proceso de creación no planificado del desarrollo de los títulos del sector, faltó una clara definición del tipo de formación a la que se aspiraba, de lo cual resultó en una gran heterogeneidad en la oferta de títulos, tanto en el sector público como en el privado y dificultades en la definición de los perfiles de los graduados y en las estructuras curriculares. Asimismo, destacaron que los planes de estudio generalmente se orientaron hacia la formación en saberes específicos para la inserción de los graduados en un nivel ocupacional medio en los sectores de servicios, salud y producción. Estos planes eran supervisados y aprobados por los organismos centrales de conducción del sistema educativo en los cuales observaban un grado muy elevado de desactualización, sobre todo en las áreas de mayor crecimiento como análisis de sistemas o administración de empresas.

Partiendo así de un diagnóstico negativo sobre la pertinencia y calidad de esta oferta, a fines de los años noventa, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación se propuso llevar a cabo el Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica no Universitaria (PRESTNU). El PRESTNU apoyó algunos proyectos a través de un fondo integrado con aportes del Estado Nacional y de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. Estos fondos fueron utilizados para brindar recursos e incentivos a las provincias, municipalidades, universidades y al sector productivo (incluyendo cooperativas y sindicatos), para que, por medio de diversas formas de asociación, desarrollaran modelos institucionales innovadores, con una oferta de programas respaldada por un análisis de demanda de la región o zona de influencia. Estas ofertas curriculares se debían presentar en el marco institucional de un Instituto Tecnológico (ITEC), denominación con la que se identificó a los institutos que se creaban o se transformaban. Un aspecto importante de esta iniciativa es que las partes que integraban estos ITECs (gobiernos provinciales o municipales y entidades del sector productivo) debían poder garantizar el financiamiento del ITEC a largo plazo (Ministerio de Cultura y Educación, 1997). Sobre este Programa y en el contexto de la crisis económica del 2001, Del Bello, ex Secretario de Políticas Universitarias, expuso su opinión

sobre el PRESTNU y respecto a políticas factibles de implementar en el caso argentino. En particular concluye que, dada la experiencia no exitosa del PRESNU y las dificultades financieras de las provincias, lo más conveniente sería fortalecer un sistema binario dentro del propio sistema universitario (Del Bello, 2002:16):

“El programa no tuvo el éxito esperado, se presentaron unas 60 solicitudes, de las cuales se apoyaron económicamente menos de 10, con lo cual no se movió la “aguja del amperímetro” (las instituciones terciarias siguen siendo las de siempre). Si se tiene en cuenta que las provincias padecen una crisis fiscal tan o más profunda que el Estado nacional y a su vez tienen bajo su responsabilidad la educación general básica y el nivel polimodal (secundario), el desarrollo institucional del subsistema no universitario es prácticamente imposible. Por su parte el sector privado tiende a direccionar sus iniciativas educativas hacia el subsistema universitario. Por lo tanto, cabe considerar que el Estado nacional impulse cambios en las universidades públicas para que creen una oferta educativa técnica, bajo un sistema binario, que delimite claramente las ofertas curriculares de las carreras tradicionales de grado y las carreras técnicas de corta duración. Esta variante no necesariamente en términos teóricos es la mejor alternativa, pero sí probablemente la más factible.”

94

El PRESTNU fue así un intento de reforma de este sector para mejorar la pertinencia y calidad de la enseñanza técnico profesional de nivel superior. Los lineamientos de esta reforma tenían muchos puntos en común con las buenas prácticas que se exponen en otros documentos actuales, tales como el del Banco Mundial (Ferreya et al., 2021), de las cuales nos ocuparemos en el siguiente apartado.

En síntesis, la matrícula de carreras cortas en Argentina es especialmente relevante en el sector terciario técnico-profesional y, en menor medida, en las universidades. Un aspecto común a ambos sectores es la ausencia de estudios actualizados que den cuenta de las características de esta oferta heterogénea de títulos, concentrados especialmente en el campo de las ciencias sociales y aplicadas y en menor medida en las ciencias de la salud.

## **Condiciones para promover la equidad y la pertinencia en los Programas de Ciclo Corto**

Para que los programas de ciclo corto contribuyan con el acceso en condiciones de equidad es importante mejorar su accesibilidad eliminando las barreras académicas y financieras (García de Fanelli, 2021). Más allá de las cuestiones que afectan la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior en general, en el caso de los títulos cortos y las carreras terciarias, otro aspecto a contemplar es el estigma que acarrearán estas carreras frente a las más prestigiosas instituciones y carreras universitarias de larga duración. Para remover este estigma, y mejorar además la inserción laboral de los graduados, cinco condiciones parecen resultar necesarias: 1) el aseguramiento de la calidad de las IES y programas que ofrecen carreras técnicas y profesionales de ciclo corto; 2) la posibilidad de articulación de estas carreras cortas con las carreras universitarias, 3) realizar estudios sobre la trayectoria laboral de los egresados de las carreras de ciclo corto, 4) conocer cuál es la demanda laboral del sector productivo de los egresados de estas carreras de ciclo corto y 5) brindar información sobre la inserción laboral de los graduados de estos títulos de corta duración. A continuación, desarrollaremos brevemente estas cuestiones.

En lo que respecta al *aseguramiento de la calidad*, en Ferreyra et al. (2021) se detallan algunas condiciones que deberían cumplir los programas de ciclo corto en América Latina para asegurar el desempeño académico y la inserción laboral en el mercado de trabajo<sup>8</sup>. Estas conclusiones se basan en una Encuesta de Programas de Ciclo Corto del Banco Mundial (EPCCBM) realizada en Brasil (en los estados de São Paulo y Ceará), Colombia, la República Dominicana, Ecuador y Perú (para programas con licencia). Estos cinco países concentran el 54 % de todos los estudiantes de programas de ciclo corto en ALC. Los autores advierten que el análisis se basó en los resultados promedio de los programas que los directores de los programas de ciclo corto encuestados facilitaron por medio de la EPCCBM. En particular señalan que lo ideal sería que este tipo de estudio se base en datos

---

<sup>8</sup> Para un análisis comparado sobre los sistemas de aseguramiento de la calidad de las carreras técnico-profesionales en algunos países de la OCDE y las propuestas de reforma para el caso chileno ver Brunner et al. (2021).

administrativos sobre los estudiantes, sus características personales, el programa de ciclo corto completado y los resultados en el mercado laboral. Este tipo de información, aclaran, no está disponible para su investigación en la mayoría de los países de ALC.

Entre los resultados que encuentran, y que se vinculan con la calidad, el rendimiento de los estudiantes y su potencial inserción posterior en el mercado de trabajo, podemos mencionar:

- Plan de estudio fijo
- Evaluación del plantel docente por pares
- Contratación de docentes con experiencia en el sector privado
- Programas con infraestructura elevada para la formación práctica
- Acceso a Internet in situ
- Enseñanza de competencias numéricas
- Clases de nivelación durante el programa
- Centro de empleo
- Becas de la IES a los estudiantes
- Pruebas de admisión

96

La importancia del aseguramiento de la calidad de los programas de ciclo corto técnico-profesionales es también uno de los aspectos resaltados por el estudio comparativo sobre la educación técnica y profesional realizado por investigadores del Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) de la Universidad Diego Portales (Brunner et al. ,2022). En particular en el caso de Chile se considera que si bien los criterios de acreditación de los programas técnico-profesionales comparten dimensiones comunes con los procesos de acreditación de programas académicos, su focalización debe ser en aquellas dimensiones que contemplen su estrecha vinculación con el mundo del trabajo. A partir de la experiencia internacional se destaca además que la acreditación de los programas suele tener un papel central en el fortalecimiento del vínculo entre los programas de formación técnica y profesional y el mercado laboral a través de la operacionalización de los criterios de evaluación de instituciones y programas.

En relación con la *articulación de los programas de ciclo corto con los títulos de más larga duración*, en Ferreyra et al. (2021) se señala que a

pesar de que muchos programas de ciclo corto brindan la posibilidad de realizar itinerarios académicos o créditos para después obtener un título más avanzado, en la práctica no son eficaces y pocos estudiantes logran después graduarse de títulos de mayor duración. Según Ferreyra et al. (2021) puede ser apropiado que se adecúen los programas universitarios para que puedan captar a los estudiantes de ciclo corto en lugar de transformar a los programas de ciclo corto para que se articulen con los programas universitarios. Se destaca así que serían los programas universitarios los que deberían incorporar mayor flexibilidad en sus programas.

Una cuestión adicional por analizar es *la trayectoria laboral de los que se han graduado en los programas de ciclo corto* versus los de ciclo largo en ciertos campos disciplinarios. Puede ocurrir que, tal como se muestra en un documento sobre el caso europeo, los programas que forman en competencias específicas para la inserción laboral puedan convertirse en un callejón sin salida por la rápida obsolescencia del conocimiento técnico y tecnológico. Según Woessmann (2018), la formación en competencias específicas para los puestos de trabajo puede estar sujeta a un riesgo creciente de quedar obsoleta a medida que va cambiando la estructura de las ocupaciones. Además, si la base de competencias generales adquiridas es limitada, las personas con formación profesional pueden tener dificultades para aprender diferentes habilidades específicas del trabajo. Por el contrario, destaca que las habilidades generadas por los programas de educación general pueden brindar a los trabajadores una mayor adaptabilidad a los entornos cambiantes y otorgar mayores oportunidades de empleo a edades más avanzadas.

Otra cuestión central es conocer cuál es *la demanda laboral de estas carreras cortas* por parte del sector productivo. De este modo se puede orientar la oferta de las carreras de ciclo corto según las necesidades de recursos humanos del sector privado y público nacional y local, garantizando así la inserción laboral posterior de los graduados y evitando la proliferación de títulos que no sólo no gozan de prestigio, sino que tampoco aseguran la inserción posterior en el mercado laboral.

Finalmente, la *disponibilidad de información sobre el futuro laboral de los egresados de estas carreras de ciclo corto* puede contribuir con la

mejora del proceso de decisión por parte del estudiante respecto de sus posibilidades futuras de desarrollo según el tipo de carrera y el campo de conocimiento elegido.

### **Conclusión**

La matrícula de educación superior en carreras cortas técnico-profesionales es relevante en unos pocos países de Europa y América del Norte. En el caso de América Latina, destacan los casos de Chile y Colombia y en tercer lugar Argentina.

98

En el documento del Banco Mundial (Ferreira et al., 2021) se subrayan las virtudes de este tipo de carreras como un medio para facilitar el acceso de los nuevos estudiantes de educación superior, muchos de ellos primera generación en su familia con estudios de este nivel y pertenecientes a sectores más vulnerables social y económicamente. En este sentido, los ciclos cortos técnico profesionales facilitarían que estos estudiantes accedan a la educación superior, ya que su cursado supone menor inversión de tiempo y costos, favoreciendo entonces la graduación. Además, se adaptan mejor a la estrategia de estos estudiantes de combinar estudio y trabajo. Más allá de estas características, lo central es que pueden favorecer la inserción laboral.

Respecto al perfil de los estudiantes de estas carreras, en Argentina se observa que en general pertenecen a sectores de menor capital cultural y económico. La cercanía de las instituciones terciarias de sus hogares, el abandono de estudios previos en el nivel universitario y el interés por una inserción laboral más directa son alguno de los motivos esgrimidos por el alumnado de los institutos técnico-profesionales en Argentina en una encuesta realizada en 2017 (Oiberman et al. 2017). Un aspecto a destacar es el deseo expresado por muchos de estas y estos jóvenes de continuar estudios posteriores en la universidad.

Para que esta oferta de carreras de ciclo corto en Argentina pueda facilitar el acceso de los nuevos egresados de la educación media, garantizando la equidad, se requieren algunas condiciones.

En primer lugar, tal como se señala en la literatura, se debe evitar la creación de ofertas de educación superior segmentadas en circuitos

de prestigio y calidad. Para ello es fundamental garantizar la calidad de esta oferta terciaria a través de procesos de aseguramiento de la calidad. El Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica no Universitaria (PRESTNU), a fines de los años noventa, propició sin éxito la acreditación de los institutos técnico profesionales no universitarios en Argentina. Este aseguramiento de la calidad, en conjunto con una definición clara de los objetivos de estas carreras, como diferentes de las de grado universitaria, y con una estrecha vinculación con las partes interesadas (gobiernos, sector productivo) en su entorno territorial, surgen como aspectos claves para una diferenciación institucional planificada y según misiones diferentes.

En segundo lugar, estas carreras deben poder articularse con estudios posteriores y con actividades de educación continua. Como lo señala Woessmann (2018), el riesgo de las carreras técnicas, que responden directamente a ciertas demandas específicas del mercado de trabajo en un momento determinado, es su probable obsolescencia. En un mundo de rápidos cambios en el plano de la tecnología, la inteligencia artificial y las TICs, es central que estas carreras no sean callejones sin salida. Además, las y los estudiantes del terciario no universitario en Argentina muestran interés en continuar estudios universitarios. En Ferreyra et al. (2021) señalan que para que esta articulación sea factible, es más probable que tenga éxito si es el sector universitario el que diseñe propuestas de articulación flexibles. Construir un mecanismo que facilite el pasaje desde una carrera corta de nivel superior a otra de larga duración universitaria constituye una política necesaria a desarrollar para garantizar la equidad. También lo es para que el programa sea más atractivo como mecanismo para promover la formación de recursos humanos cada vez más calificados (OCDE, 2022).

En tercer lugar, estudiar la trayectoria laboral de los egresados de las carreras de ciclo corto permitirá ajustar los planes de estudio y las carreras ofertadas a los cambios que se observan en el mercado laboral, evitando la obsolescencia señalada por Woessmann (2018).

En cuarto lugar, uno de los requisitos centrales de estas carreras cortas es que se desarrollen en campos de estudio con una demanda real y directa del mercado de trabajo local y nacional. Cabe además tener presente que, en el contexto actual, la demanda de empleo

privado en Argentina muestra poco dinamismo. El empleo en el sector privado formal no crece en Argentina desde el año 2012 y los nuevos ocupados entre el primer trimestre de 2012 y el primer trimestre de 2022 se explican en un 30% por el sector de casas particulares o cuentapropistas registrados, 44% por el sector informal o cuentapropistas no registrados y 26% por el sector público (IDESA, 2022). Por tanto, el fortalecimiento de las carreras cortas técnico-profesionales debe partir de un diagnóstico adecuado de los requerimientos del mercado de trabajo en el corto y especialmente en el mediano plazo.

Finalmente, mejorar la equidad en el acceso a la educación superior requiere también contar con más y mejor información para que los estudiantes puedan tomar decisiones adecuadas en función de sus vocaciones y aspiraciones laborales futuras. Para ello se necesita previamente producir datos sobre la oferta de programas actualmente existentes, la participación de la matrícula en los distintos campos del conocimiento e indicadores sobre la inserción laboral de los graduados.

### Referencia bibliográfica

- Adrogué, C. y García Fanelli, A. (2021). Brechas de equidad en la educación superior argentina, *Revista Páginas de Educación* 14(2), pp. 28-51. DOI: <https://doi.org/10.22235/pe.v14i2.250>.
- Adrogué, C.; García Fanelli, A. y Orliki, E. (2022). Factores asociados con las expectativas de estudiar una carrera universitaria: senderos que se bifurcan en el último año de la escuela secundaria argentina, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, en prensa.
- Altbach, P. (2017). The necessity and reality of differentiated postsecondary systems. En P. Altbach, L. Reisberg y H. de Wit, *Responding to massification: Differentiation in postsecondary education worldwide* (pp. 14-23). Boston: Boston College Center for International Higher Education. <https://doi.org/10.1007/978-94-6351-083-7>
- Avitabile, C. (2017). The Rapid Expansion of Higher Education in the New Century. En Ferreyra, M.M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F. y Urzúa, S. *At a Crossroads. Higher Education in La-*

- tin America and the Caribbean*. Work Bank Group. Pp. 47-75. [https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5\\_ch1](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5_ch1)
- Brunner J., Labraña J., Álvarez J., León J. y Ramírez, L. (2021). *Regímenes de aseguramiento de la calidad en el sector de la educación superior técnico profesional: un análisis de cambio organizacional en el contexto de la nueva Ley de Educación Superior (N° 21.091) y de la experiencia internacional comparada* (Vol.N°21). Santiago de Chile: Comisión Nacional de Acreditación. Serie Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad. <http://www.investigacion.cnachile.cl/>
- Brunner, J.J., Labraña, J., y J. Álvarez (2022). *Educación técnico profesional en Chile: perspectivas comparadas*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CEPAL. (2019). Tendencias recientes de la población de América Latina y el Caribe. [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia\\_mundial\\_de\\_la\\_poblacion\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia_mundial_de_la_poblacion_2019.pdf)
- CEPAL. (2021). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/bp>
- Del Bello, J. C. (2002). Desafíos de la política de educación superior en América Latina: Reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para el mejoramiento de la calidad. LCSHD Paper Series 32442 Department of Human Development, The World Bank Latin America and The Caribbean Regional Office. [https://documents1.worldbank.org/curated/en/250861468774284507/pdf/3244200AR0D\\_esafios0LCSHD0PAPER0SERIES070.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/250861468774284507/pdf/3244200AR0D_esafios0LCSHD0PAPER0SERIES070.pdf)
- Dirié, C. y Oiberman, I. (2005). Oferta y demanda de formación técnico profesional en dos provincias argentinas. Departamento de Investigaciones. Universidad de Belgrano. <http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/365>
- Ferreya, M. M. (2017). The Demand Side of the Higher Education Expansion. En Ferreyra, M.M, Avitabile, C., Botero Alvarez, J., Haimovich Paz, F. y Urzúa, S. *At a Crossroads. Higher Education in Latin America and the Caribbean* (149-197). Washington: The World Bank. <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>.

Ferreyra, M. M., Dinarte Díaz, L., Urzúa, S. y Bassi, M. (2021). *La vía rápida hacia nuevas competencias: Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1708-3.

García de Fanelli, A. (2013). Modelos institucionales, tendencias desafíos de la educación superior técnica y tecnológica no universitaria en Brasil, Colombia y México. En Jacinto, C. (coord.) *Incluir a los jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina*. Buenos Aires, IPE-UNESCO, pp.331-397.

García de Fanelli, A. (2019). *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica*. Buenos Aires, Papeles del Observatorio N.º 12, Noviembre. <http://www.redindices.org/novedades/84-panorama-de-la-educacion-superior-en-iberoamerica-a-traves-de-los-indicadores-de-la-red-indices>

García de Fanelli, A. y Jacinto, C. (2010). Equidad y educación superior en América Latina. El papel de las carreras terciarias y universitarias, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 1, N.º 1, pp. 58-75.

102 IDESA (2022). Informe N.º 971. <https://idsa.org/en-la-ultima-decada-no-se-genero-empleo-de-calidad/>

INET (2022). Instituto Nacional de Educación Tecnológica. <http://www.inet.edu.ar/>

Jacinto, C. y García de Fanelli, A. (2014) Tertiary Technical Education and Youth Integration in Brazil, Colombia, and Mexico. *International Development Policy* series No.5, Geneva: Graduate Institute Publications, Boston: Brill-Nijhoff, pp. 59–80.

Lucas, S. R. (2001) Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility and Social Background Effects. *American Journal of Sociology*, Vol. 106, N.º6, pp. 1642-1690.

McCowan, T. (2016). Three dimensions of equity of access to higher education, *Compare*, 46 (4), pp.645-666.

Ministerio de Cultura y Educación (1997). Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica no Universitaria (PRESNU). <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005191.pdf>

- OCDE (2020). *Education at a Glance*. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020\\_69096873-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en)
- OCDE (2022). *Pathway to Professions. Understanding Higher Vocational and Professional Tertiary Educational Systems*. <https://www.oecd.org/publications/pathways-to-professions-a81152f4-en.htm>
- OEI (2021). Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red INDICES. Papeles del Observatorio N° 20 Disponible en: <http://www.redindices.org/documentos/140-papeles-del-observatorio-n-20-panorama-de-la-educacion-superior-en-iberoamerica-2020>
- Oiberman, I., García, J. y Sosa, M. (2017). Los alumnos de los Institutos de Educación Superior Técnica. Perfiles sociodemográficos, trayectorias educativas y expectativas futuras. En *La ETP Investiga. Resultados de las investigaciones INET 2017* (pp. 73-98). [http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/LaETPinvestiga\\_INET2017.pdf](http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/LaETPinvestiga_INET2017.pdf)
- Raftery, A. E., y Hout, M. (1993). Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921-75, *Sociology of Education*, 66, pp. 41-62. <https://doi.org/10.2307/2112784>
- Red INDICES (2022). Indicadores comparativos. <http://www.redindices.org/indicadores-comparativos>
- RedFIE-DIE (2000). Relevamiento Anual 2000. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- RedFIE-DIE (2012). Relevamiento Anual 2012. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- RedFIE-DIE (2019). Relevamiento Anual 2019. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- RedFIE-DIE (2020). Relevamiento Anual 2020. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- Reisberg, L., y de Wit, H. (2017). Massification and Differentiation in Postsecondary Education: a Marriage of Convenience? En P. Altbach, L. Reisberg y H. de Wit, *Responding to massification: Differentiation in postsecondary education worldwide* (pp. 158-164). Boston: Boston College Center for International Higher Education. <https://doi.org/10.1007/978-94->

6351-083-7

Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (2022). Guía de Carreras Universitarias. [https://guiadecarreras.siu.edu.ar/carreras\\_de\\_pregrado\\_y\\_grado.php](https://guiadecarreras.siu.edu.ar/carreras_de_pregrado_y_grado.php)

Sigal, V. y Freixas, J. (1998). Orientación de la oferta de la orientación técnica profesional no universitaria Argentina. En Delfino, J. A., Gertel, H. R. y V. Sigal (1998) (eds.). *La educación superior técnica no universitaria. Problemática, dimensiones, tendencias* (pp. 241-277). Serie Nuevas Tendencias. Ministerio de Cultura y Educación.

SITEAL (2022). Indicador: Tasa de finalización de la educación secundaria. <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>

UIS-UNESCO. (2011). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscled-2011-sp.pdf>

UIS-UNESCO. (2022). Datos exportados el 30 de agosto de 2022. Indicador: Matrícula de educación terciaria, todos los programas, ambos sexos. <http://uis.unesco.org>.

104

Urzúa, S. (2021) ¿Son rentables los programas de ciclo corto? En Ferrera, M. M., Dinarte Díaz, L., Urzúa, S. y Bassi, M. (2021). *La vía rápida hacia nuevas competencias: Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe* (pp.67-95). Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1708-3.

Vieira do Nascimento, D; Mutize,T. y Roser Chinchilla, J.F. (2020). Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales. Caracas: UNESCO-IESALC. Recuperado de <https://www.iesalc.unesco.org/2020/11/17/el-iesalc-lanza-el-informe-hacia-el-acceso-universal-a-la-educacion-superior-tendencias-internacionales>

Woessmann, L. (2018). Effects of Vocational and General Education for Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle. EENEE Analytical Report No.37. Prepared for the European Commission. [https://eenee.eu/wp-content/uploads/2021/05/EENEE\\_AR37.pdf](https://eenee.eu/wp-content/uploads/2021/05/EENEE_AR37.pdf)

## **Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI**

CARLOS PÉREZ RASETTI

105

### **Evaluación y acreditación en la Ley de Educación Superior**

La acreditación de carreras de grado se incorporó a la legislación universitaria argentina en 1995, como un componente de las políticas de evaluación, mediante la aprobación de la Ley de Educación Superior 24.521. La nueva normativa incorporaba la evaluación para ambos subsistemas. Así, al referirse a la que en aquel momento se

denominaba todavía Educación Superior No Universitaria<sup>1</sup>, en el artículo 15 que encarga o ratifica la jurisdicción de las provincias sobre este subsistema, se introduce la temática como uno de los criterios que estas deben atender: “prever que sus sistemas de estadística e información educativa incluyan un componente específico de educación superior, que facilite el conocimiento, evaluación y reajuste del respectivo subsistema” y, consecuentemente, en el inciso g) del mismo artículo ordenaba “desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional, con arreglo a lo que estipula el artículo 25 de la presente ley”. Y el artículo 25, incorporado en el Capítulo 4 referido a la evaluación institucional, ordena:

“El Consejo Federal de Cultura y Educación acordará la adopción de criterios y bases comunes para la evaluación de las instituciones de educación superior no universitaria, en particular de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado, que pudieren comprometer de modo directo el interés público, estableciendo las condiciones y requisitos mínimos a los que tales instituciones se deberán ajustar”.

106

La misma ley, con mayor especificidad y, también mayor efecto, estableció la evaluación para el subsistema universitario. En el artículo 39 se establece la acreditación para las carreras de Posgrado, en el artículo 43 para las carreras de grado, “cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes”. En el 44 se introduce la autoevaluación institucional; se legisla que las instituciones universitarias deben tener instancias internas encargadas de realizarlas al menos cada seis

---

<sup>1</sup> La Ley de Educación Nacional Nro. 26.206 de 2006 cambió la denominación de este subsistema en algunas de las menciones de la LES. La denominación del Título III, “De la Educación Superior no universitaria”, las referencias a “los niveles no universitarios del sistema educativo” en el artículo 17 y a “niveles de la enseñanza no universitaria” en el 18 y en el 20 quedaron igual. Hay otra mención a “instituciones de formación docente no universitario” que permanece en el artículo 23. Se modificaron, en cambio las referencias a “instituciones de educación no universitarias” por “institutos de educación superior” en los artículos 15, 17 y 19, y en el título del capítulo 2 del Título III.

(6) años para “analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento”. Se impone también que se complementarán con evaluaciones externas que comprenderán las funciones de docencia, investigación y extensión y para las instituciones públicas de modo obligatorio también la gestión, y estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En el artículo 45 se regulan dos cuestiones: las entidades privadas de evaluación y acreditación, que habían sido mencionadas en los dos artículos anteriores, como alternativas a la CONEAU, se someten a la aprobación del Ministerio previo dictamen de la propia Comisión. Por otro, se establece que “los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades”. En los artículos 46 y 47 se dictan las características institucionales, conformación y funciones de la CONEAU. En el artículo 49 se indica el rol de la CONEAU en el proceso de implantación de nuevas instituciones universitarias nacionales. Vuelve a aparecer la CONEAU en los artículos 62, 63, 64 y 65, esta vez para regular la función que cumple en el proceso de autorización de universidades privadas. El artículo 69 de la LES introduce la obligatoriedad de un informe de la CONEAU para el reconocimiento nacional de las instituciones universitarias provinciales. Finalmente, en el artículo 76, parte de las “Disposiciones complementarias y transitorias”, se autoriza a la CONEAU a recomendar la suspensión de las inscripciones de nuevos alumnos en las carreras que resulten no acreditadas.

107

De este repaso de la ley 24.521 relevando la instauración de la evaluación y acreditación en el sistema de Educación Superior de Argentina, dos cosas surgen claramente:

1. Hay una notable asimetría en el tratamiento de la cuestión para uno y otro subsistema.
2. El tratamiento relativo al sistema universitario introduce institutos concretos y operativos, con objetivos y funciones definidos, y procedimientos delineados con cierta claridad.

Pero claro, la explicación de ambas constataciones está en el hecho de que la evaluación en el sistema universitario venía siendo un tema de

agenda desde hacía ya varios años. Como bien señaló Pedro Krotsch: “El espacio de prácticas e instituciones vinculadas hoy a la evaluación de la calidad ha sido un producto de más de diez años de desarrollo, la mayor parte de cuyo recorrido ha estado sujeto a debates y disputas en torno a su validez, sentido o eficacia. Nacido como proyecto durante el gobierno radical, asociado desde entonces al financiamiento del Banco Mundial, se institucionaliza finalmente en la denominada CONEAU creada por la LES” (Krotsch 2002, 158).

108

En su análisis, Krotsch destaca especialmente el carácter de confrontación, debate y negociación que tuvieron las distintas etapas del proceso y la participación de variados actores en la conformación de las políticas de evaluación. Señala en especial al gobierno y a las universidades nacionales, cada sector con lógicas de construcción de las decisiones y las políticas bien diferentes. Señala al CIN como actor complejo a través de sus autoridades y de la Comisión de Asuntos Académicos<sup>2</sup>, y más allá de la acción autónoma de las instituciones, y en su seno convivían distintas posturas respecto de la evaluación. Todo este espacio fue, para Krotstch, “interactivo y negociado a la vez que fuertemente atravesado por la pertenencia políticas de los actores” (2002, 159). La cuestión política partidaria estuvo muy presente, no sólo al llegar a la instancia legislativa durante la cual se negociaron aspectos importantes de la LES y, en especial, aspectos relativos a la evaluación y la acreditación, sino en todo el proceso, ya que la mayoría de las autoridades universitarias militaban en la oposición al gobierno y ambos, rectores y gobierno, en especial a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, confrontaban y negociaban desde posicionamientos fuertemente instalados en cuestiones tanto ideológicas como de poder (Mollis, 1999; Krotsch 2002; Stubrin 2010; Araujo 2014; Erreguerena 2017).

Este trabajoso y enérgico proceso para la implementación de las políticas de evaluación en el subsistema universitario no tuvo un correlato idéntico en el subsistema de Educación Superior no

---

<sup>2</sup> La Comisión de Asuntos Académicos está dirigida por dos rectores e integrada principalmente por los secretarios académicos de las instituciones universitarias que integran el CIN.

universitaria. La Secretaría de Políticas Universitarias, que fortaleció las capacidades estatales para el diseño y la implementación de políticas de educación superior, circunscribió su actuación, como su nombre lo indica, a este subsistema. Fue esta secretaría la que tuvo un rol protagónico en la preparación, debate y negociación del texto de la Ley de Educación Superior tanto antes como después de ingresado el proyecto en el Congreso. Esto explicaría que las referencias a la evaluación del subsistema de educación superior no universitario, que reseñamos arriba y que se observan especialmente en el artículo 25, más parecen estar destinados a dejar constancia que tanto la evaluación de las instituciones como la de carreras de riesgo, ya que se consideran necesarias para las instituciones universitarias, deberían serlo también para los Institutos de Educación Superior. Así es como se declara su necesidad, estableciendo una suerte de simetría entre subsistemas, pero se deja la regulación e implementación al Consejo Federal de Educación y a las provincias, sin avanzar en mayores precisiones.

### **La implementación**

Así es que a partir de 1995 fueron implementadas las disposiciones de la ley respecto de la evaluación y acreditación universitaria y comenzó su institucionalización con la puesta en marcha de la CONEAU en agosto de 1996. Pero esta etapa de institucionalización mantuvo las características de disputa, negociación y acuerdos que, como en las etapas previas, ejercieron los distintos actores del sistema universitario y el Ministerio de Educación. Para una revisión más pormenorizada de ese proceso pueden consultarse los autores que cité arriba, pero en este trabajo me interesa destacar solo aquellas decisiones relativas a la acreditación que importaron un desplazamiento progresivo de su sentido y un cambio respecto de la configuración que se establece entre esta y las políticas públicas (Pérez Rasetti 2010).

En el texto de la Ley la acreditación está planteada como un mecanismo de control de calidad de productos que van a ir al mercado. Simplificando, aunque no tanto, podríamos equipararlo con los controles de calidad que se realizan a los alimentos y a los productos medicinales,

por ejemplo. Así es que la ley prescribe que solo se acreditarán las carreras cuando “se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes” (Ley 24521, art. 43) y agrega, al final del artículo, que “el Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nomina de tales títulos”. Claramente la intención plasmada en la ley es que se controlara la calidad de las carreras referidas a *profesiones reguladas* por el Estado, que el interés público puesto en riesgo *debía ser directo*, y que el listado de estos títulos debía ser confeccionado *con criterio restrictivo*, y esto es textual. Las exigencias para estas carreras son varias y suponen un apartamiento importante del criterio general desarrollado en el artículo 42 por el que se reconoce a las instituciones universitarias como autoridades absolutas sobre el diseño de sus planes de estudios, sus alcances y características, con la única salvedad de que deberán respetar la carga horaria mínima establecida por el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades. La imposición de cumplir con “los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica” y los “patrones y estándares” (Art. 45) que apruebe el Ministerio en consulta con el Consejo de Universidades, implican claramente la intención de establecer un control de calidad sobre la formación de ciertos profesionales, cuyos criterios se derivan de las mismas razones y motivos que llevaron al Estado a ejercer una regulación específica sobre el ejercicio de las profesiones para cuyo ejercicio estas carreras preparan.

### **Acreditación por pares**

Hasta aquí la Ley de Educación Superior; pero apenas se dio comienzo a su implementación los distintos actores tomaron decisiones que fueron cambiando el sentido de los procedimientos que contenía. A solo un mes de promulgada la ley 24.521, el Poder Ejecutivo dictó su reglamentación por medio del Decreto 599 del 9 de septiembre de 1995. Sobre el régimen del artículo 43° solo se establece escuetamente

que las carreras de grado allí comprendidas deberán ser “acreditadas cada SEIS (6) años” (art.6º). En febrero de 1996 el Poder Ejecutivo dictó un decreto para reglamentar algunas cuestiones relativas a la integración y funcionamiento de la CONEAU. Era el Decreto N° 173/96 que en su Título IV, artículo 15, establece la constitución de Comités de Pares “que estarán integrados por expertos y se organizarán en base a áreas disciplinarias o profesionales”. El Poder Ejecutivo prescribe el juicio de pares para todos los trámites, ya sean estos de evaluación institucional o de acreditación, en los que intervenga la CONEAU. Resigna la intervención administrativa en el control, por caso, de las carreras sujetas al régimen del artículo 43º, imponiéndole a la agencia acreditadora que gestione sus juicios delegando la evaluación de la calidad en la autonomía académica. Recordemos que el juicio de pares es la representación más acabada de la autonomía constitutiva de la condición universitaria según se nos enseña desde Kant hasta la actualidad (aquello de que solo los sabios pueden juzgar a los sabios en cuanto tales<sup>3</sup>). La incorporación obligatoria de este procedimiento completa la estrategia implementada por la política de evaluación que se propuso poner en marcha un dispositivo de evaluación de la calidad impuesto por el Estado, organizado por y cómo Estado (aunque previendo cierta actuación de actores privados que no prosperó), pero cuyo contenido se lo dieran los propios actores universitarios actuando según las propias normas de la academia: criterios establecidos por las propias instituciones (Evaluación institucional) o consensuados por su representación (acreditación de grado y posgrado), una agencia integrada por académicos y juicios evaluativos elaborados por pares.

111

### **Acreditación por tres años con compromisos de mejora**

Tres años y medio después, el Consejo de Universidades dicta el Acuerdo Plenario 9º del 29 de junio de 1999 por el que presta

---

<sup>3</sup> Emmanuel Kant. El conflicto de las facultades. 1798.

conformidad a los estándares de las carreras de medicina que son plasmados en la Resolución Ministerial 537/99. Con esta decisión se completan los insumos normativos para que la CONEAU puede iniciar el diseño de los procedimientos y la organización de las convocatorias para la acreditación de las carreras. Con ese fin aprueba la Ordenanza 005 del 19 de diciembre de 1999 en la que establece los “procedimientos y pautas para la acreditación de carreras de grado” (art. 1º). En esa norma temprana la CONEAU, un organismo integrado por doce miembros provenientes del sistema universitario, con decisivo peso del sector público<sup>4</sup>, introduce una novedad no prevista en la ley ni en el decreto reglamentario, pero tampoco impedida por ellos. Instala una tercera opción como resultado posible de los procesos de acreditación. Además de concluir en acreditar, y entonces ese dictamen tiene una vigencia de seis años como establece el artículo 6º del decreto 499/95, y no acreditar, se introduce la acreditación por tres (3) años

112

“en los casos en los que, no obstante no haberse logrado el perfil previsto en el inciso a de este artículo, hubiese elementos suficientes para considerar que la carrera desarrolla efectivamente estrategias de mejoramiento cuyo impacto debiera lograr el perfil antedicho” (Art. 9).

Esta decisión, cuya sabiduría nunca dejaré de destacar, implicó dos cosas: en primer lugar, convirtió la acreditación de carreras establecida en el artículo 43º en una política de mejoramiento de la calidad que con esa decisión comprometió la acción del Estado en una estrategia que involucra a todos los organismos de coordinación del sistema universitario: Ministerio/SPU, Consejo de Universidades, CIN, CRUP, y CONEAU. En segundo lugar, hizo posible la acreditación ya que, si las opciones hubieran sido las obvias, acredita/no acredita, con las resistencias que había en el sistema durante aquellos años, o el procedimiento se diluía para no generar un estallido y se tornaba irrelevante, o un previsible resultado de no acreditación

---

<sup>4</sup> En las distintas integraciones que ha tenido el cuerpo desde 1996 hasta la actualidad, por lo menos diez de sus doce miembros han sido personas que construyeron su trayectoria principalmente en la educación pública.

de la gran mayoría de las carreras (más del 90% según los datos de las primeras convocatorias) provocaba ese estallido que hubiera terminado con la interrupción de los procesos y su abandono.

La acreditación por tres años con compromiso de mejora funcionó eficazmente durante todos estos años, contribuyó a desarrollar capacidades técnicas de planificación en las instituciones, unidades académicas y carreras, seguramente fue un factor que aportó a la progresiva aceptación de los procesos de acreditación, y fue convalidada por los organismos de coordinación, por las instituciones e, incluso por las más activas y polemistas asociaciones de decanos. Finalmente, en 2010 fue incorporada a la reglamentación de la LES por el decreto 2219 que reemplazó el artículo 6° del 499/95 por este otro texto que hace referencia a las acreditaciones como procesos de evaluación para el mejoramiento:

“Las carreras de grado a que se refiere el artículo 43 de la Ley N° 24.521 serán acreditadas por la COMISIÓN DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (CONEAU) cada TRES (3) o SEIS (6) años de acuerdo con las evaluaciones del desarrollo alcanzado, el grado de cumplimiento de los estándares que establezca el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, en acuerdo con el Consejo de Universidades, los logros obtenidos en el marco de los objetivos definidos y las recomendaciones que se les formulen para el mejoramiento de las instituciones universitarias”.

113

Consecuentemente, desde 2010 los objetivos de mejoramiento para los procesos de acreditación del artículo 43° quedan explicitados en la reglamentación vigente de la LES.

## **La autoevaluación**

La ordenanza CONEAU 005/99 introdujo también otra novedad, la autoevaluación. La Ley instituye a la autoevaluación como centro de los procesos de evaluación institucional, procesos centrados en la autonomía hasta el punto en que la instancia de evaluación externa debe referirse a los “objetivos institucionales”. La incorporación de

la autoevaluación para el caso de la acreditación de carreras sujetas al régimen del artículo 43º, es decir, carreras cuya evaluación se realiza contra parámetros y estándares externamente determinados, produce también un desplazamiento de sentido en el proceso. Una acreditación entendida como verificación de estándares supone un objeto pasivo; cada institución (tengamos en cuenta que las carreras son siempre, indefectiblemente, *de carácter institucional*) presenta las características de su carrera mediante una descripción en la que se propone conformar las exigencias externas o mediante un alegato que intenta justificar esa conformidad. En cambio, si la acreditación requiere la realización de un proceso de autoevaluación previo, la institución con su o sus carreras se constituye en sujeto que construye en su autonomía el objeto de la acreditación a partir de los estándares generados heterónomamente. Los estándares funcionan entonces como la gramática que permite estructurar el diálogo entre los actores, en uno y otro extremo del proceso de acreditación, construyendo el sentido de la calidad. El objeto de la acreditación no es, entonces, una serie de rasgos y características de algunos insumos organizados por una batería de estándares funcionando como un género discursivo, es decir, como un formato (un estuche textual) cerrado que se impone a la instancia sujeta a acreditación, sino un sentido que los actores institucionales de una carrera concreta construyen teniendo en cuenta esos elementos y basándose en el autoexamen de los procesos que realizan a diario.

### **La inclusión de títulos en el régimen del artículo 43.**

Pero no terminaron aquí los cambios de sentido operados a la LES por los actores del sistema universitario. El Consejo de Universidades, a poco de iniciar el ejercicio de las funciones compartidas con el Ministerio, que le otorga el artículo 43 in fine, desdibujó en una sola decisión el criterio restrictivo que la ley impone para la inclusión de los títulos en este régimen, instalando un criterio amplio que ya no tendría vuelta atrás. El 14 de noviembre de 2001 acordó

la inclusión en este régimen de las carreras correspondientes a 13 ramas de la ingeniería “sin perjuicio de continuar el análisis de los restantes títulos de ingeniero a los efectos de producir su inclusión en el mismo régimen” (APCU N° 13). Por el mismo acuerdo plenario se aprobaron las demás normas necesarias para la acreditación: contenidos mínimos, carga horaria mínima, la intensidad de la formación práctica, las actividades reservadas para los egresados con esos títulos y los estándares. Las actividades reservadas iniciaron aquí un camino errático. Las primeras fueron la elemental pero farragosa, directa sumatoria de los alcances de los títulos que cada universidad había establecido en la aprobación de cada plan de estudios. Por supuesto que no fueron reservadas exclusivamente a estos títulos, sino muchas veces compartidas incluso con otros títulos de grado, pero también de pregrado y de tecnicaturas de Institutos de Educación Superior. Esta situación era la consecuencia lógica de estar abandonando el criterio restrictivo para la inclusión de títulos en el régimen de acreditación del artículo 43° que explícitamente se refería a los “correspondientes a profesiones reguladas por el Estado”. La manda legal resulta en una instrucción clara que no requiere interpretación y, si se aplica, deducir cuáles son “las actividades profesionales reservadas exclusivamente” a esos títulos resultaría muy fácil. Pero la decisión del Consejo de Universidades y del Ministerio de ampliar el criterio incluyendo varios títulos que correspondían a ramas de la ingeniería cuyo ejercicio profesional no estaba regulado o con regulaciones mínimas, llevó a que también se pretendiera incluir todos los “alcances” de cada título en este punto. Así fue como, lo que la ley quiso que fueran “actividades reservadas exclusivamente” terminaran siéndolo “sin perjuicio de que otros títulos puedan compartir parcialmente las mismas” (Art. 4° de la RM 1232/01). Hubo intentos de interpretación para justificar aquello, doctrinas voluntaristas de escritura densa que circularon sin convicción ni gran efecto. Años más tarde (APCU 126/2013) se realizó una adecuación de la que hablaremos más adelante porque esta operación terminó siendo importante en el inicio del movimiento de regresión política de los procesos de acreditación de carreras de grado que analizo aquí.

En cuanto a los estándares, hubo un avance importante respecto

de los que habían sido aprobados para las carreras de medicina: fueron simplificados, se mejoró la redacción, se redujo su número, se los ordenó. La comparación los favorecía, aunque eso no los hacía perfectos, claro está.

La discusión respecto de cuáles debían ser los títulos de ingeniero a incluir en el régimen del artículo 43° fue importante e involucró a la Secretaría de Políticas Universitarias, a los rectores del CIN y del CRUP, pero también a los decanos y ex decanos nucleados en el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI). Hubo varias propuestas, de la más restringida, que solo abarcaba a la Ingeniería Civil, otra intermedia que incluía entre tres y cuatro títulos, hasta la que finalmente se aprobó que, además determinar la inclusión de trece títulos, prometía la futura incorporación de todos los demás incluyendo a los que se crearan a futuro. En la decisión pesó el hecho de que, más allá de las resistencias y desconfianzas que la acreditación generaba a principios del siglo entre los directivos de las facultades y carreras de ingeniería, en los profesores y especialmente en los estudiantes organizados, llegado el momento de la implementación, la mayoría prefirió que sus carreras estuvieran incluidas en una declaración oficial de interés público y que no quedaran afuera en lo que se podría llegar a ver como un grupo de carreras de segunda<sup>5</sup>. El CONFEDI adoptó una postura negociadora respecto de la acreditación; trató de que se incluyeran todas las carreras, impulsó estándares y exigencias que, aún estando por encima de los niveles de sus carreras reales, fueran compatibles con niveles internacionales y, para compensar esa brecha trató, sin éxito, de incidir en el

---

<sup>5</sup> Después de aprobada la actual versión de las actividades reservadas, más restrictivas y específicas, esta sensación se fue volviendo algo muy concreto, especialmente a partir de que el ministerio exigió que los títulos del 42° que compartían actividades reservadas con alguno del 43° tuvieran que aclarar en sus planes de estudios que la responsabilidad primaria y la toma de decisiones, en los alcances, la ejerce en forma individual y exclusiva el profesional cuyo título tenga competencia reservada, según el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior. Esta decisión, legalmente lógica pero injustificada desde el punto de vista académico (nada en la formación de un/a Licenciado/a en Seguridad e Higiene del Trabajo, por caso, indica que no está capacitado para actuar sin supervisión respecto de los alcances de su título) aceleró la presión para el ingreso al 43° de nuevas carreras cuya comprensión en los criterios de interés público de la LES estaba ya probada en la medida en que compartían actividades que ya habían sido calificadas como tales en carreras incluidas previamente en este régimen. Además tenían motivos bien concretos para justificar que estar fuera del 43° perjudicaba a sus egresados, por la subordinación que se les establecía para el ejercicio profesional.

diseño de los procedimientos, en la designación de pares y en los criterios de aplicación de las normas por parte de la CONEAU.

El abandono del criterio restrictivo y del de profesiones reguladas por el Estado, incluidos expresamente en la Ley para determinar qué títulos debían incluirse en el régimen de acreditación de carreras de grado, fue estableciendo una generalización de hecho que aportó a su cambio de sentido. La inclusión de carreras netamente académicas y los esfuerzos retóricos de cada una de las inclusiones para justificar el “riesgo”, consolidan los objetivos de mejoramiento de la calidad que el sistema de acreditación había ido adoptando en su negociada y compleja implementación.

### **La cuestión del reconocimiento oficial**

Otra medida clave para producir este cambio de sentido en las políticas de acreditación correspondió a la política desarrollada por el Ministerio de Educación, con continuidad, desde que se iniciaron los procesos de acreditación de carreras con la aprobación por parte de la CONEAU de las primeras resoluciones correspondientes a carreras de medicina, a fines del año 2000. En la Sección 2 del capítulo 3 la Ley de Educación Superior se establece el régimen de títulos para las instituciones universitarias. En el artículo 41 señala que Ministerio de Educación emitirá el reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias y que este reconocimiento les otorga validez nacional. En el artículo 42 se agrega que los títulos con ese reconocimiento oficial “certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional” y establece como único requisito el cumplimiento de la carga horaria mínima. En el artículo 43 se agrega el régimen de acreditación como requisito para el reconocimiento oficial de los títulos que sean incluidos en este régimen. Es así que el trámite de acreditación de una carrera de grado, luego de emitida la resolución de CONEAU, se envía al Ministerio para la tramitación y dictado de la resolución ministerial de reconocimiento oficial, si la carrera fue acreditada. El resultado lógico de la no acreditación debió ser la pérdida del reconocimiento oficial,

el dictado de una resolución ministerial que lo establezca en cada caso. Proceder así hubiera sido consecuente con los objetivos del artículo 43 de evitar que se comprometiera “el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes”. Incluso, suspender temporalmente el reconocimiento oficial a las carreras que resulten acreditadas por tres años con compromiso de mejoramiento que, más allá de los propósitos futuros, no aseguran de modo presente el cumplimiento exigido por el artículo 43, hubiera sido más coherente si la política hubiera querido ajustarse a las intenciones de control que propone el texto legal. Pero ninguna de las gestiones ministeriales avanzó en esa dirección, por el contrario, solo se emitieron resoluciones para las carreras que acreditaron por seis años o por tres con compromisos de mejoramiento, nunca para suspender o suprimir el reconocimiento de alguna no acreditada. En 2010 el Ministerio resolvió esta incongruencia estableciendo la caducidad automática del reconocimiento oficial al cumplirse un dictado completo de una carrera si esta no solicitó o no obtuvo la acreditación por CONEAU (Resolución N° 51/2010, art. 4). La operatividad de este procedimiento es, sin embargo, tenue, por decirlo de algún modo. Determinar cuándo esto ha ocurrido es difícil para cualquier persona que no estuviera muy en tema; las resoluciones de reconocimiento oficial siguen existiendo sin que otras las deroguen y, salvo que se esté al tanto de la normativa, de las convocatorias de CONEAU, de los procesos de acreditación en curso y demás, es muy difícil advertir si una carrera perdió su validez nacional y sus títulos ya no son habilitantes. Por parte de las distintas administraciones ministeriales tampoco ha habido intención eficaz de ejercer un poder de policía a respecto. Una inspección web bastante sencilla permite probar esto; solo basta hacerle algunas preguntas no demasiado sofisticadas al algoritmo de google y comparar los resultados con la base de carreras acreditadas de CONEAU, para descubrir una importante cantidad de carreras de grado que se dictan en sedes para las que no han sido acreditadas y usufructúan la acreditación y el reconocimiento oficial de la versión dictada en la sede principal. Incluso pueden hallarse ejemplares que uno hubiera creído extinguidos, con resoluciones de reconocimiento oficial muy anteriores a las normas de acreditación del respectivo título que, por supuesto, ni se han adecuado

a estas, ni se han presentado a acreditación ni tienen un reconocimiento oficial vigente.

## **El consenso progresivo de los procesos de acreditación**

Desde su inicio la acreditación de carreras de grado tuvo un alto grado de adhesión por parte de las autoridades de instituciones y carreras aunque en muchas universidades nacionales hubo conflictos, protestas y manifestaciones contra los efectos de la LES y la acreditación, de distinta envergadura e incidencia institucional. Pero de hecho participaron casi todas las carreras o programas convocados y todas las universidades, pero es cierto que, durante los primeros años la Universidad de Buenos Aires mantuvo al margen sus carreras de Medicina, primero, y de Ingeniería<sup>6</sup> después, siempre al amparo de un fallo judicial que la excluyó de los alcances de la LES en los artículos relacionados con la CONEAU y los procesos de evaluación y acreditación. La primera carrera de grado perteneciente a la Universidad de Buenos Aires que ingresó a los procesos de acreditación fue la de Ingeniería Agronómica, pero lo hizo mediante un procedimiento lateral, presentándose al Mecanismo Experimental de Acreditación del Mercosur (MEXA) que, aunque lo ejecutaba la CONEAU, no se realizaba, al menos estrictamente, en cumplimiento del artículo 43 de la LES sino en el marco de acuerdos regionales. Posteriormente, la CONEAU proveyó, de oficio, las acciones de evaluación complementarias que convalidaron la evaluación MEXA de Agronomía de la UBA en una acreditación

119

---

<sup>6</sup> En 2003 el Consejo Directivo de la Facultad de Ingeniería de la UBA decidió, por amplia mayoría, presentarse a la convocatoria de acreditación efectuada por la CONEAU pero el decano cajoneó la decisión del Consejo y no la remitió al Consejo Superior. En marzo de 2004 el decano fue el primero de la UBA destituido por el cuerpo colegiado de su facultad y entre las razones se su expulsión estaba el desconocimiento de las decisiones del cuerpo directivo [<https://www.lanacion.com.ar/cultura/destituyeron-al-decano-de-la-facultad-de-ingenieria-de-la-uba-nid586372/>]. El conflicto tomó un cariz más amplio y escaló al rectorado involucrando otros temas. El decano fue repuesto por el rectorado, destituido otra vez en 2005 y vuelto a su puesto por el rector. La acreditación de las ingenierías no pudo ser en ese momento. [<https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-47744-2005-02-25.html>]

nacional, sin necesidad de que el rectorado tomara alguna decisión. Para esa época también se verificó la rebeldía de alguna que otra facultad de universidades nacionales que habían ya participado con otras carreras. El caso más notorio fue el de la Universidad Nacional del Comahue ya que la cuestión terminó en un conflicto más amplio que paralizó el funcionamiento institucional por largos períodos entre 2004 y 2006<sup>7</sup>.

### **El programa de calidad**

120

En el año 2004 el Secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese, impulsa la creación del Programa de Calidad con el objeto de desarrollar una política pública de “convergencia, complementación y coherencia entre las políticas de evaluación, de aseguramiento y control, las de financiamiento y las de promoción de la calidad desde una perspectiva multidimensional” (SPU, 2004). En un primer momento el programa se inserta en los procesos de acreditación de las carreras incluidas en el régimen del artículo 43 de la LES que lleva a cabo la CONEAU, estableciendo programas de financiamiento para los proyectos de mejora surgidos de estos procesos y con destino a las carreras de instituciones estatales.

Ya a fines del año 2002 la Secretaría de Políticas Universitarias había dado una señal importante respecto de la relación entre las políticas universitarias y los procesos de acreditación. Con fondos remanentes del FOMEC se hizo un aporte para apoyar los planes de mejoramiento surgidos de la acreditación de las primeras nueve carreras de medicina que pasaron por ese proceso (Brotto, 2003). Estos fondos no eran demasiado importantes y se aplicaron a las necesidades de las carreras según los compromisos asumidos con la CONEAU, directamente y sin la realización de un diagnóstico integral de aspectos a financiar ni de la formulación de proyectos por parte de las instituciones involucradas. Tenía el sentido de dar una señal al sistema, de anunciar lo que

---

<sup>7</sup> [<https://www.rionegro.com.ar/estudiantes-tomaron-la-universidad-del-comahue-DS-HRN04102919291010/>]

[<https://www.rionegro.com.ar/acreditacion-y-conflicto-ORHRN04110916091001/>]

luego, en un contexto político más consistente, se desarrollaría como una política planificada, basada en la sistematización de los resultados de las acreditaciones y orientadas a apuntalar los núcleos críticos de las carreras. Con la creciente recomposición de la situación de la economía y de las finanzas del Estado y decidido por el gobierno que el desarrollo de la educación y de la educación superior en particular serían una prioridad, este primer gesto se formalizó en una política pública robusta y con continuidad en el Programa de Calidad que comenzó con las carreras de ingeniería (Guerrini y otros, 2004) (Guerrini, Gutiérrez y Pérez Rasetti, 2005) que fueron el segundo grupo de carreras en ser incluidas en el régimen de acreditación.

El desarrollo de la primera versión, Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI I), durante los años 2004 y 2005, que ya contaba con un financiamiento sustantivo (más de 68 millones de pesos) para apoyar los planes de mejoramiento de las carreras de ingeniería que habían pasado por el proceso de acreditación, marcó el momento de consolidación de esta política y cambió radicalmente el sentido de la acreditación (Pérez Rasetti, 2022). El Proyecto tenía características que definen la nueva concepción, apartada ya definitivamente de la que impulsaba la LES. Los fondos no eran competitivos, no hubo premios ni castigos, se asignaron a todas las carreras cualquiera sea el resultado obtenido en la acreditación, aunque con criterios diferenciados. Para las carreras que alcanzaron el mejor nivel de acreditación el financiamiento apuntalaba la búsqueda de la excelencia, para las que se comprometieron a implementar estrategias de mejoramiento estaban destinados a sostener esas iniciativas y en el caso de las que no acreditaron, los proyectos parten de sus fortalezas para construir desde ahí condiciones que permitan el desarrollo de la calidad posible.

Lo decisivo, lo que cambió el paradigma de asignación de fondos orientados respecto de la etapa anterior, lo que cambió el sentido político de los proyectos de financiamiento orientados, fue que dejaron de ser competitivos y tuvieron carácter universal (Fanelli, 2012) (Fanelli, Claverí, 2013). Los fondos se asignaban a proyectos basados en los planes de mejoramiento que las instituciones/carreras habían comprometido en el proceso de acreditación; se los evaluaba y si era necesario

se realizaba un acompañamiento hasta que se conseguía una versión de cada proyecto en condiciones de recibir el financiamiento.

El primer programa trabajó sobre prioridades establecidas por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) a partir de los estudios realizados sobre los resultados de la evaluación de las carreras de ingeniería (Guerrini, Gutiérrez y Pérez Rasetti, 2005) (Casajús, 2010) (Casajús & Garatte, 2012) en función de objetivos que estaban delineados en el modelo que los estándares proponían y particularizado en un proyecto que cada facultad debía presentar basado en sus compromisos de mejora o en propuestas de excelencia si no tenían compromisos de mejora establecidos en la resolución de acreditación. Los ejes estaban puestos en el fortalecimiento de la formación básica, en la atención especializada a los alumnos ingresantes (atacar la importante deserción), el fortalecimiento de la investigación, de las dedicaciones exclusivas, pero orientadas a profesores posgraduados o con experiencia en investigación (con categoría 3 o superior en el Programa de Incentivos a docentes investigadores), y a apoyar la formación de posgrado que era muy escasa en las facultades de ingeniería de Argentina (Guerrini y otros, 2004). Uno de los aspectos más novedosos de este programa de financiamiento de mejoras fue la incorporación de ítems con financiamiento recurrente, destinado, especialmente, a sostener presupuestariamente la incorporación de personal académico y a financiar los incrementos de dedicaciones docentes (Casajús & Garatte, 2012) (Fanelli, 2012).

122

De ahí en más se institucionalizaron los programas de mejoramiento instrumentados como complemento de la acreditación de carreras de grado de interés público y hubo un “Programa de Mejoramiento” para cada etapa de la acreditación de ingeniería y luego para las carreras de agronomía, las de farmacia y bioquímica, agronomía, veterinaria, arquitectura, ingeniería en recursos naturales y forestal, odontología, medicina, y así siguiendo.

De esta manera queda completado el giro de sentido que la política pública le dio a la acreditación. La descripción de este desplazamiento la haré recurriendo a un trabajo anterior sobre las configuraciones que se producen en el cruce entre políticas públicas universitarias y los procesos de evaluación y acreditación (Pérez

Rasetti, 2010). Dos de los modelos propuestos en aquel texto corresponderían, uno a la acreditación de grado en el marco de lo propuesto por la ley (modelo de *calificación*) y otro a la situación actual<sup>8</sup> (modelo de *planificación*). En el primer caso se configura una relación en la que la política utiliza a la evaluación como calificadora de productos para el mercado; se limita a aportar un factor descriptor de las carreras y, por lo tanto, a jerarquizarlas públicamente produciendo una dinamización del mercado; es la configuración característica de lo que se ha llamado “el Estado evaluador” (Krotsch, 1994) (Betancourt, 1997-98) (Tello y Pinto de Almeida, 2014) que se define como un otro de las instituciones universitarias estatales y las evalúa sin establecer algún compromiso con el resultado de esa evaluación. En el caso de Argentina, donde no había un mercado de educación superior<sup>9</sup>, pero se lo quería impulsar en el marco de la reforma del Estado de los años noventa (Krotsch, 1993) (Chiroleu; Iazzeta, 2005), era necesario que la acreditación fuera obligatoria para que ninguna carrera pudiera evitar su exposición pública en una sociedad acostumbrada al respaldo estatal igualador para las carreras universitarias que administran titulaciones de carácter público y que son habilitantes para el ejercicio profesional.

123

## **La cuestión de las actividades reservadas**

Ya adelanté más arriba que iba a retomar la cuestión de las actividades reservadas que la ley quiere exclusivas de cada título y que no podrá serlo por el criterio abarcador y expansivo que se ha adoptado para la inclusión de títulos en el régimen del artículo 43. A pesar de las reinterpretaciones que impulsó el CIN en algún momento, persistía la incomodidad por las manifiestas incongruencias existentes entre la letra de la ley y la práctica adoptada, más allá de que esta tampoco satisfacía a nadie porque no terminaba de reflejar la pretensión de delimitar un cierto ámbito de actividad profesional como

---

<sup>8</sup> La situación actual que está en disputa, tensionada por la nueva doctrina de estándares y sostenida aún en las ordenanzas que regulan los procesos de acreditación de la CONEAU.

<sup>9</sup> Al menos si hablamos de las carreras de grado.

restringido y asegurado para cada título. El proceso de regresión de sentido que se operó con la nueva doctrina de estándares comenzó con la apertura, en el CIN, de la discusión sobre el artículo 43 de la LES en cuyo marco se alumbró un primer documento en el que la cuestión de las actividades reservadas ocupa la mayor parte de texto y que dio lugar a una resolución en el que ya esta se desprende de los demás aspectos del régimen de acreditación de carreras de grado para dar lugar a una nueva modalidad para su formulación.

En el año 2012 el CIN crea la *Subcomisión Artículo 43* en el ámbito de la Comisión de Asuntos Académicos. En el primer documento que preparó la Subcomisión se impulsaba la aprobación de seis criterios. El primero era que el artículo 43 solo abarca títulos de grado. El segundo que “la inclusión de un título en la nómina, requerirá que existan normas previas, nacionales o provinciales, regulatorias de la profesión”. Pero se añadía que, sin embargo, “el CU podrá analizar la posibilidad de incluir en la nómina del artículo 43 un título sin regulación previa como profesión, cuando su ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes”<sup>10</sup>. El tercer criterio se refiere a que “la consideración del riesgo directo” debe referirse a la actuación prescriptiva en el ámbito de desempeño propio de un determinado campo profesional, debe involucrar una actuación directa o mediada bajo la responsabilidad del profesional en cuestión. Respecto de la exclusividad de las actividades reservadas se establece que “debe extenderse como propia del conjunto de titulaciones universitarias incluidas en la nómina y no como privativa de una de ellas”, deben ser pocas de entre el total de los alcances de un título y deben ser enunciadas restrictivamente. Respecto a los criterios para la formulación de las actividades reservadas se indica que es conveniente formularlas “con referencia a las tareas y no a la función, evitando la

---

<sup>10</sup> Es interesante el razonamiento que se desarrolla para llegar a esta conclusión, en el que se considera que la velocidad con que avanzan las profesiones hace que no haya regulaciones para algunas que debieran tenerlas y por eso debe extenderse a ellas el criterio establecido en la LES cuando así sea a juicio del Consejo de Universidades. Es evidente el esfuerzo por hacer que las normas calcen con la realidad que se pretende, que la contengan, porque esto ya se hacía y es algo que se aplica a este punto pero no a otros de esta discusión sobre el sentido de la acreditación establecida en el artículo 43 de la LES. Por otra parte, no puedo dejar de notar que el CU se arroga facultades sobre la regulación de las profesiones, al menos, *avant la lettre*.

mención a la localización cuando ésta resulte redundante o innecesaria en tanto surge de suyo de la propia tarea”. No se fijarán actividades reservadas para las tareas genéricas que no requieran un título específico, ni para las que supongan trabajos conjuntos de profesiones diferentes sin una responsabilidad definida. La acción deberá implicar una actuación de riesgo bajo la responsabilidad de poseedor del título. Finalmente se propone “constituir una comisión técnica permanente del CU, a la cual se invitará a integrarse a un representante de la CONEAU, cuya función sea la elaboración de criterios orientadores para la formulación y revisión de estándares”.

En el plenario de Bahía Blanca realizado en marzo de 2013 se dicta el Acuerdo 849 que aprueba un “Documento de trabajo sobre la doctrina de las carreras incluidas en el artículo 43 y las actividades reservadas”. La subcomisión hace su presentación en este documento, explica su cometido como el de “desarrollar temas relativos a la armonización de estándares, en particular, “perfil y alcance de títulos” y describe su integración. Analiza luego los antecedentes normativos del tema, en especial los artículos 40, 41, 42 y 43 de la LES. Enseguida se centra en la cuestión de las actividades reservadas y luego de evaluar varios cursos de acción alternativos (entre ellos modificar la LES para eximir al Ministerio de la obligación de establecer las actividades reservadas) se decide por una modalidad de redacción de estas actividades, siguiendo criterios ya contenidos en el documento borrador. Plantea que el artículo 43 interviene en un campo regulado por otras normas que son anteriores, son de mayor valor jerárquico y son las que “ordenan el ejercicio profesional en las distintas jurisdicciones. El art. 43 no regula este aspecto, sino que expresa la garantía de la formación adecuada para el ejercicio de ciertas actividades y la supervisión pública sobre esa formación” (VI). *Por lo tanto, el artículo 43 no interviene en la regulación de las profesiones y solo pauta actividades reservadas para orientar la evaluación de la formación que realizan las instituciones en las carreras.* El Acuerdo Plenario también distingue entre competencias (“capacidad personal para la realización de tareas y el desempeño de funciones”), los alcances (“el conjunto de

actividades, socialmente establecidas<sup>11</sup>, para las que habilita la posesión de un título específico de acuerdo a las competencias propias de un título”) y las actividades reservadas que forman un subconjunto limitado dentro del total de los alcances de un título”. Como implican un riesgo sobre bienes tutelados, implican una supervisión del Estado. De este modo queda delimitado el campo de las actividades reservadas que “se refieren al proceso de formación expresado en un título” y no al ámbito de la regulación del ejercicio profesional. Se plantea también que las actividades reservadas pueden ser exclusivas o compartidas por distintos títulos de carreras incorporadas en el artículo 43. Finalmente se analiza la composición de las actividades reservadas aprobadas hasta el momento y se observa que tienen tres tipos de componentes: la función, la localización y la tarea. El análisis realizado por el CIN cuestiona la conveniencia de incluir los tres elementos en las actividades reservadas. La localización puede resultar redundante en la medida en que la misma tarea puede realizarse en diversos sitios y establecimientos sin que cambie la actividad que debe ser tutelada. La función depende de los modos de organización social e institucional del ejercicio profesional y depende de marcos diferentes que no atañen a la formación de los profesionales directamente. Es la tarea la que permite delimitar el ámbito del riesgo en el ejercicio profesional y es, por lo tanto, ahí donde debe circunscribirse la formulación de las actividades reservadas. Durante el año 2013 se presentó este documento al Consejo de Universidades, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) formuló su propio documento<sup>12</sup> y se creó una Comisión Mixta entre el CIN, el CRUP y la Secretaría de Políticas Universitarias para tratar la cuestión. Finalmente, en diciembre, el CU dictó el Acuerdo Plenario 126 en el que aprueban la nueva doctrina para la interpretación y formulación de las actividades reservadas recogiendo, sustancialmente, la propuesta

---

<sup>11</sup> La ley dice que son las universidades las que establecen “las actividades para las que tienen competencia sus poseedores”, lo de los títulos. Más allá de la importancia que tiene la construcción social sobre estas competencias, el rol de las universidades es importante, también de las instancias estatales que regulan el ejercicio profesional (Art. 42).

<sup>12</sup> “Reflexiones y aportes del Consejo de Rectores de Universidades Privadas –CRUP- para la Revisión de estándares y actividades profesionales reservadas a las titulaciones incorporadas al régimen del art. 43 LES”

contenida en el documento del CIN y recomendando al Ministerio “la suspensión de la vigencia de las actividades profesionales reservadas aprobadas mediante las resoluciones ministeriales pertinentes, las que pasarán a tener el carácter de alcances, mientras dure el proceso de análisis y reformulación de las mismas de acuerdo a las criterios que se plantean en el documento a que se hace referencia en el ARTÍCULO 1° del presente” (Art.2). Sin embargo, esta reformulación llevó varios años y recién se derogaron las actividades reservadas anteriores y se aprobaron las nuevas en diciembre de 2017 (Acuerdo Plenario CU 158/17) a partir de las redacciones aportadas por el CIN en un documento que aprobó por Resolución de su Comité Ejecutivo, N° 1042/15. En el medio se había levantado cierto revuelo por quejas de colegios profesionales y de algunos decanos que veían en la nueva propuesta una limitación de las actividades para las que habilitaban los títulos porque confundían alcances con actividades reservadas.

La nueva formulación de las actividades reservadas sirvió de punto de partida para la nueva interpretación del artículo 43 de la LES ya que se desarrolló como un razonamiento para circunscribir la acreditación a una verificación de condiciones de las carreras para formar a sus alumnos puntualmente para el cumplimiento de las actividades reservadas, ahora precisadas con criterio restrictivo<sup>13</sup>, y no para evaluar la calidad de la formación integral de los egresados que están habilitados para desarrollar las actividades profesionales contenidas en los alcances definidos por la universidades para su título.

127

### **El proceso para la aprobación de la nueva doctrina de estándares**

La nueva doctrina respecto del diseño de los estándares de acreditación se formuló inicialmente en un documento del Consejo Interuniversitario Nacional aprobado por Resolución del Comité Ejecutivo N° 1251 el 28 de septiembre de 2017. El Consejo

---

<sup>13</sup> Esta pretensión es voluntarista, de imposible cumplimiento, porque el ejercicio profesional no es instrumental y discernible como en el caso de un técnico.

de Universidades adoptó casi completamente este documento en acuerdo plenario el 21 de diciembre del mismo año: APCU 177/17. Son pocas las diferencias, se sacaron las referencias a antecedentes de trabajo interno del CIN, se agregó un párrafo que amplía el objeto del documento (que el CIN restringía solo a las carreras de grado), extendiéndolo también a “otros procesos de evaluación que no están contemplados en el artículo 44 de la LES” como los de instituciones nuevas públicas y privadas e instituciones privadas con autorización provisoria. Lo que se hace es asimilar estas evaluaciones con las evaluaciones institucionales establecidas en el artículo 44 a los efectos de su relación con los procesos de acreditación. Hay un par de menciones a la redundancia entre evaluación institucional externa y la consideración de la dimensión institucional en las acreditaciones, que no incorporan conceptos al documento, solo los desarrollan apenas un poco más. Hay un cambio sugestivo que no es solo de redacción, cuando el documento del CIN dice:

128

“La autoevaluación y la evaluación institucional deberán ser un *requisito indispensable y válido*, de manera unitaria y no segmentada para cada carrera que deba acreditarse, para poder presentar las distintas carreras a los procesos de acreditación” (punto 2, in fine).

El Consejo de Universidades evade la obligatoriedad que está en la ley y que también surge del razonamiento que se está desarrollando, y cambia por:

“La autoevaluación y la evaluación institucional serán *el marco*, de manera unitaria y no segmentada, en el que cada carrera deberá acreditarse” (Punto 2, in fine).

En el mismo sentido hay otro cambio cuando el documento del CIN propone que se “utilicen de manera virtuosa las informaciones y conclusiones de la auto evaluación y de la evaluación externa como *insumo o requisito* para la acreditación de carreras de grado, sin necesidad de reevaluar lo mismo en cada oportunidad”. El Consejo de Universidades vuelve a hablar de “*marco* para la acreditación de carreras de grado, sin generar la obligación de reevaluar lo mismo en cada oportunidad”. En

la misma línea de escatimar obligaciones, en el apartado de *Conclusiones* se eliminó un párrafo en el que se planteaba que la evaluación institucional “pueden constituir un requisito para la acreditación”<sup>14</sup>.

En el punto 4, referido a “qué deben contener los estándares” el documento del CIN dejaba constancia en una nota al pie de un debate que se había dado en el Comité Ejecutivo respecto de si los estándares debían “únicamente expresar requisitos y condiciones para una adecuada formación” o si debían expresar “los criterios que debe satisfacer un proceso formativo, considerando tanto las condiciones de la formación como los procesos y los resultados”. Se indica que en esta línea se había planteado que “la acreditación debía focalizarse en los resultados de aprendizaje de los alumnos” pero que finalmente había prevalecido la primera posición<sup>15</sup>. En el punto 6 “Cómo deben formularse los estándares” en la versión del Consejo de Universidades se eliminaron algunos ejemplos.

## La nueva doctrina de estándares

129

El documento aprobado por el CU empieza planteando que la Ley de Educación Superior estableció tres evaluaciones obligatorias para las instituciones universitarias en funcionamiento:

- *la evaluación de las instituciones universitarias* (mediante el artículo 44)

---

<sup>14</sup> La clara intención de sustraer la dimensión institucional a los procesos de acreditación se evidencia tanto en estas variaciones de redacción como en el hecho de que, aunque en estos documentos se pondera la importancia y validez de las evaluaciones institucionales, se obvia el dato de que hay universidades que nunca las han hecho, otras que las hacen con retraso y fuera del período que marca la LES y en el mejor de los casos, la perspectiva institucional que se aborda en las evaluaciones externas es la de la institución universitaria no la dimensión institucional de la unidad académica, que es la que más incidencia tiene en la calidad de las carreras. Por último, cuando se redactaron los nuevos estándares no se hizo ninguna mención a la necesidad de considerar la autoevaluación y la evaluación externa en el proceso de acreditación, ni se estableció como requisito o marco necesario para realizarlo.

<sup>15</sup> El rector que más enfáticamente mantuvo esta posición fue Juan Carlos Del Bello. Puede resultar paradójico que el autor principal de la LES e impulsor de los procesos de acreditación no acordara con los impulsores de esta regresión del sistema. Pero Del Bello fue siempre, además de transformador y polémico, serio, y nunca hubiera sostenido una sistema de acreditación que no observara la calidad, que no buscara garantizarla. Eso último es opinión mía, claro.

- *la acreditación de ciertas carreras de grado* (mediante el artículo 43, complementado por el inciso b del artículo 46)
- *la acreditación de la totalidad de las carreras de posgrado* (mediante el artículo 39).

En esas evaluaciones hay dos procesos diferenciados que la nueva doctrina de estándares postula que están *articulados*:

- La evaluación de instituciones  
“que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento”
- Acreditación de carreras, que en el caso de grado son solo algunas, aquellas cuyos títulos son incluidos en el régimen del artículo 43 por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades.

Se argumenta entonces que el requisito de *acreditación para las carreras de grado* debe ser entendido en el marco del propósito general del artículo, imponer ciertas condiciones para títulos correspondientes a profesiones cuyo ejercicio:

“(...) pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (...)”.

Por lo tanto, *la acreditación no es una evaluación para la mejora, sino para verificar esta garantía respecto de las actividades reservadas* al título de estas carreras y, según la nueva doctrina de los estándares, la evaluación debe circunscribirse a ese objetivo y abandonar la pretensión instalada por la política y la negociación durante los años anteriores, que permitió orientar la acreditación de las carreras de grado al mejoramiento, articulada con los programas de calidad que financian los cambios necesarios después de los procesos de acreditación.

Lo que se plantea también es que las acreditaciones, al incluir la dimensión Contexto institucional, redundan en aquello que había sido examinado en el marco de la autoevaluación y evaluación externa institucional (artículo 44), y que, al hacerlo, generaban estos problemas:

- Hay que cargar de nuevo toda la información
- La evaluación se hacía con estándares mientras la Evaluación Institucional. no tiene prescripciones de estándares
- Cuando una facultad o departamento tenía carreras correspondientes a distintas convocatorias terminaba siendo evaluada varias veces por distintos comités de pares, con criterios distintos.

Todo esto o no es cierto o es muy discutible y parece solamente haber sido motivado por la intención de algunas o muchas autoridades universitarias de sustraer las condiciones institucionales en que se desarrollan las carreras, de la examinación durante los procesos de acreditación. La evaluación institucional no se tuvo nunca en cuenta en las acreditaciones, tampoco la formulación de los nuevos estándares prescribe que deba existir una evaluación externa, que deba ser medianamente correspondiente al período de acreditación y que el comité de pares deba tenerla a la vista. Por otra parte, es una falacia consciente afirmar que la dimensión institucional redundante con la evaluación institucional, porque una se refiere a la institución completa y asume esa perspectiva, mientras que la acreditación se centra en la unidad académica en la que se inserta la o las carreras en acreditación. Los aspectos institucionales que se tienen en cuenta (y que se deben tener en cuenta) son aquellos que afectan a la carrera en acreditación y no pueden ser escindidos del contexto institucional ya que, como todos sabemos, toda carrera *es* institucional. Los aspectos institucionales, tanto a nivel de la universidad/instituto universitario, como a nivel de la unidad académica, son tan importantes como que en el primero se establecen cuestiones como los estatutos, reglamentos y el presupuesto y en el segundo los cuerpos docentes, materias, equipamientos laboratorios y espacios físicos compartidos entre carreras. La densidad institucional explica la viabilidad o no de una carrera especialmente en el caso de dictados distantes o en dictados inter institucionales o por convenio con instituciones no académicas, circunstancia que no resulta excepcional. La prevención de que una misma facultad o unidad académica es considerada en procesos de acreditación de diferentes carreras en oportunidades distintas y por comités de pares diferentes no debería ser un problema en la medida

en que los evaluadores operan con una misma guía y un mismo catálogo de estándares (en especial ahora, que son transversales). Si pensáramos que en los comités de pares predominan las subjetividades diversas tendríamos que poner en duda todo nuestro sistema de evaluación/acreditación y pasar a uno de tipo cuantitativo para poder confiar en cierta objetividad<sup>16</sup>. No parece ser esta la dirección que toman nuestros estándares nuevos.

La nueva doctrina revisa las condiciones que suponen los estándares y establece que estos expresan las condiciones básicas que deben cumplir las carreras incluidas en las normas de acreditación, por lo tanto, expresan requisitos a la vez:

- Mínimos,
  - indispensables
- para una formación profesional que garantice el resguardo del interés público según lo establecido en el artículo 43 de la LES.

132 Teniendo en cuenta esta afirmación, el propio discurso de la nueva doctrina concluye que los contenidos mínimos y la intensidad de la formación práctica, deberían ser considerados parte de los estándares, correspondientes a la dimensión de *Condiciones Curriculares*. Pero, dado que, en este discurso, los contenidos mínimos y la intensidad de la formación práctica resultan de cumplimiento obligatorio y taxativo, mientras que los estándares, en cambio, serían, sin que esto se fundamente especialmente, de cumplimiento variable de acuerdo a las condiciones institucionales, conviene que vayan en apartados diferentes<sup>17</sup>. Cuando la nueva doctrina dice esto, lo que está cambiando es la conceptualización de los estándares, incluso en evidente contradicción respecto a lo que se dijo arriba respecto de que se trata de “requisitos indispensables”. Lo nuevo es que el cumplimiento es variable de acuerdo a las condiciones institucionales y no, ya, taxativo. Esto se va a ver reflejado en varios aspectos del nuevo

---

<sup>16</sup> Tendríamos que poner en duda nuestros sistemas de toma de exámenes, de evaluación de tesis y trabajos finales, de evaluación de artículos, de proyectos de investigación, de becas, etc. etc.

<sup>17</sup> Un estándar puede ser obligatorio y de cumplimiento variable, es decir, que haya diversos modos de cumplirlo. No que puedan o no cumplirse, porque si así fuera no deberíamos considerarlos estándares necesarios para garantizar la formación de los profesionales que ejercitan profesiones de riesgo.

diseño, especialmente en la perspectiva en la que este modelo se instala en la medida en que solo se evalúan o, quizás, más acorde a la nueva doctrina, *se verifican* “condiciones”, es decir, insumos. Se dejan totalmente de lado los procesos y los resultados<sup>18</sup>. Esto se profundiza cuando se establece que la verificación del cumplimiento se hace a partir de la justificación argumental que realiza la carrera o institución, no ya a través de datos duros o evidencias.

<b>Criterio actual (desde diciembre 2018- APCU 178)</b>	<b>Criterio previo (desde 1999)</b>
1. Condiciones curriculares	1. Contexto Institucional
2. Condiciones para la actividad docente	1. Plan de Estudios y Formación
3. Condiciones para la actividad de los estudiantes	2. Cuerpo Académico
4. Condiciones de evaluación	3. Alumnos y Graduados
5. Condiciones organizacionales	4. Infraestructura y equipamiento

133

- Los nuevos estándares *eluden el contexto institucional* en el que se insertan las carreras y lo reemplazan por los elementos de la organización y de la infraestructura que la afectan estrictamente.
- Consagran definitivamente la orientación de los estándares a *revisar insumos (condiciones para...)*, no procesos ni resultados, una tendencia que ya estaba en los anteriores pero que en estos se vuelve modalidad absoluta.
- Se aclara expresamente que se debe *respetar el modo de enseñar* de cada universidad (autonomía) y esto termina justificando que cada carrera explique cómo cumple con el estándar sin tener que dar la información sobre si le va bien, regular o mal con eso.

Los estándares son, para la nueva doctrina, “*criterios de realizaciones variables según las condiciones institucionales*”, por eso se pide a la

<sup>18</sup> Ya los viejos estándares aparecían sesgados hacia los insumos, pero contemplaban la observación de algunos procesos y algún resultado. Así que, a pesar de que en algún documento se refieren a estos estándares como de “nueva generación”, más bien parecen una precuela de los anteriores.

carrera que justifique (que realice un alegato) y no se autoevalúe aportando información y su lectura de esa información. Hay temas (investigación, posgrados de los docentes, graduación, etc.) en los que expresamente se indica que no implica aportar información sino normas y programas que impliquen su promoción.

No se resuelve la pretendida articulación de las acreditaciones con las evaluaciones institucionales; de hecho, la acreditación no requiere que estén realizadas y al día, ni que se tengan en cuenta como contexto.

No logran su propósito de focalizar la evaluación a la formación para el ejercicio de las actividades reservadas, aunque esa fue la justificación de cambio de doctrina. Los contenidos básicos están divididos en dos, Área de Formación General y Área de Formación Profesional. En la primera los contenidos exigidos son bien concretos, fácilmente escribibles e identificables. Los del área profesional, en cambio, que serían los que garantizan la formación para las actividades reservadas, están redactados de manera genérica, transversal, casi como competencias y son difíciles de identificar en los habituales contenidos mínimos de los espacios curriculares de los planes de estudio.

134

Estos estándares de la nueva doctrina vuelven ubicar a la acreditación de carreras de grado en la concepción con que la Ley de Educación Superior quiso implementarla, como un sistema de calificación de productos para el mercado. La política, la comunidad universitaria, la propia CONEAU y las distintas autoridades universitarias entre 2000 y 2015, la pusieron en el lugar del mejoramiento con el compromiso del Estado para acudir con el financiamiento de los planes de mejoramiento. Esta nueva doctrina transfiere la acreditación de la configuración de “*planificación*” a la de “*calificación*”, como fue concebida por los que impulsaron la LES. Es decir, lo saca del lugar de compromiso del Estado con el mejoramiento de las carreras y la retrotrae a la calificación descomprometida propia del Estado Evaluador, es decir, del neoliberalismo.

El Consejo Interuniversitario Nacional aprueba el Documento “Dimensiones y componentes acordados para los estándares de acreditación” el 6 de noviembre de 2018 por la Resolución del Comité Ejecutivo N° 1362/18. Ese es la primera versión de los estándares

transversales producto de la nueva doctrina. El documento de nuevos estándares se aprobó en el Consejo de Universidades un año más tarde por el Acuerdo Plenario del Consejo de Universidades 178/18 del 11 de diciembre de 2018. Estos estándares son transversales, es decir, aplicables a todas las carreras, aunque para que se establezca su vigencia para cada carrera deben aprobarse nuevas normas específicamente como se ha hecho ya con las carreras de ingeniería, farmacia, bioquímica, licenciatura en química, computación e informática, geología y medicina.

Un documento que se debate en el CIN, polémico, y que ha sido puesto en revisión por el Comité Ejecutivo insiste en eliminar el concepto de evaluación de la calidad del contexto de los procesos de acreditación, en línea con lo planteado en estos estándares. Si sus promotores fueran coherentes deberían impulsar la eliminación de la acreditación por tres años con compromisos de mejoramiento (de hecho proponen que se derogue la exigencia de planes de mejoramiento en las acreditaciones), que se saque la autoevaluación y la evaluación por pares, que se eliminen los contratos programa que financian planes de mejora (lo que sería funcional a la gestión que desfinanció el programa de calidad durante cuatro años), y que se declare absurda la propuesta del Ministerio de Educación de ofrecer la acreditación voluntaria las carreras del 42, uno de los siete puntos que el Consejo Interuniversitaria Nacional acordó con el Ministro y el Secretario de Políticas Universitarias en diciembre de 2021<sup>19</sup>.

135

### **Bibliografía:**

Araujo, Sonia (2014): La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Rev. Educación Superior*, vol.43 no.172 Ciudad de México oct./dic. 2014

Brotto, Adriana: “El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado”, en Pugliese, Juan Carlos (Editor) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e*

---

<sup>19</sup> <https://www.cin.edu.ar/declaracion-ministerio-de-educacion-cin-14-de-diciembre-de-2021/>

*internacional*. S.P.U. MECyT. Mayo de 2003. [<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93048/EL002743.pdf?sequence=1>]

Casajús, R. (2010). Autonomía y heteronomía en la relación Universidad-Estado: Del diseño del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5609/ev.5609.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5609/ev.5609.pdf)

Casajus, R & Garatte, L. (2012). Programas de Mejora de la Calidad en Carreras de Ingeniería: entre las determinaciones de la política estatal y la autonomía de las instituciones universitarias. En A. Chiroleau; M. Marquina & E. Rinesi (eds.), *La política universitaria de los gobierno Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Chiroleu, Adriana; Iazzeta, Osvaldo (2005): “La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Suasnabar, Claudio y Rinesi, Eduardo (2005): *Universidad: reformas y desafíos : Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Ed. Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Erreguerena, Fabio (2017): Capítulo IV. Págs. 119-154, en *El poder de los rectores en la política universitaria argentina 19185-2015*, Prometeo libros, Buenos Aires.

García de Fanelli, Ana María; Claverí, Julieta (2013): Políticas públicas para la mejora de la calidad de las carreras de ingeniería: Estudio de caso del PROMEI en la Argentina, *RAES* ISSN 1852-8171 / Año 5 / Número 6 / junio 2013 [[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/27868/CONICET\\_Digital\\_Nro.036b7f6c-9dbf-4072-b77c-dc47676e2a33\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/27868/CONICET_Digital_Nro.036b7f6c-9dbf-4072-b77c-dc47676e2a33_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)]

García de Fanelli, Ana María (2012): “Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora”, *Archivos analíticos de políticas educativas*, Volumen 20 Número 22 6 de agosto de 2012 ISSN 1068-2341.

- Guerrini, V., Morano, D., & Irassar, E. (2004). *Informe de la Comisión ad hoc creada por Resolución SPU- 111/04*. Manuscrito no publicado. Argentina: Ministerio de Educación.
- Guerrini, Gutiérrez, Pérez Rasetti (2005). Panorama General de las Carreras de Ingeniería en la Argentina. SPU. MECyT.
- Krotsch, Pedro (1993). “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?”, en Revista Sociedad N° 3, FCS-UBA, Buenos Aires.
- Krotsch, Pedro. 1994. “Organización, gobierno y evaluación universitaria”, en Puiggrós y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As.
- Krotsch, Pedro (2002): “El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina”, en Krotsch, Pedro: *La universidad cautiva*, Ediciones Al Margen, Buenos Aires.
- Pérez Rasetti, Carlos (2010). “Evaluación y políticas públicas: los sentidos de la evaluación”. Revista *Gestión Universitaria*, Vol. 3 num. 1, 1 - 7. Buenos Aires.
- [http://www.gestuniv.com.ar/gu\\_07/v3n1a3.htm](http://www.gestuniv.com.ar/gu_07/v3n1a3.htm)
- Pérez Rasetti, Carlos (2022) “Acreditación, mejoramiento y cambios en la formación de los ingenieros de la Argentina”, *Revista Gestión Universitaria*, Vol.:15, Nro.:01, Buenos Aires.
- [http://www.gestuniv.com.ar/gu\\_40/v15n2a1.html](http://www.gestuniv.com.ar/gu_40/v15n2a1.html)
- Stubrin, Adolfo (2010): La institucionalización de la evaluación universitaria en Argentina, [www.portalargentino.net/leyes/124521.htm](http://www.portalargentino.net/leyes/124521.htm)
- Tello, César y Pinto de Almeida, María de Lourdes (2014): Educación, política y evaluación: los mandatos del Estado evaluador, en Revista Iberoamericana de Educación, n° 64/2 – 15/0 3/2014
- <https://rieoei.org/RIE/article/view/361/661>
- Villanueva, Ernesto (2008) La acreditación en contexto de cambio: el caso de las carreras de ingeniería en la Argentina. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 793-805, nov. 2008.



# Estrategias de hibridación en la universidad y sus implicaciones institucionales

EDUARDO SÁNCHEZ MARTÍNEZ

139

*... se requieren “prontas respuestas a dificultades del día a día..., pero también estrategias que puedan ser duraderas para dar soluciones eficaces a largo plazo”.*  
Martínez Sánchez y Roig-Vila (2016)

## 1. Introducción

Una de las conclusiones que surgen con mayor claridad del análisis del impacto de la pandemia del Covid 19 en la educación superior, se relaciona con la utilización generalizada de la modalidad *online* en las actividades de enseñanza en las universidades. Esa decisión permitió garantizar la continuidad de las actividades académicas, y a partir de allí se empezó a ver la conveniencia de que, en la

denominada post-pandemia, la modalidad presencial debía replantearse, y paralelamente, convenía impulsar la utilización de distintos modelos y alternativas de “enseñanza híbrida”<sup>1</sup>, metodología de enseñanza en la que se combinan o mezclan elementos y momentos de enseñanza presencial y de enseñanza virtual (de allí la denominación *blended-learning*, en inglés).

Esa tendencia a ver en la hibridez una forma alternativa conveniente de desarrollar las actividades académicas propias de la enseñanza, no es sin embargo privativa de ese ámbito, ya que se observa también en el campo de las actividades laborales, de la investigación y en cierto modo también en las transacciones comerciales, entre otras. Empero, en lo que hace a la enseñanza superior en particular, la hibridez implica un uso más intensivo, y si se quiere, algo más avanzado de las tecnologías de la información y la comunicación, superando el aprovechamiento más elemental de utilizar las plataformas de *e-learning* como simple repositorio de documentos, videos y otros materiales necesarios hoy para el proceso de aprendizaje.

140

En este capítulo sugiero que la alternativa de enseñanza híbrida, aunque no es una novedad en sentido estricto, es en realidad una innovación interesante que, bien concebida e instrumentada, puede llegar a mejorar, no sólo la inclusión sino también los procesos de enseñanza-aprendizaje en la universidad. Esta aclaración sobre la forma de entender la hibridez apunta a que no se la confunda con una versión más elemental, que la reduce a una simple alteración de los espacios y tiempos propios de la presencialidad, que obviamente se da en esta nueva alternativa de enseñar y aprender, pero deja afuera lo más interesante de ella, y también, debo decirlo, lo más complicado de lograr.

Para tratar de echar alguna luz sobre el tema, lo mismo que sobre otras problemáticas asociadas a la enseñanza híbrida, en lo que sigue comienzo por precisar brevemente la idea, exponer algunas de las razones que justifican avanzar hacia ella, así como los ingredientes que

---

<sup>1</sup> No sólo las universidades y los diversos autores que se han ocupado del tema, sino el propio Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (Ilesalc), de la Unesco, lo mismo que Francesc Pedró, su respetado Director, han reiterado una y otra vez en conferencias, estudios, publicaciones, webinars y otros medios, que, mirando a futuro, la enseñanza híbrida se presenta sin duda como la alternativa clave para el desarrollo y renovación de la educación superior en el continente.

no pueden estar ausentes para hablar con cierta propiedad de hibridación en la enseñanza. La escueta y previsible conclusión de todo ello es que se trata, sin duda, de un proceso que tiene cierta complejidad, también sus propios tiempos, y que si se quiere hacer bien no puede por lo tanto implementarse sin un cuidadoso trabajo de microplanificación y gestión académica. Le sigue a ello, en un segundo apartado, la cuestión de las estrategias posibles para definir y poner en marcha un proceso de hibridación que a su término permita ensayar experiencias con la nueva alternativa para el proceso de enseñanza y aprendizaje. En un sistema universitario muy diversificado y complejo como el que tenemos, ¿conviene establecerlo, regularlo y controlarlo desde arriba, o sería quizá más indicado empezar desde cada institución que tenga en vista ese objetivo? La reflexión que aquí propongo argumenta que la mejor estrategia tal vez consista en ensayar, a nivel institucional, propuestas piloto que, si se ven como conjunto, como sistema, pueden ser múltiples y también diversas, como corresponde a la complejidad del sistema y a la sociedad diversa y plural que lo cobija. En el tercer apartado del capítulo se exploran las distintas implicaciones que la enseñanza híbrida, implantada desde arriba o germinada desde abajo, plantea a las instituciones, al trabajo que en ellas debe desarrollarse, que son las que en definitiva y cualquiera sea la estrategia seguida, deben concebirlo, impulsarlo, planificarlo, gestionarlo, capacitar y convencer a profesores y estudiantes de sus ventajas y beneficios, sostenerlo en el tiempo y evaluar sus resultados en términos de estudiantes incluidos y aprendizajes logrados. El último apartado de este capítulo, en fin, es una breve reflexión sobre el carácter innovador que ese tipo de experiencias puede tener entre nosotros, y la expectativa de que pueda motorizar otras innovaciones no menos importantes, que en conjunto contribuyan a la necesaria renovación y modernización de nuestras universidades.

141

## **2. Aclaraciones y precisiones convenientes**

Para tener una idea más clara de lo que es la llamada enseñanza híbrida, creo que vienen bien algunas aclaraciones y precisiones

elementales, en las que coinciden distintos autores que se han ocupado del tema.

Una primera aclaración, bien elemental, es la de saber qué es, en sentido más estricto, la enseñanza híbrida o *blended-learning*. Y lo que se puede decir a este respecto, es que hace referencia a entornos de aprendizaje que articulan presencialidad y virtualidad en escenarios combinados o “híbridos”. Pero lo importante a destacar aquí es que no se trata de mezclar o distribuir de cualquier forma actividades de enseñanza-aprendizaje que tienen lugar en el aula presencial con otras que se desarrollan en el aula virtual. Si bien es una alternativa que se sitúa entre la modalidad presencial y la modalidad a distancia, lo que la distingue de éstas es que supone “ensamblar y articular en una experiencia unificada” (Soletic, 2021: 1) propuestas que se desarrollan de modo presencial y de modo virtual. El mejor ejemplo que se suele dar es la denominada metodología del “aula invertida” (*flipping the classroom*), típicamente híbrida. En esta metodología, parte del tiempo destinado a la enseñanza y aprendizaje de la asignatura correspondiente se desplaza hacia afuera del aula presencial, para que el alumno se introduzca en los contenidos indicados por el profesor para cada clase, con su orientación y con los recursos de aprendizaje recomendados por él. Y en la clase presencial, en lugar de que el profesor dedique su tiempo a exponer los contenidos que el alumno ya ha leído y estudiado, se aprovecha para ampliar, profundizar, debatir, transferir y aplicar los conceptos a situaciones reales, y procurar en definitiva que la enseñanza conduzca a un aprendizaje que resulte más significativo y más profundo para el alumno. Quien ha estudiado en universidades reconocidas del exterior, sabe bien que esto no es una novedad, sino que se trata de un formato habitual en los estudios universitarios. Nos advierte, empero, de la profundidad y complejidad de los cambios que, entre nosotros, ello supone para la forma habitual de estudiar en la universidad, especialmente si se quiere avanzar en experiencias significativas de enseñanza híbrida, y si ésta va más allá de cambios meramente formales en la distribución de actividades y en la organización espacio-temporal propio de la presencialidad.

Más allá de la referencia al modelo de clase invertida, y colocando el foco en la enseñanza híbrida como tal, en la que pueden hacerse múltiples combinaciones posibles, los autores coinciden en destacar

varias características que la distinguen, y que vale la pena tener en cuenta para entender mejor de qué se trata:

- (i) Para empezar, *amplia flexibilidad*. Las experiencias de enseñanza híbrida “flexibilizan y diversifican la acción pedagógica, adecuando tiempos y agrupamientos” según las necesidades que van surgiendo (Soletic y Kelly, 2022: 52). Y no solamente flexibilidad de tiempos y espacios, sino también ritmos de aprendizaje flexibles en función de las posibilidades y conveniencias de cada uno.
- (ii) Otra característica hace referencia a un *cambio del rol docente*. Las experiencias híbridas “combinan estrategias presenciales y remotas”, no sólo relacionadas con las actividades de aprendizaje sino también con el trabajo docente (*ibidem*, 2021: 52).
- (iii) Además, *entornos de aprendizaje complejos*. Las tecnologías se conciben, más que como recursos aislados de los cuales se puede echar mano para facilitar la tarea de aprender, como “entornos de aprendizaje complejos” para garantizar interacciones, el seguimiento académico de los estudiantes y la enseñanza híbrida, a la vez presencial y virtual (Claro, 2022).
- (iv) En fin, la buena enseñanza híbrida requiere un *enfoque centrado en el aprendizaje*. En el fondo, se busca “romper con el modelo de clase centrada en la exposición del docente, transfiriendo parte del proceso de enseñanza y aprendizaje fuera del aula, con el fin de utilizar el tiempo de clase para acompañar el desarrollo de procesos cognitivos que favorezcan el aprendizaje significativo” (Soletic y Kelly, 52). Implica, en otras palabras, “una transformación sustancial del enfoque tradicional de enseñanza-aprendizaje” (Valverde Berrocoso, 2013: 133)<sup>2</sup>. En suma, aunque en el mundo no es una novedad, la buena

---

<sup>2</sup> Una buena síntesis del modelo de enseñanza al que se apunta cuando la tecnología acompaña virtuosamente a la educación, como se espera que ocurra en las experiencias híbridas, es la siguiente: “Participación activa de los estudiantes en lugar de recepción pasiva de información, oportunidades para aplicar nuevos conocimientos a situaciones de la vida real, presentación de conceptos y conocimientos en múltiples formas y no sólo mediante textos, aprendizaje como una actividad de colaboración en vez de como un acto individual, y un énfasis en los procesos de aprendizaje más que en la memorización de información” (Banco Mundial, 2003:45). Claro que es un ideal por alcanzar siempre distante, pero indica en todo caso un rumbo y una dirección en la cual se cree conveniente avanzar.

enseñanza híbrida ha sido, desde sus comienzos, un proceso de innovación que apunta a una mayor flexibilidad y diversificación en las formas de enseñar y de aprender, que bien instrumentada y aplicada puede tener como resultado un mejoramiento en los niveles de inclusión y en la calidad de la enseñanza que las instituciones universitarias ofrecen.

Esta aclaración inicial deja ver también, implícitamente, que cuando alguna de las características mencionadas no se cumple, en particular la relacionada con el cambio en el enfoque o modelo pedagógico subyacente que orienta el proceso de enseñanza y aprendizaje, podemos estar ante una forma de hibridez *light*, con la cual quizá que se podría comenzar, pero de la que no se debería esperar el tipo de resultados que acabo de mencionar.

### **¿Por qué avanzar hacia una buena enseñanza híbrida?**

144

Otra aclaración por hacer tiene que ver con las razones o argumentos que justifican avanzar hacia ella. En este sentido, cuando se asume la modalidad híbrida con todas sus características, o por lo menos con las principales, algunos de los beneficios que se pueden esperar no son ciertamente menores.

- Una de las contribuciones posibles, que entre nosotros pareciera que es la única, tiene que ver con el logro de una *mayor inclusión*, argumento ciertamente no menor en una sociedad donde la exclusión social y educativa ha calado hondo y se ha convertido en un rasgo dominante de la estructura social, cuya paulatina pero sostenida superación merece por supuesto todos los esfuerzos. Y aunque las experiencias híbridas en otras latitudes no parecen aportar en este sentido conclusiones claras y generalizables, sí creo que es válido suponer que tales experiencias, al combinar momentos de presencialidad con momentos y recursos de virtualidad, son capaces de generar mayores posibilidades de inclusión para los estudiantes, siempre que la variable conectividad esté bajo control, por la incidencia que las brechas digitales tienen precisamente en el fenómeno de exclusión. Y como se sostiene

con razón en un temprano documento de la CONEAU, discutible sin embargo en más de un punto, “las estrategias que combinan *presencialidad remota* (el subrayado es mío) con instancias presenciales localizadas, sugieren que la institución universitaria en particular, y el sistema universitario en general, tienen la oportunidad de revisar, ampliar y profundizar sus políticas de inclusión desde una nueva perspectiva en la que coexisten variadas formas de atravesar la experiencia universitaria...” (CONEAU, 2021: 2). Esta oportunidad, que no se debiera dejar pasar, es entonces un primer aporte, que debidamente aprovechado y trabajado puede ayudar a fortalecer los procesos de inclusión en las universidades.

- A ello también contribuye la mayor *flexibilidad* que caracteriza a las experiencias híbridas, ya antes referida, que lleva por lo general a facilitar el acceso y luego la persistencia en los estudios, y según algunas experiencias de las que se tiene noticia, lleva incluso a reducir las tasas de abandono, aunque obviamente esto no puede darse por supuesto si no se tienen en cuenta los contextos y las múltiples restricciones en que las experiencias tienen lugar<sup>3</sup>. Un uso más intensivo, y si se puede decir con propiedad, más avanzado de las tecnologías en los procesos de enseñanza y aprendizaje, es también esperable, ya no como meras fuentes de información y repositorios de materiales y otros recursos, sino como posibilidad cierta de nuevas formas y tiempos de interacción, tanto entre docentes y alumnos como de éstos entre sí, ingrediente siempre tan importante en todo proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Una tercera y en mi opinión decisiva contribución de los procesos de hibridación, cuando se los trabaja a fondo, apunta a un *cambio importante en el proceso de enseñanza y aprendizaje*, que implica, tanto una reformulación muy significativa del rol que corresponde a los docentes, como también del rol que

---

<sup>3</sup> En general no parece haber al respecto resultados concluyentes. “En el estado del arte, la mayoría de los estudios muestra resultados de manera anecdótica, sin un marco de trabajo comparativo, con un diseño que dura menos de un semestre y que ignora la componente de los estilos de aprendizaje... La evidencia anecdótica sugiere que el aprendizaje del estudiante mejora ...en comparación con clases tradicionales, sin embargo, hay muy poco trabajo en torno a la medición objetiva del aprendizaje” (Huesca Juárez y Reyes Carballo, 2015).

se espera de los alumnos. Los docentes, en general y aunque seguramente habrá excepciones según las formas de aprender propias de cada disciplina, dejan de tener como actividad principal la transmisión de los contenidos teóricos propios de la materia que enseñan, para priorizar su atención en profundizar en los temas más importantes o que más dificultades generan para su aprendizaje, intercambiar ideas y debatir sobre ellos, interactuar más con sus alumnos tanto en las instancias presenciales como en las virtuales, no perder de vista el desempeño de sus alumnos especialmente en el aula virtual, y por supuesto atender a la correspondiente evaluación en una y otra instancia. Y los alumnos, como ya comenté, deben ocuparse de ir estudiando y trabajando por su cuenta, fuera de las horas de clases presenciales, sean los contenidos curriculares, los trabajos de laboratorio o bien otras actividades de aprendizaje que se les proponga como parte de su formación, porque hay diversidad de combinaciones posibles, siempre siguiendo las indicaciones y recomendaciones del profesor. Esto tiene sin duda ventajas apreciables, pero entre nosotros plantea también, como veremos luego, dificultades entendibles y a la vez difíciles de superar. En todo caso, debe quedar en claro que este cambio en el proceso de enseñanza y aprendizaje no es algo que deriva naturalmente y ya desde los primeros pasos de las experiencias de hibridación, sino que es parte de un cambio importante en las estrategias pedagógicas utilizadas, que el uso virtuoso de las tecnologías en la enseñanza híbrida permite potenciar. Y es, en verdad, un proceso que requiere tiempo, trabajo profesional y convencimiento genuino de sus ventajas, para llegar a mejores resultados en términos de aprendizajes logrados y de una mayor inclusión.

- En fin, y aunque el listado no se agota por supuesto aquí, la hibridación puede permitir asimismo una *optimización en el uso de algunos recursos*, como el de la infraestructura física, y hasta cierto punto también, de la infraestructura tecnológica, en la medida que se haga un uso más intensivo y avanzado de ellas por parte de quienes enseñan y de quienes estudian.

No hace falta agregar, nuevamente aquí, que cuando los formatos híbridos se reducen a su versión *light*, no hay razones para esperar resultados que sólo se pueden dar cuando se trabaja en las principales variables y factores que inciden en su potencialidad.

### **Lo que no puede faltar**

La última aclaración o precisión que quiero hacer se relaciona con *lo que no puede faltar* en una consideración integral de la problemática (véanse a este respecto, entre otros: Arias Ortíz *et al.*, 2020; Area y Adell, 2009; Area *et al.*, 2010; Soletic, 2021; Valverde Berrocoso, 2013; Unesco, 2020), que podrían sintetizarse así:

- Un primer requisito, que aun tratándose del nivel universitario no debería descartarse, se refiere a la disponibilidad de equipamiento apropiado para poder trabajar, y sobre todo, a la calidad de la conectividad necesaria para poder atender los requerimientos del trabajo universitario. Aunque la escasa o a veces la nula disponibilidad de estos dos requisitos impacta con más intensidad en los niveles de educación básica, como quedó claramente evidenciado durante la pandemia del Covid-19, también incide en el nivel superior, generando brechas digitales que se suman a las existentes en función de las desigualdades socioeconómicas entre estratos sociales y regiones geográficas.
- Un segundo componente que no puede faltar, imprescindible, tiene que ver con las bases conceptuales, características y funcionalidades de los modelos pedagógicos y diseños didácticos que orientarán esa nueva forma de enseñar que se propone, y que deberán por cierto adecuarse y ser funcionales a las formas de aprender propias de las distintas disciplinas y carreras en las que se busque desarrollar propuestas de enseñanza híbrida. Si se atiende al objetivo al que apunta esta forma de enseñanza, el punto relativo a las bases pedagógicas en que se asentarán las propuestas no es de ningún modo secundario. Sin un cambio sustancial en esas bases, difícilmente se alcance un adecuado aprovechamiento de la integración de las tecnologías en las propuestas de enseñanza. Como se ha sostenido en distintos

trabajos e investigaciones (entre ellos Bates y Sangra, 2011; Barberá, 2008; Carneiro, 2011; Maggio, 2012; López García, 2016; Arreola Caro, 2017), y sin caer en fanatismos constructivistas, creo que hay suficiente información para sostener que la integración y uso de las nuevas tecnologías en la enseñanza, sin un cambio en los modelos pedagógicos subyacentes, no hacen sino confirmar las prácticas educativas que se quieren renovar. Aunque esta conclusión, en mi opinión, no debería llevar a sostener, de un modo clarísimo pero algo exagerado debido tal vez a la brevedad con que debió expresarse la opinión, que “las universidades deberían entender que es la pedagogía, y no la tecnología, lo que hace que la educación virtual resulte exitosa” (Marquina, 2022). Porque no se trata de optar entre pedagogía o tecnología sino de pedagogía *más* tecnología, las dos cosas, cuando se integran y articulan fecundamente en función de los objetivos de aprendizaje que se buscan alcanzar: más atención a los intereses y necesidades de los que aprenden, más autonomía y responsabilidad de éstos para estudiar y avanzar en lo que buscan, más profundidad en los conocimientos y competencias que deberán hacer suyos<sup>4</sup>..., si realmente quieren ser exitosos tanto en la universidad como en la vida profesional y ciudadana<sup>5</sup>.

- Un tercer componente que tampoco puede faltar plantea que, para ser consecuentes con las derivaciones del planteo anterior, hay que prestar especial atención a los espacios de formación y capacitación del profesorado, porque su perfil profesional,

---

<sup>4</sup> Hace ya casi un cuarto de siglo, Manuel Castells, que no viene precisamente del campo de la pedagogía, con su reconocida lucidez supo escribir que “es necesaria una nueva pedagogía, basada en la interactividad, la personalización y el desarrollo de la capacidad de aprender y pensar de manera autónoma” (Castells, 2001).

<sup>5</sup> Este conjunto de objetivos es sin duda fácil de enunciar y grato de escuchar, pero en la realidad implica un cambio profundo en el comportamiento de los estudiantes, o más precisamente, en la pauta de estudio que normalmente siguen, básicamente porque es la pauta ampliamente aceptada y suficiente para satisfacer las exigencias del régimen de estudio propio de la cultura académica en la que están inmersos. Y esto nos advierte, ya desde el comienzo, que si bien no es en modo alguno imposible apostar a cambios en esa cultura, ello requiere pensar en estrategias y tiempos adecuados para lograrlo, como lo muestran algunas experiencias (Corsini et al., 2016: 17-18). Y de paso nos advierte también que, para ello, tal vez lo más razonable sea empezar por experiencias piloto de hibridación, puntuales, que se puedan ir generalizando a medida que sean requeridos por los usuarios y los resultados que se van logrando lo permitan y se pueda avanzar.

su rol y sus funciones en el oficio de enseñar habrán de cambiar sustancialmente (Arias Ortíz *et al.*: 2-3), como acabo de recordar y veremos luego, al detenernos en las implicaciones institucionales de la enseñanza híbrida.

- En fin, y aunque no son solamente éstos, un cuarto elemento a considerar se refiere a los contenidos a enseñar y a su consistencia con las nuevas formas de enseñar. Porque de poco serviría recurrir a nuevas metodologías de enseñanza, y trabajar en ello, si los contenidos no se actualizan, y si la estructura curricular correspondiente carece de la necesaria flexibilidad que hoy se exige para un proceso de formación que responda a las necesidades e intereses de los estudiantes de este tiempo, y a los desafíos de una sociedad y un mercado laboral muy demandantes y que hoy cambian cada vez más aceleradamente. Como sugiero al final de este capítulo, el carácter innovador que entre nosotros puede asignarse a la modalidad de enseñanza híbrida, debiera ser un *driver* capaz de motorizar otras innovaciones importantes en las universidades, entre ellas la que tiene que ver con la renovación y actualización de los contenidos curriculares de las carreras y de la arquitectura misma del currículo.

La adopción de la enseñanza híbrida es entonces, como lo vengo anticipando, un proceso, un proceso que tiene sus tiempos para transitarlo bien, por lo cual su instalación e implementación no es algo fácil de hacer en el corto plazo. La simple enumeración de los componentes que no puede faltar en la construcción de una propuesta de enseñanza híbrida, nos lleva a pensar que no se puede plantear como un mero cambio de formatos, con efectos inmediatos, sino que se trata, sustancialmente, de un proceso que tiene su complejidad, que exige una cuidadosa preparación, cuya instalación requiere su tiempo, y cuyos resultados no se pueden esperar para el corto plazo. Para empezar, embarcarse en el recorrido de ese proceso supone no sólo claridad conceptual sobre lo que se quiere hacer y sobre su finalidad, sino también convencimiento de su conveniencia, voluntad institucional para hacerlo y capacidad de decisión, tanto para iniciar el proceso como también para sostenerlo en el tiempo, cuando aparecen las

restricciones, los obstáculos y las resistencias iniciales se demoran en desaparecer. En otras palabras, requiere una visión clara, liderazgo reconocido y capacidad para convocar y seducir, no sólo a los que van a enseñar y aprender, sino también a otros actores clave por su capacidad de influir en la vida institucional. Y no sólo atender a estas condiciones iniciales, sino también a las implicaciones que todo ello tiene para el importante trabajo que será necesario llevar a cabo para pasar de las ideas iniciales a su concreción en los hechos, que no son pocas ni fáciles de instrumentar. Si a ello se agrega el trabajo de seguimiento y evaluación de resultados que un proceso de estas características necesariamente requiere, se tendrá una primera idea del grado de complejidad del proceso y de los tiempos que puede demandar, sobre todo si el objetivo (sin duda ambicioso) consistiera en avanzar de entrada en la instalación de una modalidad híbrida densa, por así decir, en varias disciplinas o carreras, con un alcance importante.

150 Si se buscan resultados en el corto plazo, hay por supuesto una alternativa posible, como es recurrir a una hibridación que se limite simplemente a distribuir estudiantes con algunas actividades académicas en ámbitos de enseñanza presencial y otras en ámbitos de enseñanza virtual, sea *on demand* o en función de una oferta institucional fija, lo cual es por supuesto posible, pero en este caso difícilmente se puedan esperar grandes resultados, sobre todo en términos de calidad de los aprendizajes. Como se ha dicho con razón, más que enseñanza híbrida lo que tendríamos en este caso es una “enseñanza presencial con apoyo de internet”, en la cual “el aula virtual es sólo un complemento o anexo a la docencia presencial, un (mero) recurso de apoyo para el estudio del alumno en su casa” (Area y Adell, 2009). En la enseñanza híbrida, en cambio, lo que se busca es “integrar y mezclar” las clases presenciales con actividades docentes de orientación, de interacción y de evaluación, tanto en el aula virtual como en el aula presencial. En esta alternativa, más recomendable si lo que se busca es mejorar y resignificar la enseñanza para tener mejores resultados de aprendizaje, no parece haber otra opción que aceptar la complejidad y los tiempos del proceso de hibridación. Este proceso puede sin embargo ser planteado y planificado en fases o etapas, en función de las prioridades institucionales, tal vez como experiencias o proyectos piloto que

se van gradualmente ensayando, probando y evaluando, para recién entonces avanzar hilvanándolos con otros, y así ir armando de modo consistente y dinámico un mapa (con rasgos sistémicos) del proceso de hibridación institucional. No hace falta agregar que, siguiendo esta estrategia, las primeras experiencias que se lleven a cabo se pueden concretar en tiempos más reducidos, sin por ello simplificar en exceso sus características y prestaciones ni impedir que el esquema o plan de hibridación se complete con más tiempo.

### **3. Estrategias de hibridación: ¿desde arriba?, ¿desde abajo? ¿desde abajo y desde arriba?**

Ahora bien, ¿qué estrategia conviene seguir para avanzar y poner en marcha un proceso de hibridación razonablemente denso y sostenible?

La hibridación es para nosotros, sin duda, una innovación<sup>6</sup>, y como toda innovación supone condiciones cuyo cumplimiento facilitan, o no, su adecuada instalación y desarrollo en una institución. Una de esas condiciones tiene mucho que ver con la extensión, complejidad, diversificación y otras características del ámbito en el cual se instalarán. Y otra, muy relacionada, tiene que ver con la estrategia que conviene seguir para hacerlo. Ubicados en el mundo universitario, esas condiciones implican preguntarse si conviene hacerlo como una propuesta o proyecto que se sitúa a nivel ministerial, conducido, regulado y controlado centralizadamente, mediante una estrategia descendente (desde arriba hacia abajo) o bien si proyectos de este tipo es más conveniente plantearlos a nivel de cada una de las instituciones que componen el sistema universitario, recurriendo en todo caso a una estrategia ascendente para tener una visión sistémica de conjunto a medida que se va avanzando en la instrumentación.

Cada una de estas estrategias tiene, por supuesto, sus beneficios y sus bemoles. La principal ventaja de hacerlo centralizadamente,

---

<sup>6</sup> No se puede decir, a esta altura, que en el mundo sea hoy una innovación, cuando ya al comienzo de este siglo se escribían estudios y manuales sobre el tema ampliamente documentados, como el de Graham & Bonk (2004), entre otros, siendo por lo tanto hoy una alternativa de enseñanza-aprendizaje de aplicación bastante generalizada en distintos países.

como podría ser desde la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias) y para todas las unidades que componen el sistema, tal vez sea el apoyo en términos de recursos con los que se pudiera contar (aunque obviamente bien difícil en momentos de fuertes restricciones presupuestarias), lo cual puede ser por cierto interesante para algunas universidades sin mayor experiencia ni medios en materia de recursos digitales, su selección, su gestión, sus funcionalidades, sus prestaciones. Pero la conducción y el control centralizados no parece ser la mejor estrategia para proyectos de innovación que, por sus mismas características, requieren una gestión a nivel micro, cercana, flexible y muy atenta a las reacciones que van surgiendo de la necesaria retroalimentación que cada experiencia plantea casi cotidianamente. Este tipo de gestión es prácticamente imposible que pueda llevarla a cabo de modo exitoso una conducción centralizada en un sistema muy diversificado, con universidades que varían fuertemente en sus dimensiones, en la misión que se han asignado, en el momento o fase de desarrollo en la que se encuentran, en el tipo liderazgo de sus autoridades, en su capacidad de gestión y en los recursos disponibles, no sólo financieros, para iniciar y sostener un proceso de hibridación que seguramente buscará ir ampliando sus alcances.

152

Una conducción y gestión descentralizada, en manos de cada institución, aparece claramente como más conveniente y apropiada para incursionar en procesos de hibridación para los cuales existen múltiples modelos y opciones posibles (para una muestra, véase Unesco, 2020), escapando de la rigidez en la que caen siempre las estrategias centralizadas, lo mismo que, casi por definición, en el carácter global y tendiente a la uniformidad de sus políticas. Entiendo, por otra parte, que entre nosotros una estrategia de este tipo sería plenamente compatible con la normativa que regula, en el marco de la modalidad presencial, el desarrollo de las actividades académicas mediadas por tecnología, que como se sabe, dentro de ciertos porcentajes claramente establecidos entran en el amplio margen de autonomía de las universidades, siempre que éstas tengan aprobado y validado sus SIEDs (Sistema Institucional de Educación a Distancia). Claro que -suele observarse- esto tiene también sus contrapartidas, la principal de las cuales se sintetiza en la necesaria responsabilidad

que cabe esperar de las propias instituciones, sin lo cual la estrategia ascendente pierde fuerza y suma razones para la crítica. De esa necesaria y obvia responsabilidad -podría responderse- las instituciones pueden dar sin embargo permanente prueba en los procesos de periódica autoevaluación, seguidos por la instancia de evaluación institucional externa que como es sabido prevé la normativa vigente.

La política pública del sector tiene sin embargo un importante papel que jugar en procesos de este tipo. En primer lugar, priorizar la problemática de la modalidad híbrida como objetivo de la política pública, si se considera que vale realmente la pena. En segundo lugar, ofrecer orientaciones de conjunto suficientemente amplias y flexibles para que las instituciones sepan que hay un norte al cual se apunta como objetivo del sistema, del cual todas finalmente forman parte. Y al cual se puede además aportar con experiencias y modalidades de trabajo muy diversas. En tercer lugar, también corresponde a la política pública imaginar, diseñar e instrumentar un sistema de incentivos con un fondo asociado, apenas ello sea posible teniendo en cuenta la prioridad fijada, que promueva y estimule el trabajo de cada institución en ese marco. Y le cabe, en fin y entre otras posibilidades, ofrecer apoyo técnico y profesional para las instituciones que lo soliciten o requieran. Todo ello, porque lo que finalmente está en juego en esta cuestión es sin duda la inclusión, pero también la calidad de la enseñanza que las instituciones ofrecen, parte fundamental de la calidad de la educación superior, que corresponde al Estado promover y cautelar.

Los efectos de seguir una u otra de estas estrategias en la actitud y el comportamiento de las instituciones, lo mismo que su incidencia en la calidad de las experiencias de enseñanza híbrida que aquéllas sean capaces de construir, son desde luego bien distintos, se podría decir que por razones obvias: no es en efecto lo mismo, como se ha señalado con razón, “guidelines to be leveraged or mandates to follow” (Unesco, 2020). Pero es claro que en la realidad esto está siempre muy condicionado por el punto de mira desde el cual se observa y se juzga.

En fin, y paralelamente, sería muy interesante que estrategias descentralizadas como las que vengo comentando, con más protagonismo de cada institución, se vean acompañadas por un cambio en el

modelo vigente de evaluación institucional, como ocurre en algunos países más avanzados en materia de evaluación de instituciones: en lugar de evaluar insumos y recursos<sup>7</sup>, poner el foco en el sistema de evaluación de la calidad que cada institución haya sido capaz de construir: cómo funciona, qué objetivos se plantean y qué resultados se logran, y por supuesto, qué debilidades y problemas se detectan, y cómo se trabaja en su superación. Pero, nuevamente aquí, pienso que para esto tal vez sea válido el argumento de que habría que esperar fases más avanzadas del proceso de desarrollo institucional.

### **4. Implicaciones para el trabajo institucional**

Como se viene anticipando, cualquier proceso de hibridación tiene varias implicaciones para el trabajo institucional, se lo conciba descentralizada o centralizadamente, entre las cuales conviene tener especialmente en cuenta las que sintéticamente menciono continuación.

154

#### **Liderazgo legitimado y gestión institucional proactiva.**

A nivel de cada institución, lo primero será seguramente priorizar las disciplinas o carreras en las cuales se quiere iniciar un proceso de hibridación, que suelen ser aquellas en las que sobresale un liderazgo con una visión clara de hacia dónde se apunta con la innovación, una fuerte convicción sobre la conveniencia de apostar a un proceso de hibridación serio, y capacidad de entusiasmar y convencer con la propuesta a los principales actores involucrados, empezando por el profesorado y siguiendo por los estudiantes. Esta es una condición necesaria para el éxito de cualquier emprendimiento, que se acrecienta cuando la implantación de la innovación depende mucho de la buena disposición del profesorado para un cambio como el que se les trata de proponer, que en verdad consiste, como se ha dicho, en replantear

---

<sup>7</sup> La hipótesis aquí subyacente es que, si la evidencia muestra que esos ingredientes están presentes y en orden, la calidad de la enseñanza puede darse en principio por supuesta, lo cual puede eventualmente ocurrir, pero obviamente admite la prueba en contrario.

su rol y su función en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Nada menos que cambiar su forma de enseñar, que inicialmente al menos tendrá para muchos más costos que beneficios. El trabajo con el personal docente, como se verá luego, requiere por lo tanto especial atención.

Junto a un liderazgo reconocido, que por su actuación vaya ganando en legitimidad, no puede faltar el acompañamiento de un equipo de gestión institucional eficiente y proactivo, que en realidad debiera ser también parte y uno de los *drivers* del proceso de innovación iniciado por la institución. Y para esto será necesario, no sólo mostrar agilidad y flexibilidad en los procesos administrativos implicados, sino también compenetración con los fundamentos, características y requerimientos de la nueva alternativa de enseñanza-aprendizaje que se quiere impulsar, porque a ellos se deberá ser capaz de responder, eliminando en lo posible obstáculos innecesarios, agilizando los procedimientos burocráticos a menudo inevitables, y en general ayudando a generar un ámbito de trabajo donde las cosas fluyan con cierta facilidad, sin que aparezcan o en su caso tratando de neutralizar en lo posible a los conocidos “encargados de impedir”, que suelen existir en todas las organizaciones.

155

### **Microplanificación de la propuesta de hibridación**

Una segunda implicancia de embarcarse en una propuesta de *b-learning* es conformar un equipo de trabajo capaz de formular *un proyecto* concreto en el que la idea inicial se traduzca en objetivos, metas y acciones a desarrollar, con previsión de los recursos que serán necesarios, que sea a la vez capaz de orientar la ejecución y el buen funcionamiento posterior mediante un desarrollo de buen nivel técnico y mecanismos de consulta y participación de los futuros usuarios. Por supuesto, la magnitud del trabajo a realizar dependerá del alcance que se pretenda darle a la propuesta de enseñanza híbrida. En general, ese trabajo tiene las características de una microplanificación, que se diferencia claramente de un planeamiento global, más propio de un nivel ministerial. Ese trabajo micro, propio de lo que cabe hacer a nivel institucional en materia académica, es también en este caso un trabajo

en cierto modo interdisciplinario, en el que debieran intervenir profesionales de la pedagogía, la comunicación y el diseño, lo mismo que informáticos (cuando sea posible especializados en TIC aplicadas a la enseñanza). Y también, orientando y coordinando el trabajo, la autoridad académica involucrada, sean los directores de departamento y/o de las carreras involucradas. Con el mismo propósito debieran abrirse canales de oportuna consulta y apropiada participación a los docentes responsables de las asignaturas que se quieren incluir en la propuesta de enseñanza híbrida<sup>8</sup>. Esta modalidad de trabajo permite que quienes llevan a cabo el operativo no sea sólo un pequeño equipo técnico, siempre necesario, sino que incluya también a quienes conocen y tienen a su cargo las distintas instancias de la gestión académica<sup>9</sup>, superando de este modo la clásica debilidad de un planeamiento que luego no se entiende con quienes quedan a cargo de la ejecución, y a veces hasta se divorcia de ellos, con lo cual el trabajo de unos y otros queda con frecuencia en la nada. Por cierto, esto no descarta la imprescindible necesidad de que el gobierno superior de la institución, lo mismo que los responsables de las distintas áreas de gestión, estén convencidos de la conveniencia de este trabajo, estén compenetrados

---

<sup>8</sup> A este equipo de trabajo ampliado le cabe, entre otras actividades a llevar a cabo: analizar, debatir y acordar la conveniencia, o no, de que determinados espacios curriculares se ofrezcan en modalidad híbrida, conforme con distintos criterios, como el lugar que una asignatura o conjunto de asignaturas ocupan en el desarrollo de la carrera (tal vez no fuera conveniente, por ejemplo, ofrecer esos espacios híbridos para los alumnos que cursan el 1er. año, por la importancia que la presencialidad puede tener para quienes recién se asoman a la vida universitaria, etc.); el modelo educativo que se considere más apropiado, lo mismo que el modelo o modelos de enseñanza híbrida por los que se optará, teniendo especialmente en cuenta la disciplina de que se trata; el timing que se estima más apropiado para comenzar con la aplicación de la alternativa híbrida en la carrera o unidad académica de que se trate; la estrategia de capacitación docente que se estime más efectiva y viable teniendo en cuenta que se trata de profesores universitarios; las formas, actividades y momentos de interacción que se propiciarán; las estrategias de evaluación de los aprendizajes que se decide aplicar; etc., etc.

<sup>9</sup> Debo destacar aquí la importancia de profesionalizar la gestión académica, por lo general en manos de profesores que asume esa función, lo cual es obviamente entendible por su conocimiento de los aspectos específicamente académicos, pero raramente tienen competencia en cuestiones de gestión, en especial los específicamente aplicables a las distintas modalidades. Y como se ha señalado con razón, “es un error, que puede llevar a resultados inapropiados, intentar replicar el modelo clásico de gestión adoptado en la enseñanza presencial, en los cursos y programas a distancia o blended-learning” (Schmitt, Nakayama y Azambuja, 2018: 666).

de sus fundamentos y ventajas, comprendan sus requerimientos y estén prontos a prestar el apoyo necesario.

### **Profesorado convencido y capacitado**

El papel del profesorado, como ya he mencionado, es de vital importancia, y su competencia profesional y buena disposición son condiciones básicas para que la propuesta de enseñanza híbrida pueda funcionar. La formación y capacitación necesaria para ello, no debiera limitarse al buen uso y eficaz aprovechamiento de los recursos digitales (saber que son imprescindibles para la interacción y el trabajo colaborativo en el proceso de enseñanza-aprendizaje *online*, y no sólo para almacenar materiales de enseñanza y otros recursos digitales), sino también, y con mayor atención, a conocer los fundamentos y familiarizarse con las características y aplicaciones apropiadas del modelo o modelos de enseñanza-aprendizaje subyacente por el que se ha optado, se entiende que luego de un riguroso trabajo profesional<sup>10</sup>. La importancia del tema amerita que la universidad preste especial atención a la forma cómo se concebirá esa formación y capacitación.

157

El modo de llevar a cabo esa capacitación merece también especial atención tratándose de profesores universitarios. Es impensable, si se quiere ser realista, pretender hacerlo si antes no ha habido ese proceso de buena comunicación y gradual convencimiento que he comentado, mediante las estrategias y recompensas que se crean apropiadas y factibles. Y tampoco se debería recurrir a las formas tradicionales de capacitación docente (cursos, talleres y otros “espacios” de formación sobre el tema de carácter general), a los que se asiste de modo individual, porque está probado que ello es bastante ineficaz e ineficiente. Y es fundamental también que luego de la estancia

---

<sup>10</sup> Es muy frecuente observar la recomendación profesional de que el modelo más apropiado para el tipo de enseñanza que se busca con la opción híbrida, debiera ser de base constructivista. Sin entrar en esta ocasión en el debate que suele rodear a esa cuestión, habría que tener en cuenta que, tratándose de universidades en las que conviven múltiples disciplinas y carreras, tal vez sea necesario, a la hora de decidir sobre el perfil de tal modelo, examinar y debatir detenidamente el tema y sus derivaciones, con especialistas de mirada amplia y flexible que consideren sus varias aristas y dimensiones, observando y teniendo muy en cuenta cómo se aprende en las distintas disciplinas y carreras, sin aferrarse dogmáticamente a un único modelo.

de formación que se realice, haya instancias de apoyo pedagógico y tecnológico a las cuales los profesores involucrados puedan recurrir en sus pasos iniciales en la nueva forma de enseñar.

La cuestión del convencimiento y la buena disposición del profesorado para adecuarse a las características del cambio que se propone es, si cabe, más complicado que el de la capacitación como tal. Además de argumentos convincentes y apelaciones al compromiso con la misión que anima a la institución, será en más de un caso necesarios que se prevean estímulos, que no sólo compensen los esfuerzos que supone adaptarse a los cambios mencionados, sino también que de algún modo retribuyan el mayor tiempo y dedicación que ello supone, sobre todo inicialmente. En algunos casos, en la experiencia comparada se ha llegado a revisar hasta el régimen laboral a fin de tener en cuenta esta realidad. Y en todo caso, es imprescindible que el cuerpo docente que se verá afectado a estas experiencias esté debidamente informado de sus características y de las reglas de juego que lo acompañarán, de modo que no haya luego sorpresas innecesarias y desde luego inconvenientes.

158

### **Estudiantes bien dispuestos y con tiempo disponible**

No menos importante que el papel de los docentes, es el que les cabe a los estudiantes en propuestas como las que aquí se analizan. De ellos se espera, no sólo que se interesen y se familiaricen con la nueva forma de enseñar y aprender, sino que asuman el compromiso de hacerlo posible, básicamente cumpliendo el rol que de ellos se espera a la hora de involucrarse en el estudio de las cuestiones que se les propone para la instancia virtual de toda clase híbrida, sean los contenidos curriculares previstos, los trabajos de laboratorio, las prácticas pre-profesionales u otras actividades académicas. He sugerido antes que ese compromiso implica, en nuestro caso, una responsabilidad adicional, que en otras latitudes se da por supuesta, porque es parte de la pauta normal de cumplimiento del régimen de estudios allí vigente. Y aunque hay estudios y encuestas que muestran la buena disposición y la satisfacción de los alumnos que optan por la nueva forma de enseñar y aprender, esa (supuesta) buena práctica no es directamente

transferible a contextos claramente diferentes, donde la cantidad de horas que se dedican al estudio están, en más del 50/60 por ciento de los alumnos que trabajan, bien distantes de los que permite una dedicación al estudio exclusiva o al menos que se le aproxime. Y esta realidad deja planteados interrogantes y desafíos no menores, tanto en materia de tiempos requeridos para la aplicación de alternativas de buena enseñanza híbrida, como de estrategias posibles de encarar para intentar superar este tipo de restricciones. No sea que el objetivo tan necesario y legítimo de mejorar la calidad, termine incrementando la desigualdad y consolidando los niveles de exclusión.

### **Financiamiento optimizado y posible**

Otra variable institucional que no hace falta recordar porque está siempre tan presente que no se puede evitar, es la relacionada con la inversión que se deberá prever para avanzar en la innovación que supone un proceso de hibridación. Y hay que saber que la inversión inicial necesaria para llevar a cabo un proceso de hibridación denso de amplio alcance no es menor, especialmente para las universidades que no han incursionado en la modalidad a distancia y trabajado para tener evaluado y validado el correspondiente SIED. En tiempos de restricciones presupuestarias fuertes, como la que en este momento nos toca transitar, hay dos cuestiones a tener en cuenta: una, es saber que, si no hay apoyo del Estado<sup>11</sup>, lo más probable es que haya que trabajar en la generación de recursos que puedan afectarse a este tipo de emprendimientos, o bien recurrir a alguna forma de reasignación de recursos dentro de la estructura de gastos e inversiones

159

---

<sup>11</sup> Creo que una de las funciones que debiera tener una política pública que se proponga promover un proceso de hibridación innovador en las universidades, en un esquema descentralizado como el que vengo sugiriendo, es la de acompañar el trabajo que lleven a cabo las instituciones con un mecanismo de incentivos que se diseñe en función de la calidad y extensión de las experiencias, concebidas como proyectos, que se presenten y concursen. Y ese apoyo debiera estar disponible, cuando lo haya, para todas las instituciones del sistema, con los arreglos que se crean necesarios, puesto que el objetivo final que tanto el Estado como las universidades se debieran proponer con ello es, además de facilitar la inclusión, mejorar la calidad de un bien público fundamental, la enseñanza universitaria en este caso, que interesa a toda la sociedad, porque allí se forman los profesionales y científicos que luego contribuirán al desarrollo del país y a mejorar el nivel y la calidad de vida de su gente, sin que tenga mucho sentido en este caso preguntarse si se graduaron en universidades estatales o privadas.

de la propia institución; y la otra, es saber que, para que cualquiera de las opciones mencionadas sea viable, hay que tener argumentos robustos que de algún modo la justifiquen. Y una forma de lograrlo, no la única por cierto, es tratar de comparar los costos de la propuesta de innovación con la efectividad (o bien con los beneficios) que puedan derivar del uso de los recursos que demanda. Aunque no es frecuente entre nosotros recurrir a este tipo de ejercicios, no se lo debiera descartar como parte de la innovación que se pretende y de la racionalidad del comportamiento institucional que debe acompañarla, muy especialmente en tiempos de escasez<sup>12</sup>.

### Seguimiento y evaluación de resultados

Entre los requerimientos que la implantación de un proceso de hibridación tiene para las instituciones, no debieran subestimarse las actividades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de resultados. Aunque se trata de un componente básico de cualquier trabajo mínimamente planificado, la relevancia que esta función tiene en un proceso de innovación como el que aquí vengo describiendo y el inveterado hábito entre nosotros de subestimarla, cuando no de ‘saltarla’ sin más, lleva a destacar su importancia. La conveniencia de hacer un *seguimiento* de una experiencia de enseñanza híbrida, no se agota en el cumplimiento de una de las funciones centrales que cabe al profesor en relación a sus alumnos que han decidido seguir esta modalidad, sino que importa para el buen desarrollo del proyecto en su conjunto, evitando o permitiendo corregir a tiempo

160

---

<sup>12</sup> A simple título de ejemplo, Cohen & Nachmias (2009) desarrollaron una matriz de 44 componentes de *beneficios* y 23 de *costos*, trabajando con 6 dimensiones: (a) incremento de la eficacia del proceso de enseñanza-aprendizaje (reducción de tiempo y dinero por la flexibilidad de los aprendizajes, ahorro de costos en aulas, laboratorios, etc.); (b) mejora de la calidad de la docencia (uso de materiales digitales, aprendizaje activo, mejora de la productividad, etc.); (c) mejora de los aspectos afectivos (más motivación, autoconfianza en la tecnología, satisfacción de docentes y estudiantes, etc.); (d) mejora en la gestión del conocimiento (más colaboración, intercambio de información y posibilidad de compartir recursos y materiales didácticos); (e) costos de la infraestructura (servidores, software y comunicación, servicios de apoyo a la docencia, etc.); y (f) costos de docencia (diseño y elaboración de asignaturas, evaluación de los aprendizajes, tiempo de interacción con los alumnos, etc.). Y concluyen los autores afirmando que, en el caso que analizaron, la cuantificación de estos componentes mostró que había un claro beneficio económico para la universidad.

eventuales desviaciones. Y la *evaluación de resultados*, que completa el proceso, debiera permitir medir los logros alcanzados, compararlos con uno o varios parámetros de referencia, y tomar las decisiones que se crean convenientes en función de ello. De lo contrario, nunca sabremos si la decisión inicial, con los costos que seguramente ha implicado, ha sido acertada o no, y en este caso, a qué factores puede atribuirse que no lo ha sido. Y la institución seguirá, como ocurre muchas veces, sosteniendo e invirtiendo en una propuesta de innovación que no ha resultado exitosa y no ha logrado cumplir con los objetivos y metas que de ella se esperaban.

### **La enseñanza híbrida como parte integrante y factor impulsor de un proceso de innovación en la universidad**

Una de las enseñanzas que dejó la pandemia relacionada con la educación superior, y que en la postpandemia sigue siendo un desafío pendiente de respuesta, tiene que ver con la necesidad de avanzar hacia modelos de enseñanza híbrida, que al integrar en los procesos de enseñanza y aprendizaje los avances tecnológicos disponibles, pueden contribuir, no sólo a mejorar los niveles de inclusión sino también a innovar en las bases pedagógicas que orientan esos procesos.

Esa es, sin duda, una de las razones por las cuales se observa hoy un interés bastante extendido sobre la conveniencia de avanzar hacia una enseñanza híbrida en la educación superior. Sin embargo, por lo general se supone, como ya se ha dicho, que lo fundamental consiste en cambiar la organización de los espacios y tiempos propios de la presencialidad, cuando en verdad requiere, junto a ello, un cambio más importante y profundo, como es una transformación sustancial del proceso de enseñanza y aprendizaje. Y es esta alteración en las formas tradicionales de enseñar, que parecen no adecuarse ya a las formas de aprender y a las necesidades e intereses de los jóvenes de hoy, lo que hace a la nueva modalidad interesante y atractiva. Su implantación y desarrollo, empero, requiere por ello de tiempos algo más extensos y de condiciones algo más demandantes que las que se suele suponer. Como el interés y la atracción que despierta esta modalidad tienen mucho que ver con su (supuesta) potencialidad para incrementar los niveles

de inclusión y para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, de lo cual dan cuenta experiencias varias en países del mundo desarrollado, en mi opinión valdría la pena considerar a la hibridación como una oportunidad de iniciar un proceso de innovación más amplio en la universidad, que debiera ser seguido, y si fuera posible acompañado, por otras innovaciones, que en conjunto generen la sinergia necesaria para darle continuidad y sustentabilidad en el tiempo.

Un avance en el desarrollo de modelos de enseñanza híbrida que vaya mostrando resultados en términos de calidad<sup>13</sup>, debiera ser capaz de traccionar, en efecto, un proceso paralelo o sucesivo de otras innovaciones necesarias. Entre ellas, una actualización, cuando corresponda y sea posible, de los *contenidos curriculares* de las carreras, lo mismo que una necesaria mayor *flexibilidad en los trayectos de aprendizaje* (flexibilidad de los ritmos de estudio, mayor flexibilidad curricular, etc.). Si a ello se agregara un sistema de acumulación y transferencia de *créditos académicos*, que eliminara trabas y facilitara la movilidad de los estudiantes por el entramado por el que deben circular para avanzar y llegar a destino, especialmente en muchas instituciones universitarias de mayor dimensión y complejidad organizacional, se estarían dando pasos importantes para la necesaria modernización de nuestras universidades<sup>14</sup>.

Es verdad, por supuesto, que no se pueden esperar resultados inmediatos, y ni siquiera de corto y mediano plazo, a partir de innovaciones de esta magnitud, que requieren, no sólo buenos argumentos y diagnósticos, estudios y proyectos viables, lo mismo que evaluación de las consecuencias posibles que pueden derivar de las decisiones que se tomen, sino también acciones, negociaciones, acuerdos y hasta batallas indispensables en escenarios por demás complejos y desafiantes. Y es también cierto, sin ninguna duda, que frente a

---

<sup>13</sup> Para una consideración detenida de las dimensiones cualitativas de la enseñanza híbrida, con foco en algunos instrumentos para evaluar la calidad, que en este capítulo no se han analizado, puede verse Pérez, Lima y Lima (2014).

<sup>14</sup> Y si se avanzara hacia un sistema de acumulación y transferencia de créditos académicos a nivel del sistema universitario como tal, lo cual requeriría impulso y coordinación ministerial, se estaría dando otro paso importante, aunque por su complejidad, obstáculos de diversa índole y presencia de demasiados desafíos pendientes más urgentes de atender, sea entendible que no figure por ahora en ninguna agenda de prioridades.

situaciones de crisis estructurales, profundas, se requieren “prontas respuestas a dificultades del día a día..., pero también estrategias que puedan ser duraderas para dar soluciones eficaces a largo plazo” (Martínez Sánchez y Roig-Vila, 2016: 1).

Creo que es precisamente en contextos de este tipo que puede tener sentido pensar, con una mirada que vaya más allá de la coyuntura, pero sin desentenderse de ella, en innovaciones como las sugeridas, en vista a eventuales políticas institucionales que no se desentiendan del contexto del sistema universitario del que son parte. Y si tiene algún asidero suponer que en nuestro caso el *b-learning* puede llegar a ser un motor impulsor para el resto, comenzar con esa innovación y desarrollar buenas propuestas, que además de facilitar la inclusión ayuden también a mejorar la calidad de la enseñanza, será sin duda una decisión verdaderamente estratégica. Y será especialmente interesante, con seguridad, para aquellas universidades que apuestan a que la enseñanza que ofrecen sea para ellas un verdadero sello de distinción y prestigio. -

163

## Referencias

- Area, M. y J. Adell (2009) “*E-learning*: enseñar y aprender en espacios virtuales”, en J. De Pablos (coord.): *Tecnología educativa. La formación del profesorado en la era de internet*, Málaga: Ed. Aljibe, pp. 391-424.
- Area, M., M. San Nicolás Santos y E. Fariñas Vargas (2010). “Buenas prácticas de aulas virtuales en la docencia universitaria semipresencial”, en J. De Pablos (coord.): Buenas prácticas de enseñanza con TIC, *Revista Electrónica Teoría de la Educación*, vol. 11, n° 1, Univ. de Salamanca, pp. 7-31.
- Arias Ortíz, E., M. Bechner, M. Pérez Alfaro Y M. Vázquez (2020). “De la educación a distancia a la híbrida. 4 elementos clave para hacerla realidad”, BID, División de Educación – Sector Social. (disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hablemos-de-politica-educativa-en-America-Latina-y-el-Caribe-2-De-la-educacion-a-distancia-a-la-hibrida-4-elementos-clave-para-hacerla-realidad.pdf>)
- Arreola Caro, M.I. (2017) “La tecnología educativa y la pedagogía, dos ele-

mentos básicos en los procesos de enseñanza-aprendizaje innovadores”, en H. Sevilla, F. Tarasow y M. Luna (coords.): *Educación en la era digital. Docencia, tecnología y aprendizaje*, Guadalajara: Editorial Pandora, pp. 146-147.

Banco Mundial (2003). “Construir Sociedades del Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria”. Recuperado de: <http://sitere-sources.worldbank.org/Tertiaryeducation/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>

Barberá, E. (2008). *Cómo valorar la calidad de la enseñanza basada en TIC. Pautas e instrumentos de análisis*, Barcelona: Graó, colección Crítica y Fundamentos.

Bates, A. Y A. Sangra (2011). *La gestión de la tecnología en educación superior. Estrategias para transformar la enseñanza y el aprendizaje*, Madrid: Octaedro.

Carneiro, R. (2011). Los desafíos de las TIC para el cambio educativo: OEI-Fundación Santillana.

164 Castells, M. (2001). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza Editorial.

Claro, M. (2022). “Políticas digitales en educación en Chile. Tendencias emergentes y perspectivas de futuro”, IIPE-Unesco. Referido por (Soletic y Kelly, 2022).

Cohen, A. & R. Nachmias (2009). “Implementing a Cost-effectiveness Analyser for Web-supported Academic Instruction: A Campus Wide Analysis”, *European Journal of Open, Distance and E-learning (EURODL)*, 1-14. Disponible en: <http://www.eurodl.org/?article=369>. Referido por (Valverde Berrocoso, 2013).

CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Argentina) (2021). “Consideraciones sobre las estrategias de hibridación en el marco de la evaluación y la acreditación universitaria frente al inicio del ciclo lectivo 2022”, documento 1 – Año 2021, [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar).

Corsini, A.B., M.T. Cami y R. Minniti (2016). “Ambientes virtuales de aprendizaje en educación superior: una experiencia en modalidad *Blended Learning*”, Actas del Congreso Virtual: Avances en tecnologías, innova-

- ción y desafíos de la educación superior. Atides 2016, Universitat Jaume I, España, pp. 16-23.
- Graham, C. & J. Bonk (eds.) (2004) *Handbook of Blended Learning: Global Perspectives, Local Designs*, Pfeiffer.
- Huesca Juárez, G. y M.m. Reyes Carballo (2015). “Estudio comparativo sobre estilos de aprendizaje en la implementación de aula invertida”, *CIIIE Revista del Congreso Internacional de Innovación Educativa*, México: Tecnológico de Monterrey.
- López García, C. (2016). Enseñar con TIC. Nuevas y renovadas metodologías para la enseñanza superior: CINEP/IPC.
- Maggio, M. (2012). *Enriquecer la enseñanza. Los ambientes con alta disposición tecnológica como oportunidad*, Buenos Aires: Paidós.
- Marquina, M. (2022), *Times Higher Education*, 31 (14 July 2022).
- Martinez Sanchez, F. y R. Roig-Vila (2016). “Investigar, desarrollar e innovar en Tecnología Educativa”, en R. Roig-Vila (ed.): *Educación y tecnología. Propuestas desde la investigación y la innovación educativa*, Barcelona: Ediciones Octaedro. 165
- Perez, P., L. Lima & V. Lima (2014). “B-learning Quality: Dimensions, Criteria and Pedagogical Approach”, *European Journal of Open, Distance and E-learning*, vol. 17, issue 1 (July 2014), pp. 56-75. Disponible en DOI: <https://doi-org/10.2478/eurodl-2014-0004>
- Schmitt Nunes, C., M.K. Nakayama y R. Azambuja (2018). “Buenas prácticas en la gestión del Blended-Learning”, en J. Valverde Berrocoso (ed.): *Campus digitales en la enseñanza superior. Experiencias e investigaciones*, Mérida: Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, pp. 657-668.
- Soletic, A. (2021). “Modelos híbridos en la enseñanza: claves para ensamblar la presencialidad y la virtualidad”, Laboratorio de Innovación y Justicia Educativa (EduLab) del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Buenos Aires: (CIPPEC).
- Soletic, A. y V. Kelly (2022). “Estudio de políticas digitales en educación en América Latina. Tendencias emergentes en contexto de pandemia y

perspectivas de futuro”, IIPE-Unesco y Unicef.

UNESCO (2020). “Covid-19 response – hybrid learning. Hybrid learning as a key element in ensuring continued learning”, en colaboración con McKinsey & Co. Disponible en: (<https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco-covid-19-response-toolkit-hybrid-learning.pdf>).

Valverde Berrocoso, J. (2013). “*Blended-learning* en la educación superior: el campus virtual de la Univ. de Extremadura”, ponencia en el II Seminario Científico Internacional sobre Formación Didáctica con Tecnologías Web 2.0, (11 y 12 de junio, Univ. Pablo de Olavide de Sevilla), Sevilla: AFOE Edit., 2013, pp. 132-147.

# Tres vueltas al planeamiento universitario de cara a la era exponencial

ADOLFO STUBRIN

167

## **Propósito**

La idea que inspira estas notas es abordar las dimensiones conceptual y operativa de la planificación o el planeamiento en el gobierno y la gestión de las universidades en el marco de los sistemas de educación superior en América Latina, así como las cambiantes demandas que, en estos tiempos de tantos riesgos y disrupciones, éstos reciben desde la sociedad, la economía y el Estado.

Para eso invito a dar tres vueltas desde perspectivas variadas en torno al tema: una de carácter teórica, orientada a mostrar los fundamentos con los cuales se llevan adelante planes de gobierno a escala estatal o académica; otra que muestra un relevamiento de las

prácticas efectivas de esas técnicas y procedimientos en la vida real de un conjunto de universidades públicas de varios países latinoamericanos; y, una última en la que los dilemas contemporáneos de la educación superior se ponen sobre el tapete para mostrar que una agenda actualizada de desafíos está caracterizada por la complejidad misma de su formulación y por la consiguiente dificultad para implementar las políticas.

Si los gobiernos de los sistemas nacionales y de las universidades desean abordar con valentía y sin especulaciones menores esos escenarios llenos de problemas e incertidumbres pero también de oportunidades e innovaciones, debieran superar sus inercias y estilos tradicionales de autoridad y potenciarse con el empleo de la planificación racional (no solo instrumental sino también sustantiva, atenta a fines y valores) como caja de herramientas aptas para la transformación.

### **I. Primera vuelta**

168

La motivación que me guía a lo largo de esta primera parte es presentar buenos argumentos históricos y conceptuales, recurriendo a voces autorizadas, para subrayar una recomendación dirigida a las autoridades de todas las universidades y otras instituciones de educación superior para que, en correlación proactiva con las políticas públicas para el sector que su país establezca, las dirijan y orienten su crecimiento utilizando todos los dispositivos de saber y racionalidad disponibles.

El ideal que me inspira es que las acciones del gobierno universitario sean fundadas en razones y que éstas atiendan a los antecedentes y trayectorias, a la comparación cooperativa con sus pares de su país o del exterior y al estudio con datos sobre su configuración y su contexto, sus problemas y aspiraciones, así como de la prospectiva que puede trazarse sobre el avance del conocimiento y de las necesidades sociales en el futuro.

Planeamiento, planificación o planeación son tres designaciones que connotan sutiles diferencias pero que apuntan a un instrumento clave: el plan. En las grandes organizaciones privadas o públicas, y las universidades lo son, un plan es una declaración que compromete

una acción racional orientada a obtener fines determinados. En estas páginas usaremos indistintamente esas designaciones.

## **1. Importancia de buenos sistemas de planificación, información y evaluación en las universidades**

De manera esquemática comienzo mencionando algunos antecedentes intelectuales en los que puede asentarse una doctrina del planeamiento democrático, una vez desplomada la planificación determinística asociada a los regímenes del socialismo real en la última década del siglo pasado.

Cito a Karl Mannheim (1893-1947), un sociólogo húngaro radicado en Alemania y expulsado por Hitler hacia Inglaterra, quien en línea con Raymond Aron, entre otros grandes intelectuales de mediados del siglo XX, pensó los problemas de la inmediata posguerra y las dificultades de construir Estados y sociedades democráticas con raíces en la libertad y la moralidad. En su libro "Diagnóstico de nuestro tiempo" (1947) escribió: *"Creo que hay al menos una probabilidad razonable de que después de los horrores de esta guerra sean tan urgentes las tareas de la reconstrucción, que muchos las sientan como una situación tan fuertemente unificadora como la de la guerra misma. Los peligros implicados en un fracaso de la reorganización democrática del mundo pueden actuar como una presión similar como la del miedo al enemigo. Si a ese miedo se une la inteligencia y lo canaliza, podrá resolverse el problema de la planificación democrática."* (Mannheim, K., 1947).

169

Una segunda referencia intelectual atañe directamente a las universidades como sedes institucionales de manejo del conocimiento científico y humanístico. Se trata de Peter Drucker, el que fue el mayor filósofo de la administración del siglo XX, discípulo de J. M. Keynes y de J. Schumpeter, y creador en 1969 de la noción de Sociedad del Conocimiento. Se basó para ello en que no solo el trabajo, el capital o los recursos naturales eran fuentes de valor económico sino que la innovación y el conocimiento científico los serían cada vez más (Drucker, P., 1969)

Un tercer patrocinio intelectual lo encuentro en Burton R. Clark, creador de la sociología de la educación superior y excelente comparatista, según quién la misión de la universidad es manipular el conocimiento avanzado bajo las dos formas clásicas: la investigación y la enseñanza.

En aquel primer gran aporte de principios de los años ochenta Clark adhiere a la figura de “anarquía organizada” para referirse al régimen político de estas organizaciones tan peculiares. Su prédica se orientó a advertir que toda aplicación lineal a las universidades de los saberes sobre empresas u oficinas públicas sería en vano, porque su propia composición las sitúa al borde de la ingobernabilidad y las decisiones de las autoridades académicas son casi azarosas (Clark, B., 1984).

Para encarar, ahora, el enlace entre la planificación y el adjetivo estratégico recurro a Luis F. Aguilar Villanueva quien en su libro de 2006 “La nueva gerencia pública” advierte que aún con sus afinidades mutuas la planeación y la estrategia difieren. Resulta indispensable dejar constancia de la delicada y tensa relación encerrada en el concepto de Planeamiento estratégico. Bajo el subtítulo “La planeación estratégica y sus dificultades”, dice, entre otras cosas: *“No obstante el interés de articularlas y el hecho de que ambas tienen afinidades,..., la planeación es distinta de la estrategia en un punto principal. Mientras la planeación consiste en definir y realizar objetivos/futuros deseados en condiciones adicionales de adversidad, rivalidad o competencia y que son deseados precisamente porque el hecho de que esos futuros representan superioridad y ventaja sobre competidores o rivales”*. Nos advierte Aguilar que *“...la combinación entre planeación y estrategia fue considerada la fórmula del éxito. Sin embargo, como suele ocurrir con las modas intelectuales y administrativas, no se revisaron los resultados del ensamblaje”*. Opino, más allá del esclarecedor estudio de Aguilar, que ese análisis no se ha concluido aún (Aguilar Villanueva, L. F., 2006, 247).

170

Para continuar con este tópico vuelvo a Peter Drucker, quien en su libro “Dirección por objetivos” de 1964 trataba lo que hoy en día se llama “estrategia de negocios”. Su testimonio brindado más adelante nos dice: *“el primer título del libro no fue “Estrategia de negocios” porque en aquellos días no era un término de uso común. De veras, cuando mi editor y yo decidimos probar el título con conocidos ejecutivos, profesores de administración y librerías fuimos recomendados duramente de abandonar ese término. “Estrategia” pertenece a los militares o, tal vez, a campañas políticas pero no a negocios.”* (Drucker, P., 1964)

En el propio terreno de la economía me interesa traer a colación el concepto de innovación tecnológica dada su función central como

ventaja comparativa para el desarrollo de las naciones. Recorro para eso a Carlota Pérez, economista heterodoxa, quien subraya la gran oportunidad que las innovaciones productivas globales otorgan al desarrollo económico de los países gracias al carácter sucesivo y cíclico de las revoluciones tecnológicas. Pérez, en su discusión con sus colegas neoliberales, predica sobre 2010 una estrategia latinoamericana para afrontar la globalización: subirnos a la ola de las tecnologías de la información y la comunicación, fomentar los micro-emprendimientos y, nótese su anticipación, alistarnos para la siguiente ola biotecnológica. (Pérez, C., 2022).

En su libro sobre el impacto del cambio tecnológico en el Estado, Oscar Oszlak define la era exponencial como disrupciones aceleradas en diversos campos de la sociedad, la economía y la política, tan vertiginosas que el crecimiento se vuelve geométrico y su apreciación requiere una operación matemática exponencial. Ya no serán los ciclos que podían medirse en décadas sino una avalancha de transformaciones que no darán respiro, con efectos que desbordarán la más fértil imaginación (Oszlak, O., 2021, 32-43).

Al estudiar los sistemas universitarios nacionales en el nuevo entorno del siglo XXI, Erhard Friedberg y Christine Musselin sostienen que los consejos superiores y los rectores tienen una iniciativa racional que ejercer para vincularse con el medio social y productivo cuyos requerimientos, sumados a los estatales, pueden hacer de la educación superior un área clave de las políticas públicas y un instrumento esencial para proyectarlas sobre otras áreas prioritarias. Al reafirmar tal posibilidad estos autores moderan la caracterización de anarquías organizadas que pesa sobre las universidades diciendo que algunas de sus dimensiones son anárquicas pero no todas y, por lo tanto, si se presta la debida atención a esos rasgos, resultan instituciones gobernables (Friedberg y Musselin, 1992).

Una recapitulación de lo hasta aquí afirmado me permite formular varias razones que, según creo, contribuirán a clarificar el papel y la necesidad del planeamiento universitario. Un primer argumento combina los aportes de Mannheim y Aguilar Villanueva para afirmar que los Estados democráticos afrontan la globalización contemporánea con política públicas o “de Estado” y con planeamiento; por esos

medios aprovechan sus propios recursos y oportunidades y, además de su accionar individual, forman bloques regionales de integración o instituciones mundiales que cuiden la paz y regulen los mercados. Con esa finalidad reforman la burocracia clásica, fijan objetivos prioritarios, aplican conceptos de nueva gerencia pública y desarrollan proyectos y alianzas estratégicas para alcanzarlos.

Un segundo argumento pivota sobre los aportes de Drucker y Pérez + Oszlak para sostener que el saber científico y tecnológico es una ventaja central que los Estados nacionales pueden esgrimir para su éxito en la competencia mundial y lo será con más intensidad en la era exponencial. Por su parte, las ciencias de la administración son creadoras de conceptos, técnicas y prácticas que permiten, con las modulaciones indispensables, afrontar los retos ineludibles de competitividad y productividad.

Entonces, surge el tercer argumento que asocia a Clark con Friedberg y Musselin para reafirmar que la universidad contemporánea es una organización diferente a cualquier otra: tiene base pesada y acople laxo entre sus secciones de base, es una federación entre verdades absolutas y está saturada de símbolos tradicionales. Pero, dicho lo anterior cabe puntualizar, en el caso de las instituciones públicas, que esas pequeñas repúblicas, dado su rol central en el manejo del conocimiento avanzado, deben a sus Estados y sociedades una contribución adicional y pueden darla en tanto consigan articular las respectivas lógicas disciplinares de sus facultades y sus diversas funciones, clásicas y actuales.

Para que alcancen un objetivo tan ambicioso se requiere de las universidades un esfuerzo innovador, tanto en el terreno político como en el técnico para el rediseño y ejecución de su práctica organizativa. El “segundo” Clark, que estudia el éxito de las universidades *entrepreneurials* en varios países confirma el argumento (Clark, B, 2012).

Creo estar arribando así a las siguientes conclusiones preliminares:

- a) la universidad autónoma es una organización difícil de gobernar pero gobernable. Algunas de sus dimensiones no responden al mando vertical y los grupos académicos que las forman son pares entre sí. No obstante, pueden y deben ser gobernadas, en especial si su espíritu republicano, su impronta

- colegiada, su proverbial pluralismo se combinan en un modelo de amplia representatividad y cuajan en un cogobierno de sentido público, de estilo científico y de carácter participativo; y,
- b) los cambios organizativos que estos procesos plantean a las universidades **públicas** no son exógenos, son endógenos porque surgen en buena medida de los propios conocimientos académicos actualizados en diversas disciplinas, tales como informática, estadística, ciencias sociales, ciencias de la administración y porque, además, responden a las nuevas demandas específicas que les realizan el Estado, el sistema productivo y la sociedad nacionales y de las cuales la universidad contemporánea no puede aislarse, en el marco de la globalización reinante y al ritmo exponencial de las innovaciones tecnológicas que trae aparejadas.

## **2. Acerca del desarrollo de sistemas de planeamiento, información y evaluación que fortalezcan, legitimen e ilustren las atribuciones de las autoridades**

173

La autonomía universitaria encierra un cruce de sentidos: la libertad de pensamiento de profesores y estudiantes y la libertad de cátedra de los profesores, atravesada por la confianza que el Estado y sus leyes prestan a que los claustros ejerzan el gobierno propio de la institución, haciéndose responsables por su estabilidad y progreso y protegiéndola frente a la arbitrariedad del poder.

La formulación y ejecución de planes es útil para contrarrestar y superar algunos vicios típicos que pueden afectar a cualquier conducción universitaria: a) el tradicionalismo, una manera de hacer que perpetúa el pasado; b) la ritualización, una reproducción automática de prácticas cuyo sentido originario se ha olvidado; y, c) el presente perpetuo o tendencia a vivir día por día prescindiendo de la reflexividad, tanto la que alecciona con base en el pasado como la previsoras que avizora el futuro.

En las organizaciones, esas desviaciones son frecuentes y devienen en pérdida de racionalidad e improvisación. Lo que tienen en común es la ausencia de interés por las consecuencias mediatas de la actividad

actual, la pérdida de control sobre sus consecuencias paradójales y sobre sus proyecciones hacia plazos más largos (Stubrin, 2014, 50).

En lo que atañe a la relación entre el planeamiento y la política en condiciones democráticas, puede afirmarse que un plan adecuado es inherente a la política en sentido arquitectónico. Tanto para la política pública nacional de educación superior como para la política pública en el plano de las instituciones autónomas, en ambos casos el planeamiento se ofrece como una serie de técnicas aptas para concebir y realizar los fines y objetivos trazados.

Hasta cierto punto, política pública y estrategia también pueden considerarse conceptos convergentes y hasta incluso asimilables. Pero, en el ámbito político lo estratégico suele usarse como calificación para destacar la importancia vital de algo. La posible respuesta a por qué en las últimas décadas se ha considerado muchas veces necesario utilizar la frase ‘plan estratégico’ desborda el hecho de que existen peligros a contrarrestar o contextos competitivos y reside también en que el adjetivo agrega nuevos sentidos.

174

Por un lado, connota una versatilidad que la antigua planificación rígida y autoritaria no admitía, que el plan se encuentra preparado para replantearse cada vez que nuevas circunstancias así lo exijan; por otro lado, significa que está abierto al intercambio con el medio externo, reconociendo que muchos de sus insumos provienen del ambiente en que se sitúa así como también sus productos tienen como destino la sociedad, la producción y el Estado, los tres en plena mutación.

Por lo tanto, el planeamiento estratégico surge después del fracaso del dirigismo estatista hacia fines del siglo XX y la necesidad de salvar la idea principal de una intervención gubernamental orientadora de las actividades particulares y redistributiva de sus caudales de rentabilidad sin recaer en determinismos obtusos ni en oficinas esotéricas u omnisapientes que queden capsuladas en el seno de las instituciones.

Como variante al planeamiento estratégico se emplea con amplitud la asociación del planeamiento con el concepto de desarrollo. En la frase Plan de Desarrollo ambos términos se complementan: mientras el planeamiento alude a los medios para incidir en el futuro, el desarrollo aporta una mención a los valores y finalidades buscados. En la ciencia económica el desarrollo se distingue del puro crecimiento en

que éste es frágil y reversible mientras que aquél es sólido y definitivo.

La sigla respectiva, que agrega la palabra “institucional”, es “PDI”, con mucho uso en la Argentina y sobre todo en Brasil –donde se llama *Desenvolvimento* y es un requerimiento a las universidades federales de la Ley 9394/1996 de Directrices y bases a la educación nacional. Ese agregado implica al menos tres cosas:

- a) que el plan está previsto en la normativa orgánica de la universidad, no es una mera formalidad sino que tiene un estatus vinculante para los interesados;
- b) que el plan es de la universidad en su conjunto, no solo de algunas de sus esferas o componentes por lo cual tanto las áreas centrales como las unidades académicas deben comprometerse con éste por igual; y,
- c) el plan trasciende la plataforma electoral de las actuales o próximas autoridades, ya que sus aspiraciones y compromisos tienen que formularse en relación con los plazos y metas ya establecidos.

Lo anterior implica que no hay ni podrían aceptarse recetas inmutables o copias miméticas de alguna fórmula convencional; por el contrario las pretensiones genuinas de desarrollo institucional exigen que el liderazgo universitario, en su periódica renovación democrática, galvanice a las comunidades y a las fuerzas sociales del entorno con dosis apropiadas de originalidad política, que sus acciones sean críticas y reflexivas y que se manifiesten a través de opciones técnicas diversas y variables. Bajo esos rasgos distintivos, el diseño y puesta en marcha del planeamiento para el desarrollo en una universidad pública o en un sistema nacional se volverá legítimo y factible.

La evaluación institucional tiene en América Latina una trayectoria de cerca de treinta años y, en casi todos los países, está basada en los análisis cualitativos. Con este método se interpreta a los actores y su contexto antes de emitir un juicio sobre la calidad tanto de la organización y funcionamiento institucional como del nivel científico y pedagógico de los programas de enseñanza. En nuestro medio, los estándares que se aplican como baremos para establecer la calidad son raras veces expuestos como valor de una o varias variables y casi siempre son breves textos que expresan una situación deseada (Stubrin, A., 2010, 73-77).

En cambio, en Europa y Estados Unidos o Canadá, así como en otras regiones, prevalecen los modelos paramétricos. En éstos un repertorio acotado de indicadores matemáticos conduce a una clasificación ordinal en una tabla de posiciones, al estilo deportivo.

La preocupación por evitar esa medición simplista llevó a las agencias latinoamericanas de evaluación a estudios holísticos, multidimensionales, cuya conclusión sea tajante y clara sobre la calidad alcanzada pero que atienda también el contexto, los antecedentes y la interacción compleja entre actores, saberes, recursos y reglas.

Claro que entre esos dos estilos de evaluación no hay una dicotomía; la evaluación de calidad tanto como el planeamiento requieren textos y números, análisis cuantitativos integrados con análisis cualitativos, acuerdos conceptuales sobre objetivos siempre sostenidos en una estadística exacta, confiable y continua.

176

Esa combinación virtuosa permite mejorar las descripciones, afinar los imaginarios de cambio y evitar que las mediciones ramplonas o el impresionismo interesado empobrezcan la apreciación completa sobre la realidad. Los objetivos a conquistar tienen que ser expresados con elocuencia pero también traducidos a magnitudes medibles. El puro texto podría llevar a la autocomplacencia, el mero recuento, por su parte, podría conducir a un desenfreno competitivo.

Entonces, la producción y recopilación sistemática de información cuantitativa sumada a los informes fundados y participativos de evaluación y, por su parte, el planeamiento para el desarrollo, con su implementación y monitoreo forman entre todos una secuencia y describen un ciclo continuo a lo largo del tiempo. Viene al caso señalar que ese proceso recursivo y ascendente bien puede coordinarse con los períodos previstos para los mandatos de las autoridades colegiadas y unipersonales de cada universidad.

De esa suerte, la representación democrática de las autoridades debiera dialogar con la continuidad de una planificación más larga adoptada en lo posible por consenso. Claro que la competencia política y su lógica diferenciadora tienen que encontrar su espacio para introducir en el plan ciertos énfasis, variantes y rectificaciones que marquen las preferencias y los estilos de cada corriente que alcanza la mayoría y de sus líderes.

### **3. Actividades universitarias u objetos sobre los que pueden aplicarse el planeamiento, la información y la evaluación**

Acerca de las áreas o funciones universitarias que debieran estar impactadas por el planeamiento, corresponde resaltar que la mirada y el abordaje holístico, global es el que mejor cuadra con la concepción y ejecución de un plan que merezca llamarse o bien de desarrollo o bien estratégico.

Las áreas centrales, núcleos del gobierno y administración de las instituciones habrán de sujetarse a los lineamientos del planeamiento pero no pueden ser su foco exclusivo. Las tres misiones sustantivas clásicas (enseñanza, investigación y extensión) y las nuevas (vinculación, cultura, cooperación, *e-learning*, comunicación) deben estar incluidas. Las unidades académicas con sus varios niveles y modalidades tienen que quedar incluidas. También, es indispensable que las actividades de apoyo administrativo y de servicios estén concernidas, porque sin su participación nada funcionaría.

En ese orden de ideas, los alcances del planeamiento concreto habrán de variar entre dos modelos o tipos ideales que pueden enunciarse bajo las letras “A” y “B” de la siguiente manera: me baso para esta distinción en las enseñanzas de Oscar Oszlak, volcadas en el informe de su consultoría para la Universidad Nacional del Litoral en 2011.

Modelo A: el plan es un ejercicio por el cual una universidad se organiza para llevar a cabo un conjunto de iniciativas coordinadas que, una vez ejecutadas, producirán diversos cambios, mejoras e innovaciones en el funcionamiento de los sistemas de gestión internos, en los métodos y procedimientos, en la infraestructura existente, en las capacidades de su personal, entre otros factores. Se basa en un diagnóstico con brechas y déficits de capacidad institucional, a partir de cuya detección se decide implementarlo. Se concreta en programas o proyectos para materializar los cambios necesarios.

Modelo B: todas las actividades institucionales deben ser objeto de planificación. Para eso se requiere una desagregación “al piso”, detallada y exhaustiva. Las rutinas de la docencia, la investigación, la vinculación, etcétera, deben describirse una por una, con el personal,

tiempos y recursos asignados. Lo mismo para el apoyo directo: bibliotecas, laboratorios, informática, telemática, desarrollo curricular; y, el apoyo general: administración, logística, mantenimiento.

Las operaciones clave para la puesta en marcha de este Modelo B serán, sin excusas, reconversión o reingeniería organizacional.

Cada universidad tiene que diseñar e impulsar su planeamiento con conciencia de la existencia de estas opciones puras, aunque la decisión institucional no exija optar por uno o por otro de manera excluyente.

Retomo de Oszlak las siguientes advertencias: el modelo A podría derivar en una serie de cambios impulsados por las autoridades a los que se reviste con la terminología propia de la planificación, tal que pudiera ser un aparente planeamiento estratégico.

El modelo B, único de los dos al que le cabe a cabalidad el adjetivo “estratégico” podría ser difícil o hasta imposible bajo restricciones históricas, legales, de consenso interno o externas severas. Podría no disponerse, por ejemplo, de colaboración suficiente para formularlo o para monitorearlo.

178 Lo más probable es que una Universidad pública diseñe una versión intermedia entre los dos modelos. Para eso debiera incorporarse al modelo A (próximo al Enfoque de política pública) una serie seleccionada de elementos del modelo B (semejante a Dirección estratégica), que llevaran a una variante mixta en la cual se incorporen por ejemplo definiciones sobre visión y misión, metas para los objetivos e indicadores para seguimiento.

La sucesión de ejercicios de planeamiento así como sus correlativos de diagnóstico, monitoreo o autoevaluación y el perfeccionamiento del sistema informacional y estadístico podrían escalar un caso cercano al modelo A hacia una configuración cercana al modelo B, en un mediano plazo más o menos manejable.

Aun considerando la diversidad posible de versiones, es de esperar que las propiedades beneficiosas del planeamiento que permitan unificar a la universidad sin centralizarla en exceso; hagan previsible el futuro y afronten sus riesgos y posibilidades; fortalezcan las funciones de gobierno y de gestión; aumenten la transparencia recíproca entre diversos actores; habiliten a superar los frecuentes juegos de suma cero entre sus unidades organizativas; hagan más equitativa y

eficiente la distribución de recursos y, por lo tanto, el esfuerzo realizado; y, por último aunque no el último, mejoren la interacción de la universidad con el Estado, la sociedad y la producción.

#### **4. Algunos desafíos para constituir y desarrollar sistemas de planeamiento, información y evaluación**

Comienzo por dar noticias sobre la política pública para estimular la planificación universitaria en la Argentina, el único caso nacional del que dispongo información precisa. Aquí, con esporádicas excepciones se brindó muy poco apoyo técnico o financiero para los planes de desarrollo universitario hasta que en 2016, en el marco de su Programa de Calidad, la Secretaría de Políticas Universitarias lanzó una convocatoria a las universidades en “Apoyo al Desarrollo Universitario”. La finalidad era que las evaluaciones institucionales realizadas ante CONEAU puedan servir como plataformas para el crecimiento y la transformación académica, creando capacidades técnico-políticas específicas y preparando inversiones transversales hacia carreras y disciplinas.

179

Entre 2017 y 2018 sobre 41 presentaciones se aprobaron 34 proyectos de sendas universidades públicas que querían desarrollar sus Planes de Desarrollo Institucional. El destino de los fondos era fortalecer las áreas de planeamiento y evaluación institucional y respaldar el diseño y puesta en marcha de sus planes autonómicos y transversales a todas sus unidades académicas.

Con un volumen financiero mucho mayor, seis de esas universidades celebraron contratos-programa integrales con el Estado por varios cientos de millones de pesos, orientados a financiar la ejecución del PDI y buena parte de sus inversiones necesarias. Es indudable que tuvo influencia el sistema francés de contratación, una modalidad precursora del entero cambio de la configuración del sistema universitario de ese país. Ese dispositivo adoptado en los noventa por el Ministerio de Educación de Francia a través de la creación de una Dirección de Contrataciones está analizado con perspectiva histórica por Christine Musselin y, en nuestro medio, por Ana María G. de Fanelli (Musselin, Ch., 2001; García de Fanelli, A., 1998).

Con el cambio presidencial entre Mauricio Macri y Alberto Fernández el programa fue discontinuado, con lo cual la expectativa de alentar la adopción y ejecución de planes globales en ese vasto número de universidades públicas, quedó suspendido.

A pesar de este lánguido panorama sobre los escasos incentivos que el planeamiento universitario suele recibir en mi país, me atrevo sin embargo a consignar a esta altura un puñado de recomendaciones para aquellas universidades de la región que, contando o no con fondos públicos adicionales, se propongan incursionar en el planeamiento, con sus apoyos inseparables en el sistema de información y la evaluación institucional.

- 1°. Custodiar los valores y significados culturales propios de la labor universitaria, manifestados en la visión y la misión que se asumen en uso de la autonomía y la autarquía.
- 2°. Reconocer la existencia de entornos competitivos, con variables recompensas y sanciones hacia las instituciones, según su formato organizativo y su performance académica.
- 3°. Asumir la comparación nacional e internacional con otras universidades, con afán de cooperación y aprendizaje institucional.
- 4°. Cuidarse y mantenerse a salvo de las recetas exógenas y del fast-food tecnocrático, economicista y decisionista.
- 5°. Ejercer una lógica pública comunicativa para las diversas operaciones del gobierno institucional y, en especial, del planeamiento.
- 6°. Abrirse a diseñar nuevas herramientas y procedimientos de gestión, tanto en la administración como en el gobierno.
- 7°. Valorar la informatización pertinente y oportuna y los reportes cuantitativos en línea.
- 8°. Diagnosticar, autoevaluar, elaborar cuadros situacionales, formular agenda de problemas públicos, identificar déficits de capacidades y brechas de desarrollo, estudiar escenarios futuros.

A estas ocho sugerencias quisiera agregar otra muy particular, de carácter transversal a todas ellas: en su diseño e implementación es inevitable que el planeamiento tenga que procesar y decidir sobre el uso de múltiples ideas y conceptos elaborados en otros contextos,

sobre todo en el mundo empresarial y bajo el clima de los negocios.

Algunos dispositivos, entre muchos similares, que tienden a migrar hacia la política universitaria y seguirán haciéndolo: “insumo, proceso, producto”, “análisis FODA”, “calidad”, “gestión”, “gerencia”, “responsabilidad social”, “productividad”, “buenas prácticas”, “benchmarking”, “ranking”, “voucher”, “charter”. Es desaconsejable rechazarlos o adherir a ellos en masa y sin la suficiente reflexión. Lo adecuado es seleccionarlos uno por uno, descifrar sus contenidos útiles en su propio contexto de surgimiento y, en caso de considerarlos aplicables, antes de adoptarlos tal como vienen adaptarlos, dándoles una recepción que sin desmerecer el bagaje singular propio, lo ilustre y enriquezca (Lanzara, G. F., 1999).

## **II. Segunda vuelta**

En el carácter de coordinador del Núcleo Disciplinar sobre Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria de la Asociación Universitaria Grupo Montevideo (AUGM) ([www.grupomontevideo.org.si](http://www.grupomontevideo.org.si)) me tocó acordar un convenio en 2014 con la Red de Dirección Estratégica en la Educación Superior (DEES) ([www.reddees.org](http://www.reddees.org)).

Entre ambas entidades se llevó adelante en los años siguientes un proyecto de investigación conjunto y de carácter exploratorio con el objetivo de trazar un cuadro de situación sobre el avance de la planificación universitaria en un conjunto de universidades pertenecientes a ambas redes. Fueron estudiadas 24 universidades públicas de 9 países latinoamericanos: 6 argentinas, una boliviana, una brasileña, dos chilenas, 9 cubanas, una ecuatoriana, dos nicaragüenses, una paraguaya y una uruguaya. Entre ellas, 13 universidades de cuatro países se inscribieron a raíz de su pertenencia a DEES en tanto otras 11 instituciones de seis países se sumaron en carácter de miembros de AUGM.

Así se conformó el objeto de estudio, una muestra que como se observa es bastante amplia pero por su número y distribución no es representativa del universo de más de 3.500 universidades en América Latina. Sin embargo, la publicación de las conclusiones por parte

de la Editorial de la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile en 2020 (ISBN: 978-956-296-201-8) provee una fuente aproximativa y reciente sobre un aspecto poco relevado y menos estudiado de la educación superior del subcontinente.

### 1. Acerca de las vertientes de la planificación universitaria

La intención es que esta segunda vuelta sobre el tema se base en presentar algunos resultados del análisis ya referenciado a los que sumaré comentarios sobre los datos que se ofrecen al análisis. Primero, haré una aclaración sobre la concurrencia en el terreno del planeamiento universitario de dos vertientes que, desde su comienzo, esta investigación expone con bastante claridad. Una de ellas es la derivada de la Dirección Estratégica, campo disciplinar de las ciencias de la administración que, no por casualidad, da nombre a una de las redes impulsoras del estudio.

182 En su análisis preliminar José Luis Almuíñas, a la sazón titular de la Red DEES, nos explica: *“Como se conoce, la planificación estratégica es uno de los componentes de la dirección estratégica universitaria, enfoque de gestión que surgió del medio empresarial, que ha sido abordado con mucha amplitud por prestigiosos especialistas como Henry Mintzberg y Michael Porter, entre otros, y en la actualidad está en pleno desarrollo en la educación superior.”* (Almuíñas, J. L., 2020, 12-14).

Me interesa resaltar la postura de Almuíñas, académico en la Universidad de La Habana con larga trayectoria en la difusión de la administración racional moderna en las universidades de su país y de varios otros en América Latina. La planificación universitaria, para esta corriente teórica, proviene de la dirección estratégica que es la disciplina troncal y sus mentores principales algunos de los gurúes más reconocidos en el ámbito empresarial capitalista, cuyos postulados aplican de manera bastante lineal.

Cito otra vez a Almuíñas: *“La mayoría de los enfoques de planificación universitaria tienen su origen en el medio empresarial, pero poco a poco se han ido desarrollando y enriqueciendo en las IES a partir del aporte de algunos autores y organizaciones. Los principales enfoques que se han aplicado*

*con mayor auge en el pasado siglo son: recursos humanos – demanda económica o matriz insumo-producto y planificación normativa (década del 60); estimación de la demanda social (década del 70); planificación estratégica (a partir de 1975); planificación prospectiva (a partir de 1980).”* (Almuiñas, J. L., 2020, 14-16).

Es fácil asociar la postura de Almuiñas con el modelo “B” expuesto más arriba y darse cuenta de que las universidades adherentes a DEES son las que mejor lo representan en la muestra. Entre tanto, el modelo “A”, con más influencia del paradigma de política pública, parece encarnar en algunas de las universidades nucleadas en AUGM, aunque entre ellas hay también casos mixtos y por qué no ambiguos. Esa heterogeneidad –planes estratégicos, planes de desarrollo, planes mixtos- es esclarecedora tanto de los puntos de partida como de los alcances de la planificación universitaria en América Latina y, como ya se dijo, de las restricciones en medio de las cuáles las universidades clásicas se debaten para perfeccionar su gobernabilidad o gobernanza mediante estas nuevas herramientas.

## **2. ¿Cómo se desarrolló la investigación? ¿Cómo operaron las políticas nacionales?**

El caudal de datos con que se desarrolló el estudio AUGM-DEES se obtuvo mediante una Guía elaborada por el equipo central que orientaba la autogeneración de Reportes institucionales sobre el período 2010-2015 por parte de todas las universidades participantes. El objetivo central fue exploratorio y comparativo y se centró en identificar y analizar las similitudes y diferencias más relevantes en la práctica de la planificación, con la ambición de recomendar su mejoramiento y propiciar que otros investigadores prosiguieran el intento. Tanto el diseño de instrumentos como el trabajo de campo y el informe final estuvieron a cargo de Mauricio Moltó de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y Cristián Pérez Centeno de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), ambas de Argentina.

Por medio del testimonio de los equipos institucionales se extrajo la información necesaria para todo el análisis; el primer apartado está referido a Política nacionales con impacto en las IES analizadas

(AUGM et al., 2020, 33-36). El segundo rubro expone las Actividades de planificación y programación en las universidades (AUGM et al., 2020, 37-64). Por último, la tercera parte expone sobre el Plan estratégico o de Desarrollo Institucional en efectiva ejecución en cada una de las instituciones participantes (AUGM et al., 2020, 65-76). El informe culmina con una breve conclusión y se sigue con valiosos anexos que transcriben buena parte de la información proporcionada por las universidades.

En tren de repasar los rasgos más salientes de la descripción, comienzo con dar cuenta de las políticas de educación superior en los nueve países, con la aclaración de que fueron las propias universidades quienes señalaron aquellas líneas estatales de acción que más les influyen en su desarrollo de aquel momento.

184 A partir de diez dimensiones contempladas en la guía, tres países sobresalen con cobertura más amplia que el resto: Cuba, con diez señalamientos; Chile, con ocho; y, Argentina, con siete. Por su parte, las dimensiones que resultan más gravitantes son Investigación-Desarrollo y Democratización-Inclusión, ambas indicadas en 7 países; y, Evaluación de Calidad con presencia en 6 países. Por su parte, las áreas de políticas universitarias que al parecer ejercen una influencia más reducida son Pedagógico e Internacionalización, presentes las dos en sólo dos países (AUGM et al., 2020, 34-36).

Mirando más de cerca las políticas científicas, las instituciones chilenas y argentinas muestran la vigencia de un sistema nacional de investigación que derrama su incidencia sobre las universidades. En otros países las universidades se sienten ellas mismas hacedoras de la política científico-tecnológica, como en los casos de Cuba y Ecuador.

En lo relativo a la democratización social de la educación superior sobresalen en el panorama regional dos estrategias: la creación de nuevas universidades hacia regiones o sectores sociales sin cobertura y el despliegue de apoyos económicos o becas para favorecer el ingreso o la continuidad de estudios de estudiantes desfavorecidos. Ambas resultan sostenidas con parecida intensidad.

En lo que atañe a Evaluación de calidad resalta la actuación de agencias nacionales en varios países en que esos sistemas están ya maduros y operan a régimen, mientras que otros casos nacionales las

muestran como líneas de política en ciernes. En los casos de Argentina, Brasil y Cuba las evaluaciones se extienden al nivel de posgrado.

Corresponde puntualizar que, con excepción de Brasil y Cuba en el resto de los países no se registran estímulos significativos de política pública para desarrollar el planeamiento en las universidades.

### **3. ¿Cómo fueron las actividades de planificación y programación en las universidades?**

A continuación repaso el cuadro de situación sobre las actividades de planeamiento y programación que la investigación encontró tras el relevamiento de las instituciones. Se entendió en la Guía que el planeamiento es un marco de referencia orientador para el futuro en un horizonte temporal determinado de varios años, en tanto que la programación se refiere a una fase del planeamiento que consiste en las tareas sistemáticas e instrumentos operativos necesarios para la implementación de sus propósitos.

El procesamiento de las respuestas sobre planificación a las 24 universidades comprende ocho ítems, cuatro de ellos son funciones (docencia, investigación, extensión, transferencia) y los otros tres son niveles o atributos organizativos (gobierno central, presupuesto, facultades, departamentos). Las opciones que indagaron en la percepción de los responsables fueron si la planificación es sistemática, si es irregular o si no existe.

Respondieron que su planificación es sistemática en los ocho rubros las 9 universidades cubanas, las dos chilenas, una de las dos nicaragüenses, la ecuatoriana, la uruguaya y una de las seis argentinas. Una universidad argentina, por contraste, fue la única que reconoció no planificar en absoluto. Las áreas planificadas por el mayor número de instituciones son Investigación y Presupuesto (20 casos). La menor cobertura recayó sobre la Transferencia, función en la que no planifican ocho, es decir una tercera parte de las instituciones (AUGM et al., 2020, 38).

Yendo ahora a la programación se advierte que su realización sistemática es mayoritaria, aunque entre las universidades argentinas hay varias que habiendo planificado reconocen, sin embargo, no programar en varias funciones (AUGM et al., 2020, 41). En cuanto

al marco regulatorio interno sobre la materia: 10 universidades contemplan esa obligación en el Estatuto en tanto que 18 la realizan por resolución de su consejo superior; en seis casos la planificación se refuerza con ambas instancias (AUGM et al., 2020, 44). Acerca del marco regulatorio nacional sólo las universidades de Argentina, Bolivia y Uruguay expresan que no hay planificación de sus gobiernos sobre educación superior (AUGM et al., 2020, 45).

La investigación adopta las definiciones de plan de desarrollo y plan estratégico en forma similar a cómo las define Osca Oszlak como modelos “A” y “B”, más arriba mencionados. Con ese alcance y el lógico peso de la denominación oficial (que no siempre se ajusta a definiciones técnicas rigurosas), las respuestas a la consulta sobre el tipo de plan arroja que 14 universidades lo nombran como plan estratégico (nueve cubanas, dos nicaragüenses, dos argentinas y una chilena); en cambio, se presentan sólo como planes de desarrollo dos argentinas; mientras que otras cinco caracterizan a sus planes como combinados entre ambos tipos: la ecuatoriana, la uruguaya, la paraguaya, la brasileña y una de las chilenas. Como ya se sabe, dos instituciones argentinas no realizan planificación, aunque una de ellas dice que realiza Dirección estratégica pero ‘no lo deja documentado’ (sic.) (AUGM et al., 2020, 48).

186

Otra averiguación importante de la investigación es sobre las oficinas encargadas o que dan respaldo técnico a la planificación en el seno de las universidades. Su encuadre es en los rectorados o vicerrectorados; su rango es con frecuencia el de Dirección; en las instituciones cubanas suelen llamarse Centro de Estudio. El número de funcionarios con que cuenta es variable, lo encabeza la argentina UNNE con 62 integrantes y el promedio es de 11, aunque en la mitad de los casos el plantel llega a siete agentes (AUGM et al., 2020, 53).

La Guía pidió a las oficinas especializadas que mencionen los principales instrumentos de gestión a los que recurren para el cumplimiento de sus propósitos. El informe destaca: a) diversas herramientas informáticas para indicadores de seguimiento de las iniciativas, b) técnicas prospectivas; c) *benchmarking*; d) análisis situacional; e) tormenta de ideas; f) proyección de tendencias; g) manuales de calidad; y h) seguimiento presupuestario de ingresos y egresos.

#### **4. ¿Qué relación se establece en cada país entre la planificación universitaria, la evaluación institucional y los sistemas de información estadística?**

La investigación recabó a las universidades una valoración sobre la importancia de los procesos de evaluación y acreditación y su contribución a sus unidades de planificación y al respectivo plan estratégico o de desarrollo. Las respuestas dan cuenta del peso de las regulaciones en cada caso nacional, de las agencias que intervienen y de las pautas de cultura institucional vigentes.

Las respuestas coinciden en señalar la importancia de los procesos de acreditación y evaluación institucional instaurados en casi todos los países que, según se señala, hacen dos aportes: primero, generan estándares o pautas para las autoevaluaciones y las evaluaciones externas y, en segundo lugar, los informes de pares o expertos que resultan de esos ejercicios ofrecen al planeamiento diagnósticos, cuadros de situación o agenda de problemas que sirven de base para delinear la visión y los objetivos generales y específicos de la siguiente planificación y, también, para registrar grados de avance o de logro de la planificación ya ejecutada (AUGM et al., 2020, 54-58).

Acerca de los sistemas de información se indagó tanto sobre los internos como sobre los externos que existen para la gestión de diversas áreas de las universidades. También, se interrogó sobre la relación entre la unidad de planificación y la unidad de informática y/o telemática; los nexos entre los encargados de producir información en la universidad y sus pares a nivel nacional. Por otro lado, se interesó por el conocimiento del sistema estadístico de la universidad y del país respectivo, su utilidad para proveer indicadores de seguimiento del planeamiento y su rol en difusión de información a los actores interesados y al público.

Los desarrollos que se informan sobre los diversos países e instituciones son dispares en cuanto a la efectividad y la funcionalidad de la información proporcionada. El Informe ofrece una apretada síntesis para cada país (AUGM et al., 2020, 58-64):

- en la Argentina se destaca el Sistema de Información Universitaria (SIU) que crea y distribuye aplicaciones en las

- universidades con preocupación por la calidad de los datos para su empleo en la gestión y el planeamiento universitario;
- el caso boliviano muestra retrasos en organizar a escala de la universidad la información disponible en las unidades académicas y las áreas centrales; el departamento de planificación institucional de cada universidad aporta datos para la estadística confeccionada por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB);
  - en Brasil, con base en la divulgación de indicadores de desempeño de las universidades federales se elaboran rankings que tras su publicación generan estímulos para la superación de las performances;
  - en Chile, los datos e indicadores producidos por las universidades son colectados por el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), dependiente del Ministerio de Educación;
  - en Cuba se informa que la existencia de sistemas y su uso en la planificación es amplia y heterogénea, variando en función de cada universidad;
  - en Ecuador el Sistema de Información de la Educación Superior (SNIECE) administra información pública actualizada que facilita el monitoreo del Plan Nacional de Desarrollo, la política universitaria y los planes de las universidades;
  - en Nicaragua, las universidades presentan diversos niveles de desarrollo de sus sistemas informáticos, con lógica ventaja para la Universidad Nacional de Ingeniería;
  - en Uruguay, la UDELAR se encuentra desarrollando un nuevo sistema para el registro de alumnos; ya cuenta con uno de información financiera y de gestión del personal, a la vez que su nexos con los sistemas externos en materia de censos y estadísticas nacionales es aceptado.

Con sus alcances y limitaciones, la investigación deja así descriptos de manera somera el trípode central que se configura entre el planeamiento, la información pública y la evaluación institucional, como elementos vitales para el gobierno racional y eficaz de las universidades y los sistemas nacionales de educación superior

## 5. ¿Cómo valoran las universidades analizadas el proceso de planificación en marcha?

Los datos y opiniones recabados para la investigación datan de 2015 son valiosos y aluden a la experiencia de las universidades en planificación; cuánto tiempo insume su elaboración; en qué plazo se despliegan; qué cambios suscitaron planes anteriores sobre las nuevas ediciones; cuánta influencia ejercen las directrices oficiales sobre los planes universitarios; quienes son visualizados como líderes del esfuerzo planificador; cuál es el método y el período para ejecutar las tareas del plan; por último, se recogieron debilidades y obstáculos para plasmar la planificación universitaria.

Frente a la consulta acerca de cuántos planes integrales llevó adelante cada universidad se destacan la Universidad de Santiago de Chile y las cubanas Universidades Central Las Villas y de Pinar del Río con seis ediciones en cada caso. La mayoría de las participantes oscila entre dos y cuatro experiencias de planificación global (AUGM et al., 2020, 66).

La consulta en torno a cuánto tiempo insume la elaboración del plan desde su concepción hasta su puesta en marcha tuvo diversas respuestas: desde el extremo de una institución que lo hizo en un mes hasta otra que requirió dos años, aunque un año es la respuesta más frecuente (AUGM et al., 2020, 68).

En lo que atañe al horizonte temporal de su plan, cuatro universidades informan que sus planes abarcan diez años o más. En el otro extremo las 9 universidades cubanas impulsan planes de tres años de duración. Otras 8 instituciones de siete países mencionan plazos de entre cuatro y cinco años, que resultan por lo tanto los más habituales (AUGM et al., 2020, 69).

Los aspectos sobre los cuales las últimas ediciones de los planes registraron cambios con respecto a ejercicios anteriores son variados. Hubo varias universidades que informan sobre creación o jerarquización de la oficina responsable; otro buen número que innovó en el método de trabajo, la gestión de información y, en especial, en el monitoreo de las tareas; algunas mencionan el aprovechamiento de la evaluación institucional o la lección tomada de experiencias

anteriores; también la mejora en el financiamiento y el cambio de la misión y visión; es común en las universidades cubanas la búsqueda de una mayor coordinación con el Ministerio Nacional; y, UDELAR informa el cambio hacia nuevos ejes, la planificación edilicia y la regionalización (AUGM et al., 2020, 70).

En cuanto a la influencia que la planificación nacional o subnacional del desarrollo ejerce sobre los planes universitarios se puede establecer una influencia directa en países donde la autonomía universitaria no es tan fuerte y estos planes globales o educacionales o científico-tecnológicos del Estado son más condicionantes (Brasil, Cuba, Ecuador, Nicaragua), mientras que en otros casos se encuentran referencias a la importancia que reviste para la formulación del plan universitario la información disponible sobre el contexto y los escenarios nacionales, regionales o sectoriales y sus políticas (Argentina, Chile, Uruguay). En Bolivia, por su parte, se advierte la ausencia de política universitaria explícita del gobierno nacional, según disposición constitucional (AUGM et al., 2020, 72).

190

Al responder sobre a quién puede atribuirse el liderazgo en la formulación y ejecución del plan, aunque es evidente que en todos los casos se encuentran involucradas autoridades políticas junto a instancias técnicas, una mitad aproximada de universidades menciona al Rector, al Vicerrector o al Consejo Superior, mientras que son también numerosos los casos en que ese papel es asignado a la secretaría, coordinación u oficina especializada (AUGM et al., 2020, 79).

Otro aspecto interesante es la materialización del plan en su programa operativo. Varios tienen planes de operaciones anuales; otras, en lugar de centrarse en objetivos, focalizan en áreas de resultados claves, fijadas por el orden nacional como en el caso cubano; en otros se siguen metas en forma directa; hay un caso de programación anual por área (UNNE); en UNL la programación es de etapas trienales, lo cual es una particularidad; entre tanto en la UDELAR la programación del presupuesto anual ejecuta el plan (AUGM et al., 2020, 74).

Además de diversas fortalezas y logros que las universidades señalan como emergentes de sus prácticas de planificación se puntualizan también algunas debilidades u obstáculos que surgen de la experiencia. Entre éstas figura la insuficiencia de recursos presupuestarios; la

falta de número y capacitación de recursos humanos afectados a las operaciones; la necesidad de sistemas informáticos mejor diseñados y calibrados para soportarlas y monitorearlas; una sensibilización mayor frente al incumplimiento de las metas previstas y una mejor comunicación de los resultados del plan ante la comunidad y la sociedad (AUGM et al., 2020, 98-104).

## **6. ¿Qué inferencias y enseñanzas podemos extraer de la investigación?**

La relectura de la investigación me ha permitido observar y reflexionar acerca de los comportamientos institucionales que acercan o alejan a los gobiernos y colectivos universitarios del empleo útil de estas tecnologías “blandas” que pueden apoyar el desempeño institucional e integrar los tejidos académicos frente a desafíos de diversificación y complejidad ineludibles, así como de cara a estos umbrales de la era exponencial que estamos pisando. Si bien esa problemática será abordada en la siguiente “tercera vuelta” de estas páginas, me interesa hilvanar aquí algunos apuntes.

Muchas grandes universidades, sobre todo brasileñas, argentinas, paraguayas y bolivianas son miembros de AUGM. Algunas de ellas integran el Núcleo especializado en planeamiento, evaluación y gestión. Entre ellas solo un puñado participó de la investigación pero fueron muchas las que no acudieron. El hecho de que en algunos casos las universidades más grandes no practiquen el planeamiento sistemático pudo haberlas disuadido. Las universidades nacionales de Entre Ríos (UNER) y Tres de Febrero (UNTREF) integradas a la muestra voluntaria dan cuenta de una actitud generosa y preocupada en el tema, a pesar de ofrecer poca información propia al caudal común.

En las macro universidades tradicionales, no solo el tamaño opera como un obstáculo a la instauración del planeamiento global; también influyen para eso la independencia de las facultades, con sus propios sistemas políticos internos y sus amplias relaciones con el entorno político, económico y social. Las respectivas disciplinas-profesiones en las que se especializa cada unidad académica les ofrecen andariveles separados para que sus culturas, intereses y aspiraciones

difieran, las hagan operar en paralelo o, en ocasiones, interpongan obstáculos a la acción institucional común.

Por otro lado, la legislación y la corriente de reestructuración surgida en los años noventa puso el eje sobre la evaluación y la calidad en relación a la cual el así llamado mejoramiento de la calidad era visto como el curso ideal de avance académico e institucional, sin que las nociones de cambio, de crecimiento, de diversificación y de desarrollo sean motivadoras de los comportamientos individuales y colectivos.

Como la calidad tendía a ser objetivada en reglas estandarizadas que quedaban vigentes durante décadas, los horizontes de transformación quedaron desplazados del discurso y la imaginación de muchos líderes universitarios, a pesar de que en efecto la época, con sus innovaciones constantes y su problemática en acelerada metamorfosis, requerían otra cosa.

No por casualidad el planeamiento fue en esas décadas eclipsado por la evaluación y la calidad, en consonancia con idéntico ocaso para las nociones de planificación, estrategia y desarrollo. La Ley de Educación Superior de la Argentina (N° 24.521) no es el único caso en que el planeamiento universitario es soslayado al punto de ser apenas mencionado en un solo artículo, en relación a la coordinación regional.

En esta tercera década del siglo XXI, es tiempo de que la política universitaria tanto en los sistemas nacionales como en la esfera autonómica de las instituciones se haga cargo de las nuevas tendencias de cambio exponencial, signadas en las nuevas tecnologías, el aumento del volumen de conocimientos y la mutación económica, social y cultural de escala planetaria.

### **III. Tercera vuelta**

Repararé en la tercera parte de estas notas las circunstancias por las que atraviesan los sistemas universitarios nacionales en Latino América de cara a la era exponencial que se avecina, aún con las dificultades que presenta un análisis transversal sobre un alto número de realidades nacionales, cada una de las cuales retiene características difíciles de encerrar en un común denominador.

De propia cosecha presento a continuación, en primer término, cinco ejes que generan problemas públicos en los sistemas universitarios de toda la región ante los cuales estoy seguro que ningún gobierno está siendo indiferente e invito a recorrerlos, debatirlos y complementarlos con más información y otras opiniones.

En segundo término, intento reflejar de manera sintética y fiel dos debates que varios expertos en educación superior comparada, todos ellos especializados en nuestra región, sostuvieron de manera pública durante 2019. Entiendo que el ojo entrenado de cada uno de ellos y el contrapunto que nos ofrecen mantienen y acrecientan su vigencia, atravesada ya la emergencia de la pandemia.

### **1. Puntos principales para una posible agenda latinoamericana de la educación superior en esta tercera década del siglo XXI**

Con motivo de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) celebrada en Córdoba en 2018, IESALC-UNESCO convocó a numerosos expertos de la región para la elaboración de una serie de documentos que actualizaron información, describieron problemas y esbozaron propuestas para encaminar el debate público y la formulación de políticas en cada uno de nuestros países. Subyace allí la esperanza de una más estrecha cooperación horizontal que nuestros gobiernos, con colaboración de los organismos internacionales, pudieran llevar a cabo.

Desde 2020 la conmoción generada por la pandemia, la consiguiente cuarentena y la emergencia de los métodos educativos remotos provocó también una profusa publicación de informes, predicciones y recomendaciones sobre los nuevos rumbos que debieran adoptarse en nuestras universidades. En estas líneas quisiera retomar el hilo de los diagnósticos medulares, con base en los cuales creo que se deben ordenar las prioridades para las políticas públicas, la cooperación regional y el planeamiento de los países y las universidades autónomas.

El esbozo que me interesa resaltar en esta oportunidad abarca cinco asuntos que no son exhaustivos ni excluyentes de otros ya subrayados por la literatura mencionada, como las cruciales cuestiones

de género, de interculturalidad, de ambiente o de informatización (IESALC-UNESCO, 2018).

El primer eje está dado por el crecimiento acelerado del estudiantado en las **últimas décadas que convirtió** a la educación superior en una educación de masas, canalizando en parte y en parte decepcionando la movilidad ascendente de amplios contingentes que son la primera generación de sus familias y grupos en las aulas universitarias.

La anterior expansión interpela en un segundo eje a la capacidad estatal de financiamiento, instala la disyuntiva sobre si los fondos públicos tienen que dirigirse a la oferta o a la demanda, si las universidades públicas deben o no ser gratuitas y deriva en muchos países el esfuerzo económico hacia los propios interesados para cubrir sus costos en el sector de instituciones privadas o en devolver una vez graduados los préstamos con que se les permitió afrontar sus gastos estudiantiles.

La tercer cuestión es si las universidades dedicadas a las nuevas demandas sociales deben especializarse en la enseñanza y ser dispensadas o no de realizar esfuerzos en la investigación, lo cual proyecta interrogantes sobre cómo debe organizarse el Estado para formular políticas y para evaluar calidad tanto en la educación superior como en la ciencia y la tecnología.

Los puntos anteriores desatan un cuarto tema: el interrogante acerca de cómo puede la región adaptarse a las condiciones de la globalización académica, incrementando el peso de sus propios aportes en el mapa mundial de las regiones y sus potencias; cuánta importancia asignarle a los rankings internacionales, cómo afrontar sus impactos modeladores y qué posibilidades nos asisten en una apuesta sobre colaboración horizontal en América Latina.

Por último, un quinto nudo problemático es múltiple y requiere nuestra atención simultánea a: a) el rendimiento y calidad de los sistemas escolares que son formadores de nuestros aspirantes; b) los sistemas de expertos que condicionan el espectro de las profesiones y los oficios, su constante evolución y la de su mercado de empleo; y, c) la diversificación de misiones que caracteriza sobre todo a las universidades más clásicas, que son tan proactivas para ampliarse como reticentes a encasillarse en un rol determinado.

## 2. Clasificar la diferenciación funcional, la coherencia institucional y el peso de los rankings en la educación superior latinoamericana

En el comparado internacional y en muchas realidades nacionales el tratamiento de la cuestión del grado de uniformidad o diversidad que se reconoce o recomienda para los establecimientos que toman a su cargo la impartición de la educación superior es materia de controversias. Es constante la esperanza de que una mejor clasificación *a priori*, por vía legal o convencional de tipos y categorías de instituciones clarifique las relaciones entre oportunidades y aspiraciones sociales o entre personal formado y puestos disponibles en la sociedad.

En ese sentido, dejó huella un análisis realizado en 1997 para el Banco Interamericano de Desarrollo por el economista brasileño Claudio de Moura Castro y el politólogo estadounidense Daniel C. Levy encaminada a distinguir y especificar qué funciones cumple la enseñanza ofrecida desde la educación superior en la generalidad de los países. Al adoptar como punto de vista al sistema nacional, la perspectiva se enriquece con respecto a las observaciones más habituales acerca de qué tipología de instituciones concretas encarnan las tareas. El plexo resultante es ilustrativo y esclarecedor para analizar falencias y requerimientos de reforma política o jurídica en cada país.

Las cuatro funciones de los sistemas nacionales son: primera: la de Liderazgo académico; segunda: la de Formación para las profesiones; tercera: la de Formación técnica y perfeccionamiento; y, la cuarta función a distinguir es la de Educación superior general (De Moura Castro, C. et al., 1997). El esquema es útil, más allá de que su completitud o universalidad puedan perfeccionarse. Lo cierto es que un sistema nacional completo y eficiente opera en los cuatro registros para plasmar proyectos personales y necesidades estructurales de cualquier estado nacional en condiciones de modernidad.

Repasemos los cuatro destinos de los egresados en las actuales carreras. Es seguro que un contingente de personas formadas se dedica a la docencia y la investigación científica, dando continuidad al propio mecanismo educativo. Tampoco hay dudas de que la experticia en servicios claves para la sociedad como la salud, la justicia, las construcciones, la

administración, la producción es desempeñada por cuadros instruidos y, al menos en teoría, también entrenados en las universidades.

Por su parte, los mandos medios de las grandes organizaciones industriales y de servicios, así como de la burocracia pública requieren también para insertarse en sus empleos títulos que acrediten una trayectoria de aprendizajes técnicos asegurados y que, a su vez, les permitan un desempeño independiente. Por último, aunque en algunos países sus modelos de organización la resaltan más que en otros, los estudios destinados a adquirir cultura general son un objetivo que muchos estudiantes pueden satisfacer en la educación superior.

Otra valedera clasificación, complementaria a la del BID, fue elaborada por un grupo de expertos liderados por Philip Altbach por encargo de la Conferencia de Rectores de Alemania en 2018. Se enfoca en las instituciones de la educación superior y su agrupamiento legal según rasgos comunes, de manera que cada uno de estos segmentos cubrieran el territorio asumiendo tareas diversas y complementarias. Lo denominaron “Sistema coherente” entre sectores y jerarquías de instituciones.

196

La primera diferenciación propuesta es clásica y admite un sector público, con instituciones que sean propiedad del Estado y otro sector privado integrado a partir de inversiones no fiscales. Una segunda diferenciación radica entre las instituciones privadas, las cuales podrían constituirse como fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro pero que por otra parte podrían organizarse como sociedades comerciales, con fines de lucro.

El tercer criterio con que podrían nuclearse las universidades es a partir de la complejidad de sus tareas académicas, por lo tanto habría universidades de investigación, en las cuales la creación científica sería determinante; universidades con investigación, en las cuales habría un equilibrio entre la enseñanza y la investigación; y, por último, se admite la existencia de universidades sin investigación, sólo dedicadas a la enseñanza. Un cuarto clivaje pone de un lado a las universidades y del otro a un sector de instituciones orientadas a la educación vocacional, es decir a la formación técnica o tecnológica orientada al mundo del trabajo (Altbach, Ph., 2018).

La ínsita recomendación contenida en el “sistema coherente” de

Altbach es que los países definan en su política pública y su ordenamiento jurídico una pluralidad de tipos institucionales especializados en desempeñar actividades académicas diferentes y complementarias, definidas desde el punto de vista estratégico del interés nacional.

La preferencia por la multiplicidad de sectores en el parque nacional de instituciones no es unánime. La taxonomía aquí presentada, sin decirlo, discute con la consagración de las universidades como tipo organizativo único. Esta salida institucional tiene el potente antecedente del Reino Unido que, a partir de comienzos de los años noventa convirtió en nuevas universidades a sus tradicionales establecimientos politécnicos que formaban una red en todo el territorio (Kogan, M. et al., 126-141).

Pero, el repertorio de disyuntivas para el ordenamiento de los sistemas nacionales quedaría incompleto si no se tuviera en cuenta la gravitación creciente de los rankings de universidades y sus aserciones de niveles de calidad sobre la conciencia y el comportamiento de todos los agentes participantes en su configuración y los potenciales usuarios de sus prestaciones.

Encuentro acertado el estado de la cuestión elaborado por Mario Albornoz y Laura Osorio cuando examinan a los rankings como pretensos dictámenes de calidad y cuando aclaran que el impacto de estos dispositivos globales es diferenciado como modelo normativo sobre determinados contextos regionales y nacionales.

Visitar ese informe, publicado como cabeza de otros artículos también valiosos en el número 37 de la revista de la OEI sobre Ciencia, tecnología y sociedad, permite acceder a una descripción de esas tablas y al hacerlo llama la atención sobre tres tendencias impetuosas que se registran en los últimos años sobre la gestión de las universidades y sus sistemas nacionales.

Estos tres contornos globales ineludibles son: a) la internacionalización, que por diversas vías permea con fuerza a través de las fronteras nacionales para afectar en medida variable a todas las instituciones; b) la mercantilización, con la creciente importancia de los incentivos económicos y la competencia por recursos sobre la suerte de las organizaciones académicas; y, por último, c) la dependencia que las universidades experimentan en relación a actores colectivos

externos a sus muros, grupos de interés a los que se conoce con el término inglés *stakeholders* (Albornoz, M. et al., 2018).

### **3. La discusión entre Liz Reisberg y Daniel C. Levy sobre el estado de la educación superior latinoamericana en relación a otras regiones del mundo**

Liz Reisberg es una reconocida académica en educación superior muy vinculada con América Latina. Actuó muchos años en Boston College y es ahora consultora independiente. Mencioné antes a Daniel C. Levy, quien es profesor en política educacional, especializado en universidades privadas, en la sede Albany de la Universidad de Nueva York (SUNY). Ambos profesores intercambiaron puntos de vista de manera pública sobre la educación superior latinoamericana en lo que denomino un nudo dilemático, el primero de los dos que quiero exponer en esta tercera vuelta.

198 Comienzo por hacer una síntesis de la posición de Reisberg. Ella dice que “se necesita una transformación dramática” en nuestra región. Empieza por reconocer que gracias a la introducción de la evaluación de calidad y la rendición de cuenta se han podido erradicar las instituciones “de garaje” en muchos países en que habían proliferado. No obstante, esa mejora se neutraliza por el hecho de que el modelo universitario predominante es el tradicional, con universidades jóvenes que imitan y emulan a las antiguas y renuncian a innovar. Critica el hecho de que en América Latina no se investiga lo suficiente acerca de cómo aprenden los jóvenes de la nueva generación y, por lo tanto, no se reconoce la necesidad de cambiar los estilos de enseñar.

Lo anterior, afirma Reisberg, indica que nuestra región se encuentra aislada con respecto a las mejores prácticas internacionales en materia de técnicas de enseñanza; que la comunicación y el intercambio entre las universidades y el mercado son insuficientes, así como es escasa la práctica pre-profesional de los estudiantes. Su observación es que nuestras universidades exigen a los estudiantes carentes de una adecuada orientación vocacional que realicen una prematura elección de carreras, con contenidos rígidos y sobrecargados. Su preferencia es en ese sentido por una formación amplia, con

solo contenidos esenciales, interdisciplinaria y basada en habilidades que, según su punto de vista, no ha llegado aún a América Latina.

La crítica continúa sosteniendo que el profesorado a tiempo parcial se vuelve una limitante severa para realizar revisiones curriculares profundas y bloquea una reflexión colectiva para impulsar reformas oportunas. En relación al gobierno universitario, su mirada sobre los órganos colegiados resolutivos que nos caracterizan es que no son estables y que su representación no estimula decisiones audaces con efecto sobre el largo plazo. Acerca del rol de los empleadores de los profesionales, piensa Reisberg que ellos tampoco favorecen a que las instituciones varíen sobre perfiles de graduación tradicionales (Reisberg, L., 2019).

Frente a ese panorama desalentador toma la palabra Daniel C. Levy, para quien la educación superior latinoamericana presenta problema serios pero ha hecho también en las últimas décadas progresos considerables, lo cual pinta un cuadro con luces y sombras.

Tanto así es que, según su criterio, Latinoamérica no está peor que otras regiones del mundo, quizás con excepción del Asia Pacífico. Él afirma que entre 1950 y 1970 se crearon nuevas realidades universitarias que mantienen su aporte positivo hasta la época actual. En su concepto, los problemas no se agravan y aunque debe decirse que los sistemas nacionales como totalidades están bastante mal, también es cierto que muchas de sus parte componentes mejoran.

Sostiene Levy que el factor que no permite que el sistema pueda reformarse como un todo es la autonomía institucional, que juzga exagerada. En comparación con Europa observa que en América Latina el sector privado es gravitante aunque heterogéneo y, por lo tanto, no es mejor que el sector público. La ventaja de las universidades privadas en esta región es que son más gobernables que las públicas porque el cuerpo académico tiene poca gravitación en las decisiones y menos peso aún en aquellas que persiguen fines de lucro. Como coautor del modelo de diferenciación funcional arriba presentado, su argumento es que una política de transformación de los sistemas debiera partir de una definición sobre la adecuada cobertura de los cuatro grandes roles de la enseñanza: académico, profesional, vocacional y general.

En ese orden de ideas enfatiza que el profesorado a tiempo parcial es un rasgo ambivalente: constituye, sí, un problema para las funciones de liderazgo académico y formación general pero, en cambio, es un factor positivo para las funciones de educación profesional y técnica. Con respecto a los enfoques interdisciplinarios de los currículos recomendados por Reisberg, considera que deben estimularse en tres de las funciones pero advierte que en la formación académica hay deficiencias justamente en el desarrollo disciplinario que no puede descuidarse. Más aún, su opinión es que en las carreras profesionales y en los centros de investigación de la región se practica la interdisciplina, en una medida mayor a lo que inicialmente se cree.

200 Me animo a resumir a continuación los puntos principales de este debate: Reisberg desespera por un cambio total basado en una actualización curricular y pedagógica de la enseñanza que se adapten ambas a las prácticas culturales de los jóvenes y a las necesidades del mercado de trabajo; por su parte, Levy sostiene un diagnóstico matizado, alienta una reforma global basada en que se haga conciencia sobre las cuatro funciones que los sistemas nacionales cumplen y con propuestas apropiadas para cada una de ellas y, por fin, rescata que las disciplinas son indispensables para la formación académica.

Ambos discrepan en la valoración de la docencia de tiempo parcial que, para Reisberg es un inconveniente mayúsculo y para Levy es un factor favorable en las formaciones profesional y técnica. Los dos coinciden en criticar el cogobierno colegiado de las universidades públicas pero mientras Levy afirma que el obstáculo está en la autonomía en sí misma, para Reisberg la limitación radica en la baja profesionalidad de los cuerpos directivos.

Frente a la necesidad reconocida en común de introducir cambios en los sistemas nacionales, el dilema que se prefigura es complejo y recae sobre la estrategia adecuada en varios planos: cuáles serían sus puntos de apoyo en lo conceptual y en lo operativo, cuáles podrían ser las coaliciones de actores colectivos que la impulsen; y, ante todo, cuáles debieran ser su alcance y contenido.

#### **4. La discusión entre Philip Altbach y Alma Maldonado sobre la producción científica en las universidades latinoamericanas**

En este apartado quiero exponer el cruce de opiniones que estableció Alma Maldonado, investigadora del CINVESTAV mexicano, en compañía con Jenny J. Lee al emitir un pronunciamiento que confrontó con la posición pública del reconocido comparatista del Boston College Philip Altbach, maestro de Maldonado. Este afamado profesor, junto a Hans de Wit, opinó sobre cómo reorganizar el sistema de publicaciones científicas a escala mundial, lo cual traería aparejada una división de tareas entre los sistemas de educación superior de las diversas regiones, nuestra América Latina en particular. Eso suscitó la respuesta de su colega mexicana y establece una controversia que forma lo que llamo nuestro segundo nudo dilemático.

La prédica de Altbach se basa en su observación de que hay demasiada publicación de investigaciones académicas. Ese exceso proviene de una presión estructural sobre el profesorado para publicar en revistas top y para que todos los cuerpos académicos emulen a las universidades de investigación. El síntoma de esta desviación organizativa es que las tesis doctorales están siendo reemplazadas por artículos en revistas y que los árbitros de los comités editoriales sustituyen a los jurados académicos. La postura de Altbach recomienda, en cambio, que el grueso de las universidades constituya planteles docentes dedicados de manera principal a la docencia y a la extensión.

Su reclamo hacia el mundo editorial es que se debe reducir el número de publicaciones ficticias o de bajo nivel académico así como también las llamadas revistas predatorias y encarar un ajuste por calidad. Afirma que, con menor volumen de artículos, habrá más oportunidades para que resalten y se hagan visibles las ideas divergentes, las científicas mujeres y los países emergentes. Más aún, Altbach afirma que el modelo humboldtiano de universidad, basado en la prioridad para la investigación, no es indispensable para aquellas universidades volcadas a la enseñanza y a las ciencias aplicadas.

La preocupación aquí es que la academia pueda retomar en propias manos los dictámenes de calidad sobre las publicaciones y ponerse a

salvo de rankings, editores, índices de citas y elites centrales. Denuncia las corruptelas reinantes en esos círculos y la necesidad de combatir las así como de erradicar el monopolio de las editoriales y de sus intereses puramente comerciales. Para lograrlo, las universidades y los sistemas nacionales debieran asumir la categoría a la que desean pertenecer, diferenciarse en el cumplimiento de las diversas funciones y apuntar a financiar con fuentes y recursos específicos cada una de sus misiones. En ese marco, estos autores sostienen que las universidades de enseñanza deben ser jerarquizadas, tiene que aliviárseles la presión por publicaciones de papers y no exigírseles que compitan por fondos de investigación y doctorado (Altbach, Ph., 2019).

202 El ángulo desde el que opinan Maldonado y Lee es diametralmente opuesto y se resume en la consigna de que haya producción de conocimiento para todos y todas. Su diagnóstico coincide en que la crisis en las publicaciones proviene de la presión a publicar pero entienden que dicha presión, la que hoy existe en la realidad, encierra un sesgo prooccidental y marca la dominación de las revistas de punta. El razonamiento sigue al señalar que los rankings potencian los intereses de las grandes universidades y eso genera atracción en la generalidad de los académicos por publicar en las revistas top, que no por casualidad exigen el inglés.

Al prevalecer la pauta valorativa del “alto impacto”, la elite de jugadores de cada disciplina saca una ventaja injustificada sobre una mayoría marginada de investigadores, que, según Maldonado y Lee, quedan ocultos y fuera de foco. Por lo tanto, el sistema de evaluación tiene que reorientarse en pro de la producción local que estudie los contextos situados para proyectarlos hasta alcanzar a la audiencia global. La idea de que la reducción de publicaciones permitiría resolver las plagas intelectuales, como la depredación, la saturación o el plagio les parece desacertada e inconducente. Por el contrario, sostienen que sólo mediante el crecimiento del número de publicaciones podrán mitigarse las desigualdades entre regiones, lenguas y países.

En ese orden de cosas, los cuerpos académicos deberían realizar además de enseñanza, investigación porque ambas son tareas comunes en todas las instituciones universitarias. En el sistema de educación superior todos los estudiantes, cualquiera fuere el perfil

de graduación al que aspiren, no solo si quieren dedicarse a la academia, deben adquirir y entrenarse en el método científico. Por lo tanto, la producción de conocimientos deberá estar en el corazón de las universidades de todo tipo. Sí ese no fuere el objetivo a perseguir y si la investigación se concentrara en una elite de instituciones, eso traería como consecuencia la conservación del *statu quo* y daría justificación a la profundización de la indeseable hegemonía cultural (Maldonado, A. et al., 2019)

Como se advierte, las dos posiciones son radicales y confrontan visiones contrapuestas acerca nada menos que del futuro de la producción de conocimientos científicos en una era en que el acelerado cambio civilizatorio descansa en esas bases que son ahora, más que nunca, fuentes de riqueza y poder. De esa manera, las universidades quedan implicadas en el centro de una contradicción fundamental.

Si optáramos por una mayor selectividad en las publicaciones y corriéramos de escena sus lógicas mercantiles, dicen Altbach y De Wit, los conocimientos avanzados serían más genuinos y quedarían visibles para un empleo universal y transparente. Nos aconsejan que no distraigamos al sistema formador masivo con este plano altamente especializado de la producción disciplinar y que hagamos que se consagren al mejor desempeño de sus funciones educativas, en especial en América Latina donde son pocas las instituciones cercanas a la punta del conocimiento y abrumadores los déficits y desigualdades sociales.

Maldonado y Lee contestan con igual convicción que concentrar en círculos reducidos, por más académicos que éstos fueren, las publicaciones científicas no depurarán las impurezas sino más bien hará más pronunciados los sesgos que sacrifican objetos de estudio, lenguas, culturas y áreas privándolos de protagonismo en la gestación de los nuevos conocimientos y los dejará subordinados frente a las innovaciones tecnológicas y sus utilidades económicas y políticas.

Sugieren Maldonado y Lee que el enorme despliegue de instituciones latinoamericanas y su masividad debieran ser una plataforma para descubrir e inventar en el presente con cabeza y genio propios las realidades del futuro, a la par de los países y sectores hasta ahora dominantes para así aspirar a una participación más equitativa en los beneficios esperables. Aliviarnos del peso de la investigación y dedicarnos solo a

la enseñanza, sería en esta mirada una resignación inaceptable de la misión medular que nos toca a los latinoamericanos en esta época: producir conocimientos y divulgar el método científico en todo nivel y a todo trance entre el mayor número posible de personas, empezando por dar cuenta científica de nuestro entorno y alcanzando por esa vía la cuota de centralidad mundial que nos merezcamos.

### **5. Algunas repercusiones de estos nudos dilemáticos sobre coyunturas actuales de política pública**

Estos nudos problemáticos están haciendo efecto en las políticas del sector de la educación superior en toda la región, aunque a veces sus arenas respectivas no abordan sus aristas de manera explícita, como sería aconsejable, para así aproximarse a través de la deliberación pública a respuestas racionales de mayor alcance. Cada país tiene su propia configuración, entendida no ya como una estructura inamovible pero sí como un conjunto de nexos estables entre los principales actores colectivos: la profesión académica, las autoridades universitarias y los funcionarios nacionales.

204

Por lo tanto, no hay en América Latina dos situaciones nacionales iguales y las políticas públicas a imaginar podrán ser convergentes pero será difícil que sean homogéneas. Si las mismas medidas se adoptaran en dos o más países sus efectos podrían dispararse hacia resultantes diferentes e incluso opuestas. Hecha esta salvedad, haré otra de parecida importancia: la vista diferenciación funcional del BID y el sistema coherente recomendado a los rectores alemanes, que presenté, son muy útiles para analizar la información y describir la composición de nuestros sistemas nacionales pero no ofrecen puntos de partida sólidos para reformas significativas.

Entonces, pensar remodelaciones sustantivas de la educación superior de cualquiera de nuestros países sobre la base de llevar a la realidad esos esquemas será en vano, por varias razones. Una de ellas es que ambos paradigmas se concentran en la función educacional de las instituciones y no contemplan lo suficiente el colosal proceso de diversificación de misiones y tareas que caracteriza la evolución universitaria en América Latina en las últimas décadas. Por cierto,

desde las transiciones democráticas sudamericanas de los ochentas y noventas las universidades, en especial las grandes y medianas universidades públicas, han multiplicado sus roles frente a la sociedad, la producción, la cultura y el Estado.

La aparición de la transferencia tecnológica como un vector definitorio para la influencia extraacadémica de las universidades públicas más dinámicas y de sus pares privadas ya consolidadas es un proceso irreversible. Frente a esta nueva realidad caracterizada por las universidades *entrepreneurials*, dotadas de nuevas funciones (no solo las de vinculación con el tejido productivo), concebir ingenierías políticas que desde el Estado, aún con apoyo de órganos internacionales de financiamiento, puedan reconducir a designio las orientaciones institucionales autónomas es una quimera.

Pero, si hay otras universidades más nuevas o más simples o menos interesadas en diversificarse es también muy dudoso que éstas se plieguen a planes nacionales de división del trabajo institucional. Así como opera entre las instituciones un mercado de alumnos o uno de profesores ejerce también una fuerza irresistible el mercado de prestigio y éste erige un centro de gravedad irresistible. Como síntoma, el suceso de los rankings muestra esto. Uno de los problemas más graves es que la función educacional de las grandes universidades puede quedar debilitada y rígida, sobre todo en condiciones de masividad y gratuidad, frente a los nuevos y progresivos *metiers* académicos.

La evaluación y acreditación de las carreras profesionales es la política compensatoria que persigue instalar una dinámica de innovación y superación de esa función. Pero, aún si por épocas lo lograra y si se crearan y distribuyeran los incentivos adecuados, la esperanza de que la enseñanza de grado vuelva a ocupar el protagónico estelar de la escena universitaria parece lejana. El sector no universitario de la educación superior, con establecimientos que operan bajo otra categoría formal –institutos, politécnicos, colegios, centros- pudieran asumir la formación profesional o la vocacional o la cultural se erige en algunos países como una posible vía para dotar a la política de mayor gobernabilidad sistémica.

Pero, la evidencia disponible muestra que en la mayor parte de los países las universidades más complejas son el modelo para todas

sus pares, que muchos oficios y semi profesiones presionan con éxito por alcanzar el grado académico, que muchos estudiantes prefieren las titulaciones clásicas porque alientan en ellos una expectativa más amplia de posibles empleos. En suma, la problemática de las universidades autónomas está atenazada, entre otros factores, por sus potenciales alumnos, por la reproducción de los sistemas de expertos que dependen de sus titulaciones, por la insuficiencia o la reticencia del financiamiento estatal y por el crecimiento incontenible de los conocimientos avanzados que son el sustrato de sus actividades cotidianas.

206 Un tema más es cómo responderá cada país a las corrientes de democratización social de los claustros. La masificación es una nota generalizada en América Latina por lo cual cómo interviene la política pública y cómo coordinan las instituciones la generación de vacantes es crucial. El reciente caso de creación en México de las cien nuevas universidades denominadas “Benito Juárez” es particular pero también representativo de una tendencia más general que admite múltiples variantes. Se observó en Cuba con la municipalización; en Venezuela con las misiones para llevar ofertas de formación a ciudades medianas y pequeñas; en Brasil, Paraguay y Perú, entre otros países con la autorización masiva de universidades privadas locales; en Uruguay con la regionalización de la UDELAR; o, en la Argentina, con las oleadas sucesivas de universidades nacionales con alcance municipal o las nuevas universidades provinciales.

Las discusiones entre expertos aquí presentadas conforman un clima intelectual en medio del cual los actores colectivos de cada configuración universitaria nacional deben reunir información y reflexionar acerca de qué cursos de acción concertados corresponde adoptar. Uno de los puntos abiertos es si se confirma, revierte o generaliza la autorización que algunos países han dado a entidades con fines de lucro para constituirse en universidades. En consonancia con lo anterior habrá de definirse si la obligación que la mayoría de las leyes específicas imponen de realizar investigación científica como rasgo esencial será sostenida o si muchas instituciones podrán decidir especializarse en la enseñanza de manera exclusiva.

Otro asunto de trascendencia es si las leyes específicas imponen a las universidades el currículo por competencias para sus carreras

de grado, consagrando como obligatoria una determinada corriente educacional con efectos, por un lado, de mayor funcionalidad con el mercado y, por el otro lado, de probable descuido hacia las disciplinas como bloques constituidos del conocimiento científico. Otro asunto relevante que atañe al orden instintivo de la vida académica es si el eje político de sus decisiones se inclinará por sus facultades de manera confederal o si las conducciones universitarias asumirán el liderazgo sistémico de su gestión.

Las universidades autónomas, volcadas a las nuevas misiones, enraizadas ahora en las relaciones con las empresas, con los gobiernos y con la sociedad civil y constituidas en columnas más o menos centrales de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología son ya instituciones polivalentes de acción cultural cuya autonomía y autarquía las ubica en un sitio meridiano de las áreas geográficas en las que están enraizadas y sobre las que garantizan la cobertura de sus servicios.

De allí que la gobernabilidad de las universidades haya desbordado el contorno que le ofrece el arte de la gerencia o dirección e ingrese con fuerza en el terreno de la política; por lo tanto habrá de organizar sus gestiones y subgestiones bajo las reglas de la dirección estratégica pero también será insoslayable que las oriente y perfeccione a través de la formulación de políticas públicas, las del gobierno nacional que le resulten convocantes y consienta en realizar como agencia delegada, sumadas a las propias que elabore y lleve a cabo por su propia misión actualizada y su imaginario colectivo sobre el futuro.

207

## **A manera de cierre**

Buena parte del recorrido de estas tres vueltas en torno al planeamiento universitario es de divulgación, en especial las dos últimas en las cuales me propuse utilizar y comentar publicaciones ya existentes que a mi entender merecen conocerse y sirven para alimentar la conversación pública. El carácter más bien teórico de la primera vuelta combina, eso espero, con el enfoque empírico de la segunda vuelta y con el panorama de valoraciones y propuestas disyuntivas que se exponen en la tercera.

Así se dibuja un laberinto que parece sumirnos en la perplejidad pero que podría clarificarse si cobráramos altura y pudiéramos apreciarlo desde arriba. Para descifrar el intríngulis habrá que reconocer que frente a los nudos problemáticos expuestos los presentes déficits del planeamiento universitario son una seria limitación. La moraleja es que tanto la deliberación pública e informada como la elaboración de agendas de prioridades para política pública en cada país y de planes estratégicos y de desarrollo en las universidades autónomas son precondiciones urgentes.

A la vez, se abren interrogantes acerca de con cuánta predisposición al cambio se cuenta entre los actores colectivos de las universidades, con cuánta versatilidad seremos capaces de afrontar sus exigencias, con cuanta capacidad técnica e institucional se contará para encarar las transformaciones y, por último, con cuánta calidad asegurada serán ejercidas las funciones universitarias en relación al monto de innovación que se hace necesario. Las anteriores preguntas se agudizan con las dudas acerca de con cuánta firmeza se aferra la comunidad académica a sus rutinas inerciales para bloquear las reformas de mayor alcance, juego que es tan poderoso aquí y ahora como lo fue siempre y en todo lugar.

208

Está lejos del ánimo de estas páginas proveer respuestas acabadas a las preguntas anteriores, sólo me propuse perfilar la magnitud y entidad de las cuestiones en danza bajo la premisa de que las miradas críticas por más fundamentadas que se presenten no excluyen la necesidad de un cierto optimismo de la voluntad, que late en las pulsaciones mismas del tiempo que corre. No en balde se afirma con bastante fundamento que estamos ingresando en la era exponencial: el riesgo y la incertidumbre acerca del impacto de una inminente serie de disrupciones tecnológicas pero también morales y existenciales son máximos. Las agendas de problemas públicos se orientan a nuevas prioridades políticas que exigen aplicar criterios precautorios y prudenciales, a la vez que políticas intrépidas y audaces para afrontar las nuevas realidades.

En la enigmática época que se abre, las universidades están implicadas en varios sentidos: son cajas de resonancia del conocimiento científico y de las polémicas políticas y éticas sobre sus aplicaciones;

son reservas de inteligencia para los gobiernos en la elaboración de políticas y, en su propio seno, la investigación y la educación se han multiplicado con otras tecnologías para producir, administrar, distribuir, procesar y apoyar la aplicación del conocimiento avanzado. La gestión eficiente y socialmente responsable de estas tareas vitales es inexcusable; también lo es la política arquitectónica hacia la imperiosa metamorfosis de la vida académica y, por qué no decirlo, de las enteras sociedades nacionales de la región.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008): *“Gobernanza y Gestión Pública”*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Altbach, Philip y De Wit, Hans (2019): *“Too Much Academica Research Is Being Published”*, International Higher Education (Newsletter), Número 96: Invierno 2019

Altbach, Ph., Reisberg, L. y De Wit, H. (compiladores) (2017): *“Responding to Massification. Differentiation in Postsecondary Education Worldwide”*, The 2017 Hamburg Transnational University Leaders Council

209

Albornoz, Mario y Osorio, Laura (2018): *“Rankings de universidades: calidad global y contextos locales”*, Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad CTS, N° 37, volumen 13, Indicadores, rankings y evaluación, febrero 2018

Almuiñas, José Luis (2020): *“La apuesta por la planificación estratégica en las instituciones de educación superior”*, en AUGM y Red DEES: *“¿Cómo se planifica en las universidades de Red DEES y AUGM? Análisis exploratorio con enfoque comparado”*, Editorial de la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso

Asociación de Universidades Grupo Montevideo y Red de Dirección Estratégica de la Educación Superior (2020): *“¿Cómo se planifica en las universidades de Red DEES y AUGM? Análisis exploratorio con enfoque comparado”*, Editorial de la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso

Clark, Burton R. (1984): *“El sistema de educación superior. Una visión com-*

parativa de la organización académica”, Universidad Autónoma Metropolitana, México D. F.

Clark, Burton R. (2012): “*Cambio sustentable en la universidad*”, Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo, Buenos Aires

De Moura Castro, C. y Levy, Daniel C. (1997): *Reality and Reform: Higher Education Policy on Latin America*”, Washington D.C. 1997

Drucker, Peter F. (1964): “*Managing for Results*”, Collins

Drucker, Peter F. (1969): “*The Age of Discontinuity: Guidelines to our Changing Society*”, Routledge

Friedberg, Erhard y Musselin, Christine (1992): “*Le Gouvernement des universités: perspectives comparatives: actes du colloque*”, L’Harmattan, Paris

García de Fanelli, Ana Maria (1998): “*Gestión de las universidades públicas: la experiencia internacional*”, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias

210

González Cuevas, Oscar M. y Marquis Sandler, Carlos (1984): “*Planeación universitaria. Enfoques y perspectivas*”, Ediciones Nuevomar, México D. F.

Kogan, Maurice y Hanney, Stephen (2000): “*Reforming Higher Education*”, Jessica Kingsley Publishers

Lanzara, Giovan Francesco (1999): “*Por qué es tan difícil construir las instituciones*”, en Desarrollo Económico, Vol. 38, N° 152, Buenos Aires

Levy, Daniel C. (2019): “*Perspectivas adicionales sobre la reforma latinoamericana*” (2019), Revista de Educación Superior en América Latina, Universidad del Norte, Colombia, Número 5, enero-junio 2019

Maldonado-Maldonado, Alma y Lee, Jenny J. (2019): “*Knowledge Production for All*”: International Higher Education (Newsletter), Número 96: Invierno 2019

Mannheim, Karl (1978): “*Diagnóstico de nuestro tiempo*”, Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1978 (Primera edición de 1944), pág. 47

Musselin, Christine (2001): “*Les longue marche dese universités francaices*”, Presses universitaires de France, París

- Oszlak, Oscar (2021): *“El Estado en la era exponencial”*, INAP-CLAD-CEDES, Buenos Aires, Argentina
- Pérez, Carlota (2022): *“Revoluciones tecnológicas y oportunidades para América Latina”*, CED-Chile en <https://carlotaperez.org>
- Reisberg, Liz (2019): *“¿Es posible la innovación en América Latina? La educación superior en toda América Latina necesita una transformación dramática”*, Revista de Educación Superior en América Latina, Universidad del Norte, Colombia, Número 5, enero-junio 2019
- Stubrin, Adolfo (2010): *“Calidad Universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana”*, EUDEBA y Ediciones UNL
- Stubrin, Adolfo (2012): *“Planes de desarrollo institucional en las universidades públicas: el caso de la Universidad Nacional del Litoral”*, en “Reforma Universitaria: universidades latinoamericanas y desarrollo”, Universidad de la República, Montevideo 2012, págs. 127 a 140
- Stubrin, Adolfo (2014): *“Autonomía universitaria, planeamiento y política pública: en ensamble factible e indispensable”*, en Marquina, Mónica (compiladora): *“La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo”*, IEC-Federación Nacional de Docentes Universitarios-Universidad Nacional de General Sarmiento
- Stubrin, Adolfo (2019): *“Dos discusiones de relevancia sobre la educación superior en L: A”*, <https://planeamiento.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/33/2019/11/1>



## **Los posgrados en la sociedad del conocimiento**

DANYA TAVELA

213

La formación de posgrado en el mundo aparece en el siglo XIX en Alemania, Rusia, Estados Unidos y Francia como resultado del impulso dado a la ciencia, la educación y a las fuerzas productivas por los movimientos políticos y culturales de la época, entre ellos, la Ilustración, la Revolución Industrial y la Revolución Francesa.

En América Latina su aparición es más reciente, comenzando un siglo después que en Estados Unidos y un siglo y medio después que en Alemania. Su crecimiento se produce en forma paulatina, siendo su mayor incremento entre los años 1995 y 2002.

Argentina tenía, hasta la década de 1990, una cultura de formación de posgrados centrada fundamentalmente en las especializaciones y doctorados personalizados. A partir de 1992, se expandieron las maestrías en la mayor parte de las áreas, excepto en las ciencias básicas.

La crisis en las universidades que se manifiesta en los hechos de

Córdoba en 1918 y París en 1968, tiene como resultado una nueva concepción de la universidad, una definición del concepto de educación superior y una reflexión sobre la función del posgrado. En estos procesos en los cuales han participado representantes de la política científica y educativa, se realizaron importantes esfuerzos por la democratización de la educación superior, donde se impulsa su articulación con las demandas del sector productivo y por establecer un nivel de posgrado en el cual la creación científica cumpla un papel fundamental.

Los esfuerzos de entonces se fueron concretando, en el sistema universitario argentino, y en las últimas décadas los posgrados han tenido una gran expansión, no sólo en cuanto al número de carreras que se ofrecen, sino también en cuanto a la cantidad de estudiantes que se incorporan a este nivel. Es así como se ha ido conformando un sistema de enseñanza de posgrados que permitió fortalecer el nivel de educación superior. Este escenario ha implicado un cambio demográfico en las instituciones de nivel superior, en el cual nos encontramos con estudiantes de pregrado, grado y posgrado que coexisten en las mismas. No obstante, esa expansión no se ve reflejada en la cantidad de graduados en el nivel, situación que debe ser analizada a los fines de encontrar estrategias adecuadas para que los estudiantes realicen sus tesis. Los estudiantes en general realizan exitosamente el proceso desde el comienzo del posgrado hasta la presentación de la tesis, momento en el cual, y más allá del esfuerzo realizado anteriormente, no alcanzan a concluirla, convirtiéndose esta instancia, en uno de los problemas de los posgrados.

Su expansión ha requerido de políticas específicas que cuenten con un diagnóstico realista, y que incluya, además de los imprescindibles procesos de evaluación y acreditación, prioridades y líneas de acción, acuerdos interinstitucionales, definición de requerimientos, y estímulos, con el objetivo de dar respuesta a las demandas que el desarrollo de la sociedad requiere.

Como se observa en los cuadros 1, 2, y gráfico 1, su crecimiento en el país se ve reflejado en la cantidad de posgrados registrados en el año 2014, en comparación con el año 2022, cuyo incremento de la oferta es del 170% entre el periodo 2014-2022.

**Cuadro 1: Carreras de Posgrado por tipo y CPRES año 2014**

<b>CPRES</b>	<b>Doctorados</b>	<b>Maestrías</b>	<b>Especializaciones</b>	<b>Total</b>
	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>
<b>Bonaerense</b>	74	102	135	311
<b>Centro Este</b>	53	86	156	295
<b>Centro Oeste</b>	89	166	350	605
<b>Metropolitano</b>	121	356	473	950
<b>Noreste</b>	17	27	45	89
<b>Noroeste</b>	32	51	67	150
<b>Sur</b>	8	28	32	68
<b>TOTAL</b>	<b>394</b>	<b>816</b>	<b>1258</b>	<b>2468</b>

Datos correspondientes a carreras acreditadas e informadas por las instituciones, que abren sus inscripciones en el 2014.

*Fuente:* Posgrados Acreditados de la República Argentina. Año 2014. CONEAU

215

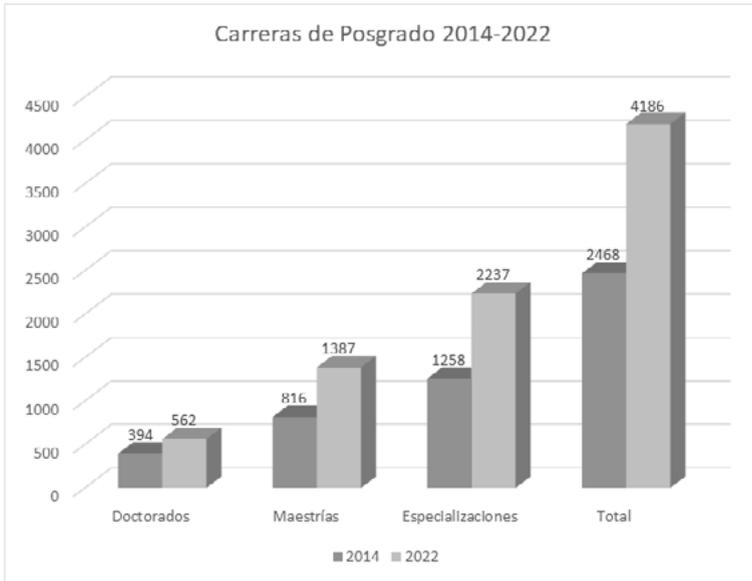
**Cuadro 2: Carreras de Posgrado por tipo y CPRES año 2022**

<b>CPRES</b>	<b>Doctorados</b>	<b>Maestrías</b>	<b>Especializaciones</b>	<b>Total</b>
	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>
<b>Bonaerense</b>	90	156	218	464
<b>Centro</b>	136	296	708	1140
<b>Metropolitano</b>	175	598	835	1608
<b>Noreste</b>	28	45	92	165
<b>Noroeste</b>	46	93	146	285
<b>Nuevo cuyo</b>	67	138	168	373
<b>Sur</b>	20	61	70	151
<b>TOTAL</b>	<b>562</b>	<b>1387</b>	<b>2237</b>	<b>4186</b>

Datos correspondientes a carreras acreditadas e informadas por las instituciones, que abren sus inscripciones en el 2022.

*Fuente:* Posgrados Acreditados de la República Argentina. Año 2022. CONEAU

Gráfico 1: Carreras de Posgrado 2014-2022



216

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la publicación Posgrados Acreditados de la República Argentina Año 2014. Año 2022. CONEAU

El crecimiento tanto de la educación superior como de las fuerzas productivas, requieren recursos humanos cada vez más especializados. El desarrollo del conocimiento y su impacto en la economía y la sociedad ha contribuido a la expansión de las carreras de posgrado en respuesta a la exigencia de una mayor especialización y una formación más compleja e interdisciplinaria. Ello impulsa a la necesidad de los profesionales, a una educación continua para mantenerse capacitados y así lograr insertarse en las distintas etapas y exigencias laborales a lo largo de la vida.

La gran variedad de perfiles que demanda el mercado laboral justifica la oferta de estudios de posgrado, los cuales ayudan a que los profesionales obtengan competencias más especializadas y actualizadas. Es en este contexto, que se requiere una mayor vinculación entre la universidad y las empresas. En los países desarrollados, las empresas brindan información a la universidad; luego, los

estudiantes observan su problemática, la analizan, y la transforman en propuestas. La vinculación de los posgrados con el sector productivo orientada a la investigación aplicada promueve una toma de decisiones en consenso, siendo los involucrados también partes para concretar las futuras estrategias que den respuesta a las demandas.

La formación de posgrado tiene en nuestros días un papel estratégico, tanto desde la perspectiva del sistema universitario como para el desarrollo y evolución de la sociedad en su conjunto, requiriéndose de recursos humanos calificados por parte del estado y del sector productivo. La universidad es conceptualizada fundamentalmente, por la calidad de egreso de sus estudiantes, estando implícito en ello, el desarrollo y calidad de los estudios de posgrado, los cuales promueven la formación y promoción de docentes e investigadores del más alto nivel. Asimismo, si se realiza una real articulación entre el grado y el posgrado se logra una visión a largo plazo del tipo de profesional que se pretende formar. El posgrado puede operar, además, como un instrumento clave para mejorar el nivel de calidad del grado, como así también fortalecer las actividades de investigación y desarrollo.

La importancia creciente que hoy tiene el conocimiento científico y tecnológico para los procesos productivos y para el desarrollo de la sociedad, explican el espacio privilegiado que tiende hoy la enseñanza de posgrado como instrumento básico y para el desarrollo de la investigación como respuesta a la necesidad de contar cada vez más con personas capaces de innovar y generar conocimientos, a través de una formación permanente al más alto nivel académico.

Cualquiera sea el nivel de posgrado que se realice, el mismo posibilita la renovación y la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades profesionales en consonancia con los avances y el desarrollo científico, y competencias profesionales no recibidas o adquiridas sin la profundización necesaria, en las carreras de grado.

En las últimas décadas, la mayoría de los países, han implementado distintas acciones para expandir sus sistemas de posgrado y paralelamente se llevaron a cabo políticas que contribuyeran a la transformación del conjunto del sistema, ejemplo de lo expresado es el espacio de integración de la educación superior en la Unión Europea donde fue necesario adaptar el sistema y disminuir la duración de las carreras de

grado de cinco a seis años en los países que la integran.

En la mayoría de los países de América Latina los sistemas de educación superior tienen carreras de grado de larga duración. Su extensión, como es el caso de las Licenciaturas de cinco y seis años, implica, en muchos casos, la duplicación de contenidos entre la última etapa del grado y las carreras de posgrado. A una carrera de cinco o seis años, se agrega una especialización de un año o una maestría de dos, o un doctorado de entre tres y cuatro. Por otro lado, existen especializaciones que por la temática que abordan, no se diferencian de las maestrías o maestrías que repiten conceptos ya desarrollados en el grado, o en algunos casos, maestrías que no se diferencian de los doctorados. Otras veces, ocurre que las ofertas de carreras de posgrado no tienen en cuenta las realidades de sus países, no coincidiendo entonces con las necesidades de demanda. La pertinencia social y el vínculo con los problemas nacionales o regionales implican un nuevo análisis en torno a este nivel de enseñanza.

218 El posgrado, es otro de los indicadores de calidad universitaria, dado que el mismo se desarrolla como una extensión de las carreras de grado y como una necesidad de perfeccionamiento o especialización de la práctica profesional. No obstante, el mismo debe ser el resultado de procesos de investigación en función de las necesidades sociales, económicas y culturales de la población, así como de los requerimientos tecnológicos del aparato productivo y del intercambio internacional, respondiendo además a los intereses individuales de los profesionales.

Si analizamos cada una de las ofertas de posgrado en Argentina, en el caso de las maestrías, coexisten maestrías académicas y maestrías profesionales. Las primeras imparten una formación en investigación, las segundas están orientadas a la formación profesional. Sin embargo, los límites, entre ambas orientaciones, son difusos. El avance del conocimiento requiere de una preparación en investigación, pero también una formación especializada en un campo profesional.

Con respecto a la formación doctoral, se observa que su duración es extensa, que se debería intensificar el trabajo interdisciplinario e incrementar la cantidad de estudiantes. Un ejemplo de ello es el requerimiento de formación de posgrado para el ejercicio de la docencia universitaria, establecido en el artículo 36 de la ley de Educación

Superior, (Ley 24.521), donde se observa que no han sido los doctorados, sino las especializaciones y las maestrías, la elección adoptada por los docentes.

En tal sentido, lo expresado debería ser un tema de debate en las instituciones universitarias, teniendo en cuenta el desarrollo del conocimiento que contribuye a su expansión, la demanda de recursos humanos calificados por parte del estado y del sector productivo, el aumento de ofertas virtuales, y la necesidad de una mayor investigación científica.

## **Conclusiones**

En la tarea de mejorar la calidad de los posgrados, uno de los primeros desafíos es rediseñar los currículos acordes a las exigencias del mundo actual y futuro, incorporando recursos tecnológicos y currículos inter y transdisciplinarios que formen posgraduados emprendedores, con pensamiento crítico, que gestionen el conocimiento, y que apliquen las diversas perspectivas de investigación para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Otro de los desafíos es desarrollar investigaciones de impacto, empleando un conjunto de estrategias, como la internacionalización de los programas académicos para fortalecer la formación y la investigación, conformación de equipos y redes de estudio con otras instituciones que ofrezcan programas de posgrado, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para realizar trabajos colaborativos inter y transdisciplinarios, sobre problemáticas priorizados en contextos nacionales e internacionales.

Se deberían, además, incrementar las asociaciones con universidades extranjeras en apoyo a los posgrados cooperativo según líneas y áreas de interés común, estableciendo programas conjuntos, que permitan compartir profesores extranjeros e intercambiar directores de tesis. Incrementando la vinculación entre universidades se consolidarían los mejores programas de posgrado existentes, se favorecería el intercambio entre alumnos y profesores y se desarrollarían proyectos interactivos. En este sentido, se debería avanzar hacia sistemas de créditos que permitan formaciones más flexibles para una

mejor movilidad de estudiantes tanto al interior de las carreras en la misma institución como así también interinstitucionales.

### **Bibliografía consultada**

Abreu, L., Flores, G., & Lozano, B. (2014). Grandes temas de reflexión para el posgrado actual. Seminario - Taller Internacional sobre gestión de la calidad del Posgrado (págs. 1-14). Santo Domingo: Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado.

Barsky, Osvaldo y Mabel Dávila (2004), “Las transformaciones del sistema internacional de Educación Superior”, en Los desafíos de la Universidad Argentina, Barsky; Sigal y Dávila (Coords.), Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores.

Barsky, Osvaldo y Mabel Dávila (2004), “Las carreras de posgrado en la Argentina”, en Los desafíos de la Universidad Argentina, Barsky; Sigal y Dávila (Coords.), Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores.

220

CONEAU (2022). Posgrados Acreditados de la República Argentina.

Cruz, V. (2014). Tendencias del postgrado en Iberoamérica. Ciencia y Sociedad, 641-663.

Cuéllar et al. (2016). La educación de postgrado como necesidad social. Tendencias y retos ante la universidad latinoamericana contemporánea. Revista Conrado, 129-134.

Dávila, Mabel (2009), “Políticas públicas para el desarrollo del Postgrado”, Conferencia: III Seminario Internacional sobre el Postgrado en Iberoamérica, organizado por la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado, Mar del Plata, 19 y 20 de noviembre de 2009.

Dávila, Mabel (2010). “Tendencias internacionales en Posgrados”. Consultoría para FLACSO-Argentina, Buenos Aires.

López, M. (2002). Los estudios de posgrado en el mundo. Revista de Enseñanza Universitaria, 65-74.

Rama, Claudio (2005), Los posgrados en América latina en la sociedad del saber. Informe de la Educación Superior en América latina y el Caribe. 2000 .2005. La metamorfosis de la Educación Superior. IESALC. Unesco.

Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación Argentina. (2020-2021).

Síntesis de Información. Estadísticas Universitarias.



## Breve presentación de los autores

223

### **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, curriculum y formación docente. Tiene antecedentes profesionales en el diseño e implementación de las políticas académicas relacionadas con el ingreso, rendimiento académico, egreso y curriculum 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.

### **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.

224

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.

## **Ana García de Fanelli**

Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), centro de investigación asociado al CONICET. Entre el año 2008 y el 2012 ha sido Directora del CEDES. Es Licenciada y Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales, orientación Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Como docente posee una extensa trayectoria en las Carreras de grado de Sociología y Economía de la Universidad de Buenos Aires. Sus líneas de investigación principales son el análisis comparado de las políticas de educación superior, el estudio de la desigualdad en el acceso y la graduación en el nivel superior y las políticas de financiamiento universitario. Ha participado como investigadora principal en números proyectos de educación comparada internacionales. Ha sido asimismo consultora del IPE-UNESCO Buenos Aires, IPE-UNESCO París, CONEAU, CINDA, MINCYT y OEI. Ha publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras (publicaciones en [https://www.researchgate.net/profile/Ana\\_Garcia\\_De\\_Fanelli](https://www.researchgate.net/profile/Ana_Garcia_De_Fanelli)).

225

## **Carlos Marquis**

Sociólogo: Licenciado en la Universidad de Buenos Aires y Magíster con Mención Honorífica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido 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). Actualmente es profesor en posgrados de su especialidad en la UNSAM. 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.

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 en el gobierno y en la gestión de instituciones universitarias: fue Secretario de Investigaciones de la UBA, Director de Planeamiento de la UAM y miembro de cuerpos colegiados en la UBA, la UAM y la UNLZ. Ha participado activamente en el diseño de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y fue el Director Ejecutivo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) y de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP). Fue fundador y director del Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación y luego miembro del Consejo Asesor del mismo. Es consultor-evaluador en el área de investigación universitaria y en actividades de planeamiento y evaluación institucional. Es coordinador del Seminario-Taller y las ediciones de La Agenda Universitaria de la Universidad de Palermo desde sus inicios en 2004.

226

### **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, director de la Especialización en Docencia Universitaria de la Universidad Nacional de José C. Paz, de la Maestría en Gestión y Evaluación de la Educación Superior en la Universidad Gastón Dachary y Coordinador de la Diplomatura en Gobierno y Gestión de la Universidad interinstitucional de la UNICEN, UNPA y FATUN. Es miembro del grupo de expertos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES), de la que fue coordinador desde su fundación en 2017 hasta 2019. Es asesor de las Universidades Nacionales de la Patagonia Austral, de José C. Paz y de la Universidad Gastón Dachary. Fue Subsecretario de Educación de la Provincia de Santa Cruz a partir de la recuperación democrática en 1983. Fue rector

del Instituto Universitario de Santa Cruz y rector de la UNPA. Entre 2000 y 2004 fue miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria en la que coordinó las comisiones 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 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. 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, y fue también Subsecretario de Planeamiento y Formación en el Ministerio de Seguridad. Es autor de numerosas publicaciones sobre Educación Superior, y dictó cursos de posgrado y conferencias en universidades de Argentina, América Latina y España.

227

### **Eduardo Sánchez Martínez**

Graduado en Ciencias Políticas (Universidad Católica de Córdoba), ha realizado estudios de posgrado en Bélgica (Université Catholique de Louvain), Brasil (Fundacao Getulio Vargas) y Chile (Universidad Diego Portales). Es Especialista en Administración de Proyectos de Educación Superior y Mgter. en Planificación y Gestión de Sistemas Educativos, habiendo obtenido becas y subsidios de investigación de instituciones nacionales e internacionales. Ha sido profesor por concurso de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de Río Cuarto, y consultor de diversas organizaciones y programas de Educación Superior. Se ha desempeñado como Vicerrector y posteriormente como Rector de la Universidad Blas Pascal, habiendo integrado el Consejo Directivo del CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas) durante dos mandatos.

Ex Subsecretario de Programación y Evaluación Universitaria (Ministerio de Educación de la Nación) y luego Secretario de Políticas Universitarias. Como tal presidió el Consejo Directivo del FOMECA (Fondo para el mejoramiento de la calidad) y del FONIT (Fondo para el desarrollo de instituciones tecnológicas de educación superior). Actualmente es profesor de posgrado en varias universidades, públicas y privadas, y consultor en asuntos de educación superior. Su principal campo de interés es el de las políticas, el planeamiento y la gestión de la Educación Superior, sobre lo cual ha publicado libros, artículos y trabajos de investigación. Entre sus publicaciones recientes se destaca “¿Qué universidad después de la pandemia?”, en la revista *Integración y Conocimiento* (2022).

### **Adolfo Stubrin**

228 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 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 ochentas 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 noventas 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). 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 (v). 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.

## **Presentación de La Agenda VII • 1**

*Carlos Marquis*

## **1. Cambia el curriculum. ¿Cambia la enseñanza en la universidad? • 11**

*Silvia Bernatén*

## **2. Consejo de rectores en el período 1967-1973. Continuidades y rupturas desde la mirada actual. • 27**

*Juan Doberti*

## **3. Carreras de ciclo corto para promover el acceso a la educación superior y la inserción laboral: reflexiones para el caso argentino • 71**

*Ana García de Fanelli*

## **4. Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI • 105**

*Carlos Pérez Rasetti*

## **5. Estrategias de hibridación en la universidad y sus implicaciones institucionales • 139**

*Eduardo Sánchez Martínez*

**6. Tres vueltas al planeamiento universitario de cara a la era exponencial • 167**

*Adolfo Stubrin*

**7. Los posgrados en la sociedad del conocimiento • 213**

*Danya Tavela*

**Breve presentación de los autores • 223**



## LA AGENDA UNIVERSITARIA VII

Esta Agenda Universitaria VII se propone compartir y motivar reflexiones sobre los efectos que los veloces cambios en el conocimiento producen en la educación superior, tanto en la docencia, la investigación y transferencia, como en el planeamiento de las instituciones en forma individual y conjunta. La Agenda Universitaria es la colección de libros que la Universidad de Palermo inició en 2004 y retomó en forma sostenida desde 2014 con la publicación periódica y sistemática de las mismas, de modo que esta séptima Agenda continúa y enriquece las seis anteriores.

Cada una de ellas 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

- Cambia el curriculum. ¿Cambia la enseñanza en la universidad? Silvia Bernatené.
- Consejo de rectores en el período 1967-1973. Continuidades y rupturas desde la mirada actual. Juan Doberti.
- Carreras de ciclo corto para promover el acceso a la educación superior y la inserción laboral: reflexiones para el caso argentino. Ana García de Fanelli.
- Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI. Carlos Pérez Rasetti
- Estrategias de hibridación en la universidad y sus implicaciones institucionales. Eduardo Sánchez Martínez.
- Tres vueltas al planeamiento universitario de cara a la era exponencial. Adolfo Stubrin.
- Los posgrados en la sociedad del conocimiento. Danya Tavela

