

La educación superior universitaria en Argentina en el siglo XXI.

Crecimiento, democratización e innovación¹.

Norberto Fernández Lamarra - María Eugenia Grandoli – Cristian Perez Centeno

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina)

Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE)

Introducción

¿Cómo evolucionó la educación superior y la universidad en Argentina en este siglo?
¿En qué dirección y aspectos está cambiando? ¿Qué relación tiene su evolución con el desarrollo económico y social experimentado por el país? ¿Se está democratizando? ¿En qué sentido?

En el presente Informe se describen y analizan las principales transformaciones que se han desarrollado en el Sistema de Educación Superior de Argentina en lo que va de este siglo XXI. En particular hasta 2015 y en lo que respecta a la composición y tamaño de la matrícula del nivel, el incremento del número de instituciones, el aumento de la inversión económica en este nivel y en la implementación de programas para la mejora de la calidad. También el sistema ha realizado un importante esfuerzo de inclusión y democratización cuyo alcance debe –sin embargo- relativizarse.

Un factor contextual ineludible para comprender la evolución de la educación superior argentina en el período, es el impacto de la ampliación de la cobertura y finalización de los estudios secundarios –aunque aún se está lejos de su universalización- que presiona por una mayor ampliación de la cobertura de la educación superior (Poggi, 2014).

El Informe se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se esboza una caracterización del contexto en el que se desarrolla el sistema de educación superior en el país en los últimos años. En segundo lugar, se incluye una presentación de los datos referidos a la creación de nuevas universidades durante los años estudiados y las particularidades de estas nuevas instituciones en relación con sus características, estructuras y modos de funcionamiento. En el tercer apartado se describen las principales innovaciones que se han registrado en las instituciones del nivel superior

¹ El presente trabajo se basa en un Informe nacional sobre la Educación Superior Universitaria en Argentina producido para la *Global University Network for Innovation (GUNI)* por los autores junto a Martín Aiello, Julieta Claverie y Pablo García, acerca de la situación de este nivel en América Latina. Aquí se presenta actualizado y con aclaraciones destinadas al público no familiarizado con la situación e instituciones latinoamericanas.

en el período específicamente en cuanto a: estructuras de gobierno, oferta académica, currículo, experiencias emergentes, innovación académica, subsedes, nuevos centros de investigación, etcétera. Finalmente, en el último apartado se consideran algunos desafíos para el futuro desarrollo de la Educación Superior en Argentina.

Resulta importante destacar que para la confección de este capítulo se han utilizado fuentes estadísticas nacionales (INDEC ² y Anuario Estadístico Universitario) e internacionales (SITEAL ³, CEPAL ⁴ y Banco Mundial, fundamentalmente) que usan datos oficiales, para el período 2000-2015. Al respecto es menester realizar dos aclaraciones. Por un lado, la información estadística sobre el sistema universitario en Argentina no es completa; por ejemplo, no releva la situación de los docentes de instituciones universitarias privadas. Por otro lado, la estadística nacional en su conjunto ha sido objeto de fuertes limitaciones, cuestionamientos y debates durante el período estudiado. La información que se utiliza es oficial.

1. El desarrollo reciente de la educación superior argentina, en el contexto latinoamericano e internacional.

En este primer apartado consideraremos, para el caso argentino, tanto los niveles de inversión pública asociados a la educación superior como el incremento en la cantidad de instituciones, estudiantes, docentes e investigadores, en el contexto regional latinoamericano, debido a que:

La educación –históricamente- ha reproducido en Latinoamérica el grado diferencial de acceso a los servicios sociales y a la distribución de la riqueza a través de múltiples indicadores: la cobertura que los sistemas educativos han alcanzado; el acceso, la permanencia y el logro de determinados niveles de formación por parte de grupos socioeconómicos diferentes –o según su residencia geográfica, género o etnia-; la calidad de los servicios a los que cada uno de esos grupo de población puede acceder; los niveles de repitencia y de deserción; entre los más importantes. Los cambios que se producen en esos indicadores de lo educativo, suelen tener relación -directa o indirecta- con los vaivenes económicos de cada uno de los países y con los cambios en la distribución de las mejoras/retrocesos económicos (Perez Centeno, 2015: 397).

1.1. El contexto económico argentino.

A semejanza de otros países de América Latina, Argentina atravesó complejos procesos político-institucionales y económicos de crisis, en su mayoría, propios de

² Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

³ Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

procesos de transición y de consolidación democrática, luego de haber sufrido en décadas anteriores dramáticas dictaduras militares. Junto con las debilidades políticas se verificaron diversas crisis en su economía como efecto de los impactos de la globalización, de las sucesivas crisis internacionales, la implantación de “economías de mercado” y la internacionalización de las decisiones económicas nacionales. Esto se implementó a partir de drásticas reformas del Estado y la privatización de los servicios públicos que generaron un fuerte incremento de la desocupación y, por ende, de la pobreza, de la exclusión y de la marginalidad social y económica que “explotó” en Argentina muy fuertemente hacia el final del siglo pasado e inicios del actual. Estos procesos incrementaron, asimismo, las desigualdades con los países desarrollados de América del Norte y de Europa.

Posteriormente, a partir de la salida de la crisis con que se inicia el actual milenio, el país logró cambiar el sentido de su deterioro. Utilizando los datos disponibles para el período 2000-2015 en fuentes estadísticas internacionales (fundamentalmente del Banco Mundial, FMI y CEPAL) y sintetizando el desarrollo realizado por Perez Centeno (2015) podemos afirmar que se produce:

- *Fuerte y sostenido desarrollo económico*, en niveles muy superiores a los que lo hicieron a nivel mundial y, especialmente, América del Norte y Europa.
- Argentina incrementa casi un 90% su PIB entre 2000 y 2015 y un 63% su PIB per capita, lo que debería considerarse muy moderado en comparación con el conjunto regional que crece un 173% y 229%, respectivamente (ver Tabla 1).
- *Redistribución de la riqueza*. En dicho período, el crecimiento general experimentado logra distribuirse más equitativamente dentro de los países hacia toda la sociedad. Como se observa en la Tabla 1, el Coeficiente de Gini mejora un 17% para Argentina, casi el doble que el conjunto latinoamericano -9%-, en el marco de un crecimiento poblacional del (13,2%), rompiendo la tendencia de la década de los '90 que avanzaba incrementando la desigualdad.
- *Disminución de la pobreza e indigencia*. Los resultados obtenidos por el país y la región no tienen antecedentes históricos. Aun cuando ha existido un fuerte debate sobre las estadísticas oficiales se comparte que en el período considerado ha disminuido significativamente en comparación con el inicio del siglo. En el conjunto regional pobreza e indigencia disminuyeron un 23% y un 27% respectivamente. Sin embargo, aun cuando más de 50 millones de personas salieron de la pobreza y 25 millones de la indigencia, casi el 40% de la población latinoamericana todavía es pobre y alrededor del 10% es indigente, afectando un total de 164 millones de

personas. En otras palabras, el logro del período es altamente significativo pero no logra romper con una estructura todavía fuertemente injusta y pauperizada.

- *Aumento de los niveles de actividad, empleo y del salario real.* La tasa de desempleo de Argentina cayó hasta el 6,3% a finales de 2015 siendo que en el año 2000 alcanzaba al 15,1%. Así, el país se acercó a los valores medios de la región desde una situación inicial más desfavorable (Tabla 1). La Tasa Bruta de Actividad, la Tasa Bruta de Participación y la Tasa de Asalariados, presentan evoluciones socialmente favorables, impulsando el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. El salario mínimo real argentino -por ejemplo-, en la primera década del siglo más que se triplicó (3,213), superando la performance regional que aumentó 2,67 veces.
- *Mejoramiento general de los indicadores sociales.* La consideración de otros indicadores sociales –mortalidad, salud, género, protección infantil, infraestructura, acceso a servicios básicos, etc.- muestran también evoluciones hacia la mejora.

Estas tendencias se produjeron con un peso relativo mayor para los grupos de población más desfavorecidos –aun cuando no se haya logrado revertir las desigualdades estructurales- y hayan logrado sostenerse en períodos de tiempo inusualmente largos aún en el contexto de crisis de las economías centrales del mundo, sorteando con menor impacto los cimbronazos globales que se han producido. En términos comparados, el proceso nacional ha seguido el curso latinoamericano que diverge del que han atravesado otras regiones del mundo, particularmente las más desarrolladas como América del Norte y Europa.

Tabla 1. Indicadores de desarrollo seleccionados de Argentina, América Latina y del conjunto mundial en 2000, 2010 y ca. 2015.

	Argentina			América Latina		
	2000	2010	ca. 2015	2000	2010	ca. 2015
Incremento PIB (r/2000)	-	62,4%	89,2%	-	137,3%	172,9%
PIB/cápita (USD)	7.669,30	11.198,60	12.509,50	4.306,90	8.976,70	869,90
Coeficiente de Gini	0,511	0,445	0,423	0,547	0,507	0,497
Pobreza	25,8	8,6	4,7*	s/d	35,5	31,9
Indigencia	8,4	2,8	1,4*	s/d	16,1	14,1
Tasa de desocupación	15,1	7,7	6,3	10,4	7,3	6,6
Tasa Bruta de Participación	58,6	62,4	63,7	63,8	66,0	66,9
Tasa Bruta de Actividad	58,1	60,2	59,3	57,8	61,6	-
Tasa de Asalariados	72,1	76,7	76,2	65,8	69,0	-
Incremento Salario Mínimo Real (r/2000)	1	3,21	3,64**	1	2,67	-

Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL (Cepalstat), Banco Mundial (Databank) y SITEAL.

*INDEC, primer semestre de 2013 (luego INDEC dejó de publicar)

**CEPAL, corresponde a 2011.

1.2. La inversión pública en educación superior

Una medida básica de la prioridad que reviste la educación dentro de una sociedad es estimar qué proporción del producto interno bruto se destina a la inversión educativa; (...) En esta materia, en promedio, los países de América Latina y el Caribe efectivamente aumentaron el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PIB, pasando de 4,5 en 2000 a 5,2 en 2010, es decir, acumulando un aumento de siete décimas porcentuales, y acercándose así al promedio de gasto en educación de los países europeos y Estados Unidos, que hacia 2010 era de 5,6% del PIB (OREALC⁵, 2013, p.20).

Éstos son datos muy importantes ya que “los análisis indicaron que –en general– el gasto público en educación fue uno de los factores relevantes para explicar las diferencias de logro de las metas de educación para todos entre los países” (OREALC, 2013, pp.22-23).

El mayor nivel de gasto se explica principalmente por una expansión de los sistemas educativos en los distintos niveles de formación: la cantidad de estudiantes de educación superior por cada 100.000 habitantes creció el 43,7% (de 2.316 a 3.328) entre 2000 y 2010; en tanto que el gasto público en educación superior por alumno como porcentaje del PIB per capita, se retrajo: pasó del 43,6 al 29,6%⁶.

Con fuertes diferencias entre países, el gasto privado en educación del conjunto regional –que tiende a distribuirse inequitativamente entre la población–, es proporcionalmente mayor que en los países de la OCDE (1,2% vs. 0,9%, en 2010).

Lamentablemente no existe información agregada y actualizada disponible para considerar la inversión universitaria ni en ciencia y tecnología que está realizando la región y que permitiría profundizar el análisis en este aspecto.

La Tabla 2 muestra la situación para el caso argentino. En términos generales el país incrementa significativamente el esfuerzo educativo –la inversión relativa de la educación en relación con el PIB– en un contexto de crecimiento del mismo. En definitiva, como el PIB pasó de USD 284.204 millones (en USD a precios actuales, según el Banco Mundial) en el año 2000 a USD 537.660 en 2013 y, además, en dicho período la inversión educativa pasó del 3,54 al 6,47%, la cantidad de dinero invertido para el sector aumentó 3,45 veces en ese lapso. Algo análogo puede decirse respecto de la inversión en ciencia y tecnología que pasó del 0,46 (en 2003) al 0,68% (en 2013) del PIB, por lo que se terminó invirtiendo 2,79 veces más dinero en dicha década. A

⁵ Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, de la UNESCO.

⁶ Sin embargo, en 2010, duplica el promedio del gasto público por alumno en educación primaria; una relación que era sensiblemente mayor al inicio de la década cuando lo triplicaba (OREALC, 2013).

nivel universitario, la cantidad de dinero invertido 3,64 veces mayor, lo que habla – además- de una mejora relativa intrasectorial.

Aunque el gasto educativo respecto del total de gasto gubernamental se mantuvo, la educación superior incrementó su peso relativo dentro del gasto sectorial. En todo caso el impacto sustantivo se observa en la inversión por alumno que creció casi el 82% desde el año 2000 (alrededor del 36% en términos reales).

Tabla 2. Inversión en Educación Superior de Argentina en 2000, 2010 y 2013⁷.

Indicador	2000	2010	2013	Crecimiento 2013/2000
Inversión Educativa (r/PIB)	3,54%*	6,20%	6,47% ⁸	82,8%
Inversión en ciencia y tecnología (r/PIB)	0,46%*	0,55%	0,68%	47,8%
Presupuesto Universitario (r/PIB)	0,53%*	0,87%	1,02%**	92,4%
Gasto educativo como % del gasto total del gobierno	16,2%	15,6%	15,1%	-0,1%
Gasto en ES como % del Gasto Educativo	18,1%	19,9%	20,25	0,1%
Gasto en ES como % del Gasto total del gobierno	2,9%	3,1%	3,1%	0,0%
Gasto del gobierno por estudiante ES (USD)	1336,05	1679,42	2429,98	81,9%
Gasto del gobierno por estudiante de ES (en USD constantes)	1793,37	2018,28	2442,44	36,2%

*Corresponde al año 2003 - **Corresponde a 2012.

Fuente: elaboración propia sobre fuentes varias: INDEC - SITEAL – Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)/Ministerio de Educación - Banco Mundial

1.3. La cobertura del sistema de Educación Superior.

Aun cuando se trata de variables que no se correlacionan directamente en términos causales ni tienen un efecto inmediato, intentaremos considerar la incidencia del mejoramiento de la inversión que acabamos de mostrar en el desarrollo del sistema de educación superior.

Los datos disponibles en el SITEAL indican que un tercio de los jóvenes latinoamericanos entre 18 y 24 años se encuentra escolarizado, lo que representa una continuidad de la expansión de los sistemas educativos respecto de décadas precedentes en las que la matrícula ya había crecido significativa y crecientemente.

⁷ Se toma el año 2013 dado que es la última información oficial completa disponible para el país.

⁸ A partir del año 2013 Argentina modificó la forma de cálculo del PBI por lo que el valor oficial actual es inferior. 6,47% es el valor considerado el mismo método de cálculo que en 2000 y 2010, por lo tanto comparable.

Sin embargo las brechas de acceso asociadas al nivel socioeconómico del hogar de origen y el área de residencia disminuyeron muy levemente, manteniéndose la fuerte inequidad según ambas variables. Por otra parte, un análisis comparativo entre países expresa las importantes diferencias y diferentes ritmos de expansión entre ellos. Si la comparación se realiza con los países más desarrollados, la tasa de escolarización del nivel es aún baja -prácticamente la mitad-.

Tabla 3. Cobertura del sistema de Educación Superior de Argentina en 2000, 2010 y 2013.

Indicador		2000	2010	2013	2013/2000
Tasa Bruta de Matriculación ES		53,2	72,4	80,0	50,4%
Tasa Bruta de escolarización Universitaria		35,0	52,1	54,7	56,3%
Matrícula de ES por cada 100.000 habitantes	Total	4768	6116	6508	36,5%
	Mujeres	5634	7117	7766	37,8%
	Varones	3864	5069	5194	34,4%
Matrícula de ES	Total	1.766.933	2.520.985	2.768.211	56,7%
	Mujeres	1.066.341	1.498.815	1.687.299	58,2%
	IPG*	1,55	1,51	1,61	4,0%
% de egresadas mujeres de la ES		s/d	64,8%	65,4%	-

(*) IPG: Índice de Paridad de Género

Fuente: Banco Mundial – Censos de Población – Anuario Estadístico (SPU/ME)

Como se observa en la Tabla 3, desde el año 2000 y a pesar de la fuerte masificación de la educación superior observada en Argentina y en la región en las últimas décadas del siglo XX (Fernández Lamarra, 2003), la cantidad de personas que reciben educación superior respecto a la población que está en edad ideal de asistir ha crecido un 50,4% en este nuevo siglo (al menos hasta 2013). Concretamente la matrícula del conjunto de la Educación Superior ha crecido significativamente independientemente del indicador para medirlo: en valores absolutos (56,7%) o en relación con el conjunto poblacional (36,5%).

Este crecimiento es análogo al experimentado por la región en el mismo período y situando al país y a la región dentro de la tendencia internacional (Fernández Lamarra y Perez Centeno, 2016). Aun cuando las diferencias internacionales son altas, persistiendo una fuerte heterogeneidad en este nivel educativo, superior a la de los niveles más bajos del sistema y beneficiando especialmente a los sectores de mayores ingresos y de zonas urbanas.

Los países de la región se distribuyen tanto por sobre como por bajo la tendencia promedio esperada para sus características; por cuanto países con condiciones similares poseen en la práctica niveles muy diferentes de cobertura en la educación terciaria, sugiriendo la diferente prioridad que los países otorgan a este nivel educacional (OREALC, 2013, p. 135).

Vale la pena destacar la performance de las mujeres en relación con los varones en el acceso a la ES y en su capacidad de finalizarla. Los indicadores lo expresan claramente e incluso han mejorado crecido en el período considerado (Tabla 3).

Existe una significativa deuda en relación con la equidad étnica. La educación superior del país presenta avances progresivos en las últimas décadas en relación a cobertura y acceso, sin embargo el mantenimiento estudiantes pertenecientes a pueblo originarios persiste insuficiente. El informe de seguimiento del Programa Educación para Todos (UNESCO, 2010) analiza las acciones realizadas por los países de la región pero concluye que los logros en cuanto al acceso son incipientes y el egreso es consecuente con ello (sólo se gradúa el 20% de los que acceden), aun cuando se han desarrollado múltiples experiencias orientadas especialmente a esta población indígena con apoyos financieros específicos.

1.4. La configuración del sistema de Educación Superior Argentino y su evolución reciente.

El sistema de Educación Superior de Argentina tiene un carácter binario, integrado desde principios del siglo XX por dos tipos de instituciones: las universidades y los institutos superiores no universitarios (IESnoU), también denominados “terciarios”. Los terciarios han sido mayoritariamente de formación docente para los diversos niveles del sistema. Desde la década del '80 han ampliado y diversificado muy fuertemente su oferta incorporando la formación técnica y su vinculación con el sector de servicios: informática, distintos tipos de diseño, turismo, hotelería, gastronomía, etc.

Sin embargo, uno de los principales problemas de la Educación Superior argentina es la falta casi total de articulación entre las IESnoU y las universidades⁹. La Ley de Educación Superior (LN 24.521) sancionada en 1995 ha constituido un avance significativo en este proceso de articulación, tanto en lo normativo e institucional como en lo académico. En este campo se han creado en los últimos años diversas carreras de articulación –particularmente en el área de formación docente- que permiten que los egresados de la Educación Superior no Universitaria puedan acceder a un título universitario de grado a partir de carreras breves de complementación curricular. Las IESnoU son de jurisdicción provincial; en tanto que las universidades son, fundamentalmente, nacionales o privadas (aunque hay algunas pocas de carácter provincial, una extranjera -Universidad de Bolonia- y una internacional –FLACSO-).

La participación de la Educación Superior no Universitaria en la matrícula del nivel, se ha incrementado significativamente: del 19% en 1980 ha alcanzado el 28% en el 2000.

Por otra parte, la educación superior está integrada por instituciones públicas y privadas. Las IESnoU privadas tienen un régimen de reconocimiento y supervisión estatal similar al de los otros niveles de enseñanza, lo que les permite recibir

⁹Incluso, la ESNou no tuvo, hasta la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995, ninguna normativa específica.

subvenciones del Estado para su funcionamiento, a diferencia de las universidades privadas que no pueden hacerlo.

Así, podemos describir tipológicamente el sistema de educación superior argentino del siguiente modo (el esquema se replica para el sector público y privado de gestión):

Tabla 4. Tipos de IES de Argentina.

Instituciones Universitarias		Instituciones de Educación Superior no Universitario (Terciarios)		
Universidades	Institutos Universitarios	Institutos de Formación Docente	Institutos de Formación Técnico-Profesional	Colegios Universitarios ¹⁰

La Tabla 5 muestra la composición cuantitativa de instituciones de ES en Argentina y su evolución en el presente siglo. El sistema ha crecido casi un 40%; en especial el sector público que pasó de 41 a 66 instituciones universitarias –lo que se analiza en detalle en el siguiente apartado- con un crecimiento relativo que prácticamente duplicó al del sector privado (61% vs. 21%).

Tabla 5. Cantidad de Instituciones universitarias. Argentina, en años seleccionados.

	2000	2005	2010	2015	Crecimiento 2015/2000
Nacional	41	43	55	66	60,97%
Otras	1	1	2	2	100%
Privada	52	52	57	62	21,1%
Total	94	96	114	130	38,29%

Fuente: SPU/ME – Anuario Estadístico

En relación con la matrícula, la Tabla 6 muestra que la matrícula universitaria se incrementó un 42,04%. De los casi 563.195 estudiantes que el sistema incorpora en este siglo, 352.959 van al sistema público y 210.246 al privado. Esto muestra un importante crecimiento relativo de éste último sector que se duplicó desde el año 2000 al 2015.

Tabla 6. Matrícula universitaria argentina, según tipo de institución y años seleccionados.

	2000	2005	2010	2015	Crecimiento entre 2000 y 2015	
Pública	1.138.503	1.285.625	1.366.237	1.491.452	+ 352.959	69%

¹⁰ Este tipo de institución no universitaria –planteando una contradicción entre su denominación y su tipología- es generada a través del artículo 22 de la Ley de Educación Superior, que establece que las instituciones de Educación Superior no Universitaria –o sus jurisdicciones- que acuerden con universidades mecanismos de acreditación de sus carreras o programas de formación y capacitación podrán denominarse colegios universitarios. Esta modalidad organizativa tiende a generar un nuevo tipo institucional, tomado de los “college” americanos o canadienses. La Ley señala que estos colegios deberán estar vinculados con entidades de la zona de influencia y deben ofrecer carreras cortas flexibles y/o a término, brindando competencias profesionales que posibiliten la inserción laboral de sus egresados y/o la continuación de los estudios en las universidades con las que se hayan establecido acuerdos de articulación (Fernández Lamarra, 2003).

Privada	201.237	254.117	352.270	411.483	+ 210.246	104%
	1.339.740	1.539.742	1.718.507	1.902.935	+ 563.195	42,04%

Fuente: SPU/ME – Anuario Estadístico

En relación con los docentes que se desempeñan en la educación superior debemos destacar tres problemas: el primero se refiere a la inexistencia de datos correspondientes a las universidades privadas, los mismos no son relevados por el sistema estadístico nacional –como ya señalamos-; el segundo, se refiere a la educación no universitaria porque la contratación docente no se realiza por cargos sino por horas semanales de trabajo; el tercero es que el sistema estadístico argentino registra “docentes” o “cargos docentes” según la variable. Como un profesor puede tener más de un cargo docente, suelen generarse confusiones de conceptualización y problemas para el análisis comparado.

Si consideramos a las Universidades Nacionales, debe señalarse que, entre 1989 y 2000 el porcentaje de docentes con dedicación exclusiva¹¹ pasó del 10,4 al 13,2%, lo que muestra un mejoramiento muy leve. El de docentes con semi-dedicación se mantuvo en el orden del 22%. Los docentes con dedicación simple constituyen algo menos de dos tercios de los docentes y se redujo en dicho período en el mismo porcentaje que creció la participación de los docentes con dedicación exclusiva, disminuyendo en este caso hasta el 61,58%. En el presente siglo -como lo muestra la Tabla 7- la cantidad de cargos creció 70,3%. Este crecimiento se dio en base a contrataciones simples¹² a costa de las mayores dedicaciones –exclusiva y semiexclusiva¹³- y por tanto, se regresa a la situación anterior con una configuración análoga a la de 1989.

Tabla 7. Cargos docentes de universidades públicas según tipo de dedicación para años seleccionados.

	Exclusiva		Semiexclusiva		Simple		Otros		S-total
	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%	
2000	14.930	13,2	24.827	21,9	69.727	61,5	3924	3,5	113.408
2005	15.450	10,7	26.360	18,3	77.529	53,9	24.465	17,0	143.804
2010	19.931	12,6	29.557	18,7	102.097	64,7	6.330	4,0	157.915
2015	22.791	11,8	35.731	18,5	126.894	65,7	7.726	4,0	193.141
<i>Crecimiento 2015/2000</i>	52,65%	-	43,91%	-	81,98%	-	96,89%	-	70,3%

¹¹ Equivalente a Tiempo Completo (ETC -Full Time-); 40hs. semanales.

¹² 25% ETC (Part Time); 10hs. semanales.

¹³ 50% ETC (Mid Full Time); 20hs. Semanales.

Finalmente, respecto del sexo, la información muestra que las mujeres predominan levemente en relación con los varones en los grupos de edades más jóvenes (25-34 años) y que a medida que se consideran los grupos de docentes de mayor edad predominan cada vez más los varones, evidenciando una tendencia de feminización de la profesión docente universitaria así como ocurre en los otros niveles y modalidades del sistema educativo.

Cuando se analiza el tipo de dedicación en que están designadas (Tabla 8) se observa un cambio en la composición histórica, donde las mujeres concentraban los cargos de dedicación simples, expresión de las tradicionales desventajas de género. Los datos de 2015 por el contrario muestran que el porcentaje de mujeres es mayor en los cargos con dedicación exclusiva y semiexclusiva, mientras que la mayor dedicación simple la registran los varones.

Tabla 8. Distribución porcentual de docentes de universidades nacionales según dedicación y sexo. Año 2015.

	Mujeres	Varones
Exclusiva	13,05%	10,60%
Semiexclusiva	19,87%	17,2%
Simple	62,82%	68,43%
Otros	4,26%	3,77%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: SPU/ME – Anuario Estadístico

En cuanto a la estructura de cargos docentes del sistema universitario público, los datos promedio nacionales muestran la existencia un mayor número de cargos en las categorías auxiliares y menor número de cargos en las categorías de profesores y - como se ha mencionado- con mayor cantidad de puestos con dedicaciones horarias mínimas (dedicación simple). Esto origina que los docentes deban trabajar con una sumatoria de varios cargos en una o diferentes instituciones. Otro problema es que muchos de esos cargos no están concursados, con lo cual los docentes no tienen representación en los cuerpos de gobierno ni estabilidad laboral. Esto es así porque, según la Ley de Educación Superior, los docentes de las Universidades Nacionales acceden a sus cargos mediante el sistema de concurso abierto de antecedentes y oposición. El sistema de concursos es reconocido por la mayoría de los docentes como un buen sistema de selección del personal, al menos en términos ideales, o bien como el mejor sistema disponible. No obstante, son discutidas algunas cuestiones vinculadas a la forma en que se implementan los concursos a nivel de las instituciones ya que existen limitaciones políticas, de estructura y financiamiento para su implementación (García de Fanelli, 2014). Por su parte, algunos gremios de docenes

universitarios consideran que el mecanismo de la cátedra periódica, que debe re-concurrarse cada 3, 5 o 7 años, dependiendo de la categoría, representa una negación de los derechos laborales básicos de los trabajadores públicos, garantizados por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Además, desde su posición, esta competencia conspira contra la esencia del trabajo de equipo y de la socialización del conocimiento, en la medida que este último se transforma en una herramienta individual para conservar el puesto de trabajo o disputar el cargo de un colega. Asimismo, si bien defienden el concurso como mecanismo selección de candidatos, no consideran que sea una vía apropiada para evaluar la periodicidad en el cargo. Esto en tanto, según sus criterios, somete a los candidatos a una situación azarosa e incierta, debiendo resolver la permanencia laboral en una clase ficticia de 40 minutos, frente a un jurado que no conoce su trabajo ni trayectoria y que no le permitirá, en caso de perder su cargo, corregir sus debilidades (Claverie, 2012).

En el año 2007 comenzó un proceso de negociación entre los gremios como actores representativos de los docentes, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) a fin de mejorar las condiciones salariales docentes (en el marco de las paritarias) y se acordó, además, trazar definiciones para la firma de un Convenio Colectivo de Trabajo que integre sus derechos y obligaciones como empleados públicos. Los principales temas de preocupación de los gremios de docentes universitarios a ser discutidos en la firma de ese Convenio fueron los grandes problemas de movilidad ascendente en la carrera académica, la falta de concursos para el acceso a la docencia, y la inestabilidad laboral, entre otros.

Finalmente, en el año 2015 se aprobó el primer Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes Universitarios que tiene valor de Ley, y por lo tanto pleno alcance para el funcionamiento de las instituciones. El capítulo concerniente a las condiciones de la carrera docente se terminó de debatir en el mes de noviembre de 2012. Es un capítulo de sólo 5 artículos, los cuales establecen que el ingreso a la carrera docente se realizará por concurso abierto y público de oposición y antecedentes y la permanencia en los cargos estará sujeta a evaluaciones periódicas de desempeño. En cuanto a la promoción, también el ascenso a los cargos se efectuará por concursos abiertos de antecedentes y oposición, excepto en los casos de los cargos de Jefe de Trabajos Prácticos en los que los concursos deben ser cerrados (o circunscriptos) entre los docentes que ya pertenecen a las cátedras. No obstante, el artículo deja abierta la posibilidad de que las universidades establezcan algún otro mecanismo más beneficioso para los docentes. Finalmente, establece que las propias universidades deberán reglamentar las condiciones de las evaluaciones docentes y de los concursos

en el marco de sus disposiciones estatutarias. Como novedad, incorpora la figura del “veedor sindical” en los concursos y en las evaluaciones periódicas. Queda pendiente evaluar a futuro los procesos de implementación del Convenio Colectivo, ahora que está aprobado con valor de Ley.

1.5 La eficiencia del sistema de Educación Superior.

Para tener una perspectiva más precisa del desarrollo de la universidad en Argentina es importante considerar el nivel de finalización de los estudios ya que posee importantes niveles de deserción y cursados de duración muy superior a la teórica. Se producen interrupciones, reingresos y cambios que hacen dificultosa la interpretación del grado de aprovechamiento que los diferentes grupos sociales hacen de la posibilidad de acceder a la educación superior.

A pesar de los avances relativos en América Latina, sólo uno de cada 10 jóvenes de 25 a 29 años de edad había completado cinco años de educación superior en 2010 con fuertes discrepancias entre países. La cifra es evidentemente baja, pero su dinámica en la década es importante: aumentó un 47,3% (pasando del 6,98% al 10,28% entre el inicio y el final de la misma -OREALC, 2013¹⁴-), superando la mejora del acceso (43,7%) y ganando muy levemente en eficiencia.

Una vez más, la mejora observada tampoco impacta del mismo modo en función del nivel socioeconómico: en 2010, mientras que el 18,3% de la población de 25 a 29 años pertenecientes al quintil más rico finaliza los estudios terciarios, apenas lo logra el 0,7% de quienes pertenecen al quintil más pobre. El aprovechamiento de la expansión del sistema educativo en el período considerado es superior entre los más desfavorecidos pero las cifras hablan claramente de la heterogeneidad y desigualdad que aún caracteriza a la educación superior latinoamericana. En la misma dirección se expresan diversos autores que estudian la situación universitaria regional (Ezcurra, 2011; AA.VV., 2012; Gazzola y Didriksson, 2008; entre muchos otros) y que afectan el nivel de democratización del sistema. En términos conceptuales se condensan en la noción de “inclusión excluyente” propuesta por Ezcurra (2011).

No obstante ello, se observa que el total de egresados se incrementó un 97,95% entre el final y el inicio del período estudiado. Si contrastamos este dato con el incremento de la matrícula universitaria -42,04% (Tabla 6)- se observa que el sistema ha ganado en eficacia. Un dato no menor si se considera que el proceso de masificación sobre el

¹⁴ Este es, en la actualidad, el último informe disponible al respecto.

que se asienta, es el de incorporación de sectores tradicionalmente excluidos de la educación superior. Por contrapartida, debe decirse que todavía la relación entre egresados y matrícula es todavía muy baja y requiere ser mejorada significativamente.

Un detalle interesante es que, si bien la población estudiantil de mujeres es del orden del 57,6% (2015), los porcentajes de la graduación de mujeres está por sobre ese guarismo. Y lo que se observa es que tanto la proporción de mujeres como su capacidad de finalizar los estudios son crecientes a lo largo del tiempo. En otras palabras, cada vez hay más mujeres estudiantes que varones y egresan en mayor proporción que éstos.

Tabla 9. Egresados de carreras de pregrado y de grado según tipo de institución y años seleccionados.

	2000	2005	2010			2015			Crecimiento 2015/2000
			Total	Mujeres	Varones	Total	Mujeres	Varones	
Pública	46.987	64.113	70.857	59,6%	40,4%	83.042	60,9	39,1	76,73%
Privada	16.137	22.981	28.574	60,9%	39,1%	41.918	62,1	37,9	159,76%
<i>Total</i>	<i>63.124</i>	<i>87.094</i>	<i>99.431</i>	-	-	<i>124.960</i>	-	-	<i>97,95%</i>

Fuente: SPU/ME – Anuario Estadístico

2. El crecimiento del sistema universitario argentino en el siglo XXI.

La primera universidad pública de la Argentina fue creada en la Provincia de Córdoba, en el año 1613, seguida por Buenos Aires (1821), La Plata (1890), Tucumán (1912), Litoral (1919) y Cuyo (1939). En su conjunto, estas seis instituciones concentraron la oferta de educación superior hasta fines de los años cincuenta, momento en que la Ley 14.557 (1958) aprobó la creación de las primeras universidades privadas. Desde ese entonces, comenzó un primer período de fuerte expansión, diferenciación y desarrollo del sistema superior argentino., que culminó hacia fines de la década de los setenta, llegando a tener, para el año 1975, veintiséis universidades (entre públicas y privadas) con una de las tasas más altas de matriculación para la región. También entonces se experimentó un aumento cuantitativo con la creación de casi 200 institutos de profesorado (Suasnábar y Rovelli, 2009).

En adelante, se continuó el crecimiento y desarrollo del sistema de educación superior con dos características particulares.

En primer lugar, la transición entre la educación superior de élite hacia una educación superior de masas fue atravesada por un contexto de golpes militares discontinuados hasta la recuperación plena de la democracia, en el año 1983, lo cual afectó fuertemente la autonomía de las instituciones. Es decir, las posibilidades de

repensarse a sí mismas para adaptarse a las nuevas exigencias del entorno, tanto como las condiciones del ejercicio y desarrollo de la vida académica. Además, como se ha señalado en el apartado anterior, dicho contexto político desfavorable se vio acompañado por una falta de crecimiento económico que provocó un desfinanciamiento del sistema público, casualmente en su etapa de mayor desarrollo.

En segundo lugar, como nota distintiva, el Estado nacional tuvo un rol predominante en la creación y coordinación del sistema de educación superior (González, 2014). Así, el modelo argentino se ha diferenciado de las tendencias de la educación superior a nivel internacional caracterizadas por la racionalización de los estados nacionales en términos de inversión pública para la educación superior; la desconcentración de las responsabilidades de creación de instituciones y gestión de las mismas a instancias sub-nacionales (provincias, municipios); tanto como la privatización de la oferta.

2.1 La creación de nuevas universidades públicas en la última década.

En el período 2000-2015, y a partir del año 2007 se accede a un nuevo movimiento de creación de universidades públicas nacionales en la Argentina. A saber: entre los años 2007 al 2012 se fundaron nueve universidades públicas nacionales: las Universidades Nacionales de Moreno (Moreno, Buenos Aires), Universidad Nacional del Oeste (Merlo, Buenos Aires), Universidad Nacional Arturo Jauretche (Florencio Varela, Buenos Aires), Universidad Nacional de José C. Paz (José C. Paz, Buenos Aires), Universidad Nacional de Avellaneda (Avellaneda, Buenos Aires), Universidad Nacional de Río Negro (Viedma, Río Negro), Universidad Nacional de Tierra del Fuego (Ushuaia, Tierra del Fuego), Universidad Nacional de Villa Mercedes (Villa Mercedes, San Luis) y Universidad Nacional de Chaco Austral (Sáenz Peña, Chaco). Luego, en 2014, se crearon otras seis: Universidad Nacional de Hurlingham (Hurlingham, Buenos Aires), Universidad Nacional del Alto Uruguay (San Vicente, Misiones), Universidad Nacional de Rafaela (Rafaela, Santa Fe), Universidad Nacional de Comechingones (Villa de Merlo, San Luis), Universidad Nacional de la Defensa (Buenos Aires) y la Universidad Nacional de las Artes (Buenos Aires), siendo las dos últimas transformaciones de institutos universitarios ya existente. Por último, en el año 2015 se nacionalizó una universidad provincial, la Universidad Pedagógica, y se crearon la Universidad Nacional de Scalabrini Ortiz (San Isidro, Buenos Aires), la Universidad Nacional de Almirante Brown (Buenos Aires) y la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (Buenos Aires).

Como nota peculiar, el proceso de expansión institucional en la última década se caracterizó por estar territorialmente concentrado en la Provincia de Buenos Aires y sus principales ciudades. Por el contrario, en el resto del país, existe menor presencia institucional, con una asimetría regional en términos de recursos públicos para la formación y la producción e investigación científica (González, 2014). Este fenómeno de ampliación de la oferta académica universitaria se comprende considerando que, desde el año 2007, la Argentina accede a un fuerte movimiento de creación de nuevas instituciones de educación superior públicas, profundamente ligado a un rol social de la universidad: el acceso a la educación superior de aquellos sectores más desfavorecidos, para los cuales la oferta pública no tenía alcance. Al respecto, Mundt, Curti y Tomassi(2011) señalaron que la apertura de nuevas universidades públicas en el territorio del conurbano bonaerense significó un desafío muy importante al papel de la universidad pública en nuevos contextos socioculturales. Un breve repaso histórico demuestra que hasta el año 1930, la región del “Gran Buenos Aires” fue subsidiaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), capital del país. El Gran Buenos Aires tenía menor población que CABA y era dependiente de su actividad portuaria y comercial, como punto neurálgico del modelo agroexportador pampeano. A partir de la crisis mundial de 1930, el Gran Buenos Aires, por sus características territoriales, se fue consolidando como el principal centro productivo del país, lo cual originó procesos de migración interna desde todas las provincias argentinas. No obstante, el progresivo agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones junto con una severa política de concentración financiera y desindustrialización (producto de las dictaduras militares y las políticas neoliberales de los años 90) provocaron una lenta profundización de la pobreza, una pauperización de amplios sectores de las clases medias habitantes de esta región, y el consecuente deterioro del contexto socioeconómico y cultural, lo cual conllevó una segmentación social concentrada hacia los márgenes de la provincia (Mundt, Curti y Tomassi, 2011).

Sin embargo, algunos sectores académicos critican el criterio de distribución de las instituciones afirmando que la mayoría de las creaciones respondieron a demandas de ciertos actores políticos del oficialismo, más que a una planificación ordenada de la oferta y su articulación. No obstante, algunas creaciones fueron pensadas con un claro criterio geográfico (como las de Tierra del Fuego, Río Negro, Rafaela) con ofertas de carreras muy vinculada a su región y a la promoción de desarrollo a través de la formación de profesionales en actividades productivas específicas (Marquina y Chiroleu, 2015). En línea con esto, vemos que el primer ciclo de creaciones de instituciones (desde el año 2007 al 2012) respondió, en general, a proyectos de

instituciones que fueron avalados por el organismo que aglutina a los Rectores de todas las universidades nacionales del país (CIN) y, luego, aprobadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), tal como lo requiere la Ley de Educación Superior Argentina. Empero, todas las universidades creadas en 2014, sólo con la excepción del caso de la Universidad de Rafaela, tuvieron un dictamen negativo de mismo organismo, es decir, su creación no fue avalada desde un punto de vista técnico-académico. Estas situaciones generaron polémicas en el momento del proceso de sanción en el Congreso de la Nación y no contaron, en general, con el consenso de las diferentes fuerzas políticas (Marquina y Chiroleu, 2015).

Como razón de política educativa, las nuevas universidades se presentaron como opciones alternativas de las grandes universidades tradicionales. El principal argumento de creación fue el de la inclusión de nuevas generaciones de estudiantes, mediante oferta pública y gratuita en los partidos linderos a la Ciudad de Buenos Aires. Se buscó descomprimir la concentración de matrícula que históricamente tuvo la Universidad de Buenos Aires y evitar los grandes problemas de gastos, tiempo y movilidad para los alumnos de la región metropolitana del país. Al respecto, este grupo de nuevas universidades, de acceso irrestricto como todas las otras universidades públicas argentinas, ha crecido notoriamente en su tasa de matriculación, caracterizándose por incorporar entre sus alumnos mayoritariamente a primeras generaciones de estudiantes. Según los últimos datos publicados en el año 2015 por la Secretaría de Políticas Universitarias del país, la tasa de crecimiento de nuevos inscriptos para el conjunto de universidades estatales de la Argentina durante el período 2010-2014 fue de 5%, mientras que para el conjunto de las “nuevas” universidades la tasa de crecimiento fue del 436%. Asimismo, la tasa de crecimiento de estudiantes para el conjunto de universidades estatales de la Argentina durante el período 2010-2014 fue del 7%, mientras que para el conjunto de las “nuevas” universidades la tasa de crecimiento fue del 649%.

Es necesario señalar que la creación de nuevas universidades nacionales muy cercanas geográficamente a otras universidades nacionales ya existentes, probablemente, ha constituido un exceso. En muchos casos, la separación entre algunas de las que ya funcionaban y las nuevas es de unos pocos kilómetros. Posiblemente estas creaciones se hayan debido a la presión de intereses políticos locales en algunos municipios. Hubiera sido mejor en lo institucional y en lo académico asumir un modelo “multi-campi” –como existe en Brasil, en México y en otros países de América Latina-. Es decir que la oferta se brinde a partir de una universidad ya

existente y consolidada, creandósólo la estructura de nuevos *campus* académicos que atiendan a la población en las áreas que necesitan cobertura.

2.2. Características, estructuras y funcionamiento de las Nuevas Universidades Nacionales

Como primer punto a destacar frente al problema del funcionamiento de las nuevas universidades, la Ley de Educación Superior del año 1995 estableció (en su art. 49) que las nuevas universidades poseen un período máximo de cuatro años, desde su creación, para normalizar su funcionamiento. Es decir, concursar las plantas docentes y llamar a elecciones de los claustros de docentes, graduados y alumnos para elegir autoridades. Sin embargo, aún quedan varias universidades por normalizar su situación. En estos casos los docentes aún no concursaron sus cargos y trabajan con contratos irregulares (interinos), lo cual afecta sus condiciones laborales, principalmente en cuanto a la estabilidad del empleo. Por otro lado, en muchos casos mantienen autoridades y grupos académicos vinculados a sectores políticos locales.

En cuanto a sus estructuras, la misma Ley fijó que las universidades son autónomas para definir sus estructuras académico-administrativas. Hasta la década de los ´90, las universidades argentinas fueron creadas con un modelo napoleónico de organización que aún mantienen: por facultades y cátedras. Sólo muy pocas universidades de las creadas antes de esos años tenían estructuras departamentales. A diferencia, las nuevas universidades creadas desde la década de los 90, se organizaron con estructuras más flexibles, mediante la creación de institutos, centros, escuelas o departamentos. Otra característica distintiva, es que estas nuevas universidades incorporaran en sus estructuras y prácticas de gestión a recursos humanos profesionalizados, adoptando nuevas prácticas que provienen de otros campos u espacios no académicos.

En sus formas de gobierno, las nuevas universidades repiten la estructura de autoridades de las otras universidades nacionales: Asamblea, Consejo Superior y Rector en el ámbito de las Universidades y Consejo Académico o Directivo, Director y Director de carrera a nivel de unidades académicas (Storni, 2005). Pero presentan algunas innovaciones respecto del modelo de cogobierno tradicional incorporando en la composición de las instancias colegiadas de decisión a ciertos actores externos, como, por ejemplo, representantes del Consejo Social o del gobierno local y/o provincial. Además, en general, en los órganos colegiados de estas nuevas

universidades tienen mayor representación las autoridades y docentes por sobre otras representaciones (graduados, no docentes, etc.) (Marquina y Chiroleu, 2015).

En cuanto a la oferta académica, la misma es variada y original. En general, en la mayoría se dictan carreras de las Ciencias Económicas y Administración, Ciencias Básicas y Aplicadas, Ciencias de la Salud, Sociales y Humanas. Si bien en varias universidades se observa la presencia de carreras más comunes, tales como Trabajo Social, Administración o Contador Público, también se destaca la oferta de carreras originales para el sector público. Por ejemplo, en el área de la Salud encontramos: Medicina, Bioquímica, Licenciatura en Enfermería (cubriendo una vacancia a nivel país de esta carrera) o Licenciatura en Organización y Asistencia de Quirófanos. Asimismo, también se observan carreras originales en las Ingenierías, y el sector de la Agronomía. Por ejemplo: Ingeniería en Petróleo, Biotecnología (Moreno, Jaureche), Ingeniería Electromecánica, Ingeniería Química (Merlo, Jaureche), Ingeniería Industrial, Ingeniería en Zootecnia (Chaco Austral) o Licenciatura en Ciencias Agrarias o Geología (Tierra del Fuego). Por último, carreras vinculadas al Diseño y Tecnología como Licenciatura en Medios Audiovisuales y Digitales (Rafaela y Tierra del Fuego), Diseño de Marcas y Envases (Avellaneda) o Diseño Industrial (Avellaneda)

Finalmente, se observa una presencia interesante de carreras de ciclos de Licenciatura en Gestión en el área de Educación para la formación de maestros y profesores y en el área de Salud, en especial de Enfermería. También una oferta de carreras más cortas (Tecnaturas) con orientaciones específicas en distintos campos disciplinares y locales. Por ejemplo; Tecnicatura en Emergencias Sanitarias y Desastres (Jaureche), Tecnicatura Universitaria en Farmacia Hospitalaria, Tecnicatura Universitaria en Información Clínica y Gestión de Pacientes, Tecnicatura Universitaria en Producción Vegetal Intensiva, Tecnicatura Universitaria en Emprendimientos Agropecuarios (Jaureche), Tecnicatura Superior en Aeronáutica Civil (Chaco Austral) o Tecnicatura en Intervención Socio Comunitaria (Avellaneda)

En cuanto al desarrollo de la oferta de Posgrados, si bien el posgrado ha tenido un crecimiento prolífero en las universidades nacionales del país, aún no se ha consolidado en las universidades creadas en la última década, salvo excepción de un caso, que ha extendido la oferta de carreras de posgrado con el dictado de dos doctorados y tres maestrías (Chaco Austral). En el resto, se observan pocos posgrados con la modalidad de "cursos", o bien bajo la forma de Diplomaturas (las cuales no acreditan en la CONEAU), o bien Especializaciones o alguna Maestría. En muchos casos, aún no se han creado las áreas de posgrado, ni definido sus estructuras.

Por otro lado, cabe destacar que la oferta en estas nuevas universidades se combina con programas de becas y tutorías, atendiendo a las necesidades peculiares de los ingresantes. A nivel Nación, existe el Programa Nacional de Becas Universitarias que tiene como objeto promover la igualdad de oportunidades, mediante un sistema de becas (financiamiento económico) que faciliten el acceso y la permanencia de los alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico para los estudios de grado y las tecnicaturas en universidades nacionales o en institutos universitarios. También existen becas de las propias instituciones o de otros programas específicos como el Programa Nacional de Becas del Bicentenario, destinado a ingresantes a carreras consideradas estratégicas para el desarrollo productivo del país. No obstante, aún resta evaluar el alcance de estos programas y su éxito para conseguir la equidad en el acceso y la permanencia y graduación de los alumnos becados.

Finalmente, acompañando la creación de estas nuevas universidades, se ha promovido desde la política pública y la evaluación de las instituciones, la firma de diversos convenios y la participación en redes para la articulación con las escuelas secundarias, el fortalecimiento institucional y la atención específica de los problemas locales y territoriales.

3. Innovaciones importantes en el periodo: experiencias emergentes, innovación académica, subsedes, internacionalización y nuevos centros de investigación.

A partir de la sanción de la Ley 24.521/95 de Educación Superior (LES), Argentina ha desarrollado sistemáticamente una política de transformación de la universidad que tiene como propósito explícito el mejoramiento de la calidad del sistema, de las instituciones, de las carreras y los procesos educativos. Se ha orientado con esos propósitos la tarea desarrollada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) -creada a partir de la LES- de evaluación institucional y de acreditación de carreras, así como la puesta en marcha de diversos programas orientados a la mejora por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y de otras dependencias ministeriales, como el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR), el Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitario (PMSIU) o el ya finalizado Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), entre otros. A partir de estas acciones, las universidades han desarrollado algunos cambios, muchos de los cuales responden a

ajustes institucionales para atender las recomendaciones o exigencias de la CONEAU en los procesos de evaluación institucional externa y de acreditación o bien para el cumplimiento de objetivos de programas ligados a procesos de financiamientos específicos (Fernández Lamarra y otros, 2015).

A continuación se describen algunas de las innovaciones más importantes en lo que respecta a políticas públicas para el nivel superior en el período considerado:

3.1. Democratización del acceso a la educación superior

El nuevo mapa universitario se caracteriza por incorporar como problemática la ampliación del acceso a la educación superior a estudiantes provenientes de sectores sociales desfavorecidos y que, por consiguiente, requieren de una atención específica y diferenciada. Dicha problemática inicialmente es abordada a partir del desarrollo de diferentes estrategias institucionales y, posteriormente, formará parte del desarrollo de políticas públicas emanadas por el Estado Nacional.

En el plano institucional, las universidades nacionales situadas en el territorio de la Provincia de Buenos Aires se presentan como innovadoras en el desarrollo de estrategias tendientes a garantizar el acceso y la permanencia de estudiantes provenientes de sectores populares, muchos de los cuales son primera generación de estudiantes universitarios dentro del ámbito familiar. En este marco se creó la Red de Universidades del Conurbano Bonaerense (RUNCOB), cuya finalidad es la atención de este particular perfil de estudiante (Fernández Lamarra y otros, 2015).

La principal estrategia desarrollada desde mediados de los años noventa (inicialmente por las universidades integrantes de la RUNCOB) ha sido el sistema de ingreso, por considerar que el ingreso directo oculta una dinámica de selectividad social, en el sentido de que sólo logran continuar con los estudios quienes provienen de sectores sociales más favorecidos. Por el contrario, los cursos de ingreso, como instancias previas del acceso a las carreras universitarias, se presentan como una vía para la adquisición de herramientas de trabajo intelectual que favorezcan el desempeño académico de los estudiantes. Estas universidades recientemente creadas que atienden estudiantes de “nuevo ingreso¹⁵” migraron de un sistema basado en la selectividad a una nueva modalidad de abordaje de la población estudiantil ingresante

¹⁵Mundt, Curti y Tommasi (2011) denominan “de nuevo ingreso” a los estudiantes que se caracterizan por provenir de familias sin antecedentes de formación superior, cursantes de una escuela media sometida a permanentes reformas, que requieren acompañamiento en su pasaje hacia la universidad.

con el objetivo de ajustarla a su perfil específico y de asegurar no sólo su acceso sino también de favorecer su permanencia y finalización de los estudios universitarios.

En el plano de las políticas públicas, en el año 2014 se crea el programa nacional “La universidad en los barrios, los barrios en la universidad” que tiene como objetivo la democratización del acceso a la educación superior universitaria, fortaleciendo el vínculo entre la universidad pública y el ámbito local. Asimismo, durante la última década se amplió el número de becas para el estudio de carreras universitarias, aunque aún constituye un porcentaje muy reducido en relación con el total de la matrícula y los montos son tan bajos que sólo alcanzan para solventar gastos de transporte y material de estudio (Arias et al., 2015)

3.2. Reorientación de la investigación

Con el nuevo escenario político que se inicia en nuestro país a partir del siglo XXI se producen cambios significativos en las políticas destinadas a educación, ciencia y tecnología. Especialmente, se intenta ligar la noción de innovación a la idea de apropiación social del conocimiento científico, para lo cual se plantean una serie de prioridades y orientaciones estratégicas. En ese marco, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) desarrolla una serie de líneas de financiación direccionadas hacia las universidades (aunque no exclusivamente), constituyéndose de ese modo en una herramienta para orientar institucionalmente la investigación (Rovelli, 2015).

La focalización de las políticas públicas destinadas a ciencia y tecnología cobra mayor relevancia a partir de 2008, con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT). Así, el “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Argentina Innovadora 2020, 2012-2015”, del MINCYT propone fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En ese marco se establecen seis grandes temas de intervención: agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria y salud. Al mismo tiempo, se identifican treinta y cuatro Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE) hacia donde orientar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico (Rovelli, 2015).

3.3. Fortalecimiento del vínculo Universidad-Sociedad

La relación entre la universidad y el medio social también registró algunas modificaciones, especialmente a partir de 2008, con el desarrollo de una serie de políticas emanadas desde el Estado Nacional, orientadas a fortalecer el vínculo de las universidades con la comunidad local. Bajo el lema “Universidad y Territorio” se

desarrollaron acciones convocantes a la presentación de proyectos por parte de las universidades. Al respecto, pueden señalarse los siguientes programas: Cooperativismo y Economía Social en la Universidad (2014-2015); Vinculación Tecnológica (2008-2015), para la articulación de las universidades con el sector productivo; Extensión Universitaria (2008-2015), actualmente denominado “Universidad, Estado y Territorio”, y Voluntariado Universitario, cuyo objetivo es profundizar la función social de la Universidad, integrando el conocimiento generado en las aulas con las problemáticas más urgentes del país, con la participación de estudiantes y docentes junto a la comunidad (Marquina y Chiroleu, 2015).

3.4. Mejoramiento de la calidad de la educación y su infraestructura

Desde 2007 hasta el 2015 se han desarrollado desde el Ministerio de Educación programas para mejorar la calidad de la enseñanza universitaria, principalmente en carreras de interés público según lo determina el artículo 43 de la Ley de Educación Superior, y también en algunas carreras del área de las ciencias sociales y humanidades.

Otros programas anteriores se orientaron a la articulación de sectores o instituciones, como INTER U (2009-2010), para el intercambio de estudiantes, docentes y técnicos entre universidades en las ciencias exactas y naturales; el programa de articulación e integración de la formación docente entre universidades e institutos superiores (2008-2009).

Asimismo se pusieron en marcha programas para la articulación de la universidad con la escuela secundaria, a saber: Articulación Escuela Media (2004, 2008, 2010), Apoyo al último año en Ciencias Exactas y Naturales (2009), Universidad y Escuela Secundaria (2010 - 2015), este último direccionado a las Ciencias Exactas Naturales y Tecnologías.

En relación al período considerado se destaca como novedoso desde 2007 la implementación de un programa para el desarrollo de infraestructura en las universidades, gestionada desde la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Los fondos se asignan directamente a las instituciones para atender el desarrollo de la actividad formativa y de investigación (Marquina y Chiroleu, 2015).

A través del “Programa de Seguridad” y el “Programa de Accesibilidad en Universidades Nacionales” se ha pretendido lograr que los edificios universitarios se encuentren en condiciones seguras, a efectos de lograr una evacuación correcta ante

una emergencia y sean accesibles a todos sus usuarios, independientemente de sus condiciones físicas.

3.5. Evaluación y Acreditación

En el periodo comprendido se han desarrollado plenamente las actividades de evaluación y acreditación a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) comprendidas en la Ley de Educación Superior de 1995. Estas son: la acreditación obligatoria de carreras de interés público a partir de estándares disciplinares, la acreditación obligatoria de posgrados, la autorización provisoria y definitiva de nuevas instituciones privadas, la autorización de agencias de evaluación, los informes técnicos para la puesta en marcha de instituciones universitaria públicas, y la evaluación externa dentro de procesos autónomos de evaluación institucional.

Al respecto, pueden mencionarse algunas innovaciones incorporadas en los mecanismos de acreditación de las carreras de grado reguladas por el Estado. En primer lugar, dada la brecha existente entre los estándares de acreditación y la situación de las carreras a acreditar, la CONEAU creó una instancia intermedia a la acreditación de 6 años, de una duración de 3, con compromisos asumidos de mejora (García de Fanelli, 2011). En cuanto a las carreras de posgrado, la mayor innovación estuvo dada por la posibilidad de acreditar maestrías profesionales, además de las ya tradicionalmente académicas.

Asimismo, desde la Secretaría de Políticas Universitarias, a través del Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza, comenzaron a otorgarse fondos a las carreras acreditadas para alcanzar el cumplimiento de los compromisos asumidos. Cabe destacar el Proyecto de Mejoramiento de las Carreras de Ingeniería (PROMEI), por su alcance y fondos comprometidos. Su implementación ha tenido dos efectos, por un lado, la mayoría de las carreras de ingeniería que tenían una acreditación intermedia lograron ser acreditadas por otros tres años. Por otro lado, el proceso de acreditación fue ganando legitimidad dentro de la comunidad universitaria en la medida en que el Estado no sólo dictamina sobre la calidad de las carreras sino que también las ayuda a alcanzar los estándares fijados (García de Fanelli, 2011).

Actualmente las carreras de grado que se acreditan son: Arquitectura, Biología, Enfermería, Farmacia y Bioquímica, Geología, Informática, Ingeniería (en sus diversas orientaciones), Medicina, Odontología, Psicología, Química y Veterinaria. Algunas de ellas forman parte del sistema.

3.6. Internacionalización

A partir de 2006 se ha promovido desde la Secretaría de Políticas Universitarias el desarrollo de la universidad argentina en el exterior, a través del Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA). Dentro de sus objetivos cabe mencionar la creación de redes y consorcios con universidades extranjeras, la organización de misiones a otros países el desarrollo de asociaciones e investigación, intercambio de estudiantes y docentes, el diseño de desarrollos tecnológicos conjuntos, entre otros (García de Fanelli, 2011).

En el mismo sentido se vienen financiando proyectos de cooperación bi o multilateral a través del Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI), cuyo objetivo es la inserción de las instituciones de educación superior argentinas en los procesos de vinculación internacional, integración, desarrollo local y regional (García de Fanelli, 2011).

Las acciones de cooperación bilateral tienen como eje estratégico la cooperación en particular con los países de América Latina y del MERCOSUR, con el fin de potenciar las capacidades y contribuir al fortalecimiento de los sistemas universitarios de la región, fomentando la cooperación interinstitucional. En este marco, cabe mencionar el Programa de Centros Asociados de Posgrados entre Brasil y Argentina (Convenio CAPES-SPU) y el proyecto "Alfa Tuning América Latina" (que cuenta con financiamiento de la Comisión Europea).

En lo que refiere a la cooperación multilateral el eje estratégico se encuentra identificado en el MERCOSUR y la UNASUR. De esta manera el Programa participa en representación de Argentina en las reuniones de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR y en las reuniones del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación de UNASUR (COSECCTI) a través del Subgrupo de Educación Superior. También el Programa tiene participación en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

En lo que respecta a la acreditación y su rol en la internacionalización funciona el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias para el Mercosur – ARCUSUR, que tuvo su antecedente en el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA). Este mecanismo se implementó entre 2002 y 2006, habiendo sido acreditadas 62 carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina, entre ellas 14 carreras argentinas.

La puesta en marcha del ARCUSUR se llevó a cabo a partir de sucesivas convocatorias por titulación realizadas entre 2008 y 2010. Se han acreditado en este primer ciclo 224 carreras (52 argentinas): Medicina (4 carreras), Enfermería (4 carreras), Agronomía (8 carreras), Ingeniería (17 carreras), Odontología (2 carreras), Veterinaria (8 carreras) y Arquitectura (9 carreras).

4. Estrategias, retos y perspectivas futuras.

A lo largo del presente trabajo se ha buscado aportar algunos datos y reflexiones para analizar las principales transformaciones que se han desarrollado en el Sistema de Educación Superior de Argentina en lo que va de este siglo XXI.

La República Argentina comenzó el siglo XXI superando una fuerte crisis económica y política, recuperando el crecimiento económico y con procesos de impacto mediano en la redistribución de la riqueza, la disminución de la pobreza e indigencia y una cierta mejora de sus índices sociales. Este mejoramiento se vio reflejado también en la inversión pública en educación en general y en educación superior en particular. Incluso durante el período analizado, la educación superior ha mejorado su peso relativo en la inversión estatal en el sector, creciendo la inversión por alumno.

Durante estos años, en el país se ha producido un crecimiento de la matrícula en el nivel que -si bien mantiene la histórica inequidad de acceso en términos de segmentación socioeconómica- mejora el acceso de sectores postergados permitiendo el ingreso de "estudiantes de primera generación". Esto se ve reflejado en la creación de nuevas instituciones de educación superior con un impacto muy fuerte en la Provincia de Buenos Aires. Si bien hay quienes tienen un posicionamiento crítico frente a la creación -quizás excesiva- de nuevas universidades particularmente en el conurbano bonaerense, estas instituciones han permitido el acceso de población que no tenía oferta a su alcance.

Las nuevas universidades nacionales creadas durante este período han dejado de responder al tradicional modelo napoleónico de gestión y se organizan a través de estructuras más flexibles, incorporando además nuevas áreas técnicas para responder a los desafíos y las políticas contemporáneas.

Es importante destacar durante estos años además el desarrollo de parte del Estado Nacional de programas que están vinculados a orientar el desarrollo del nivel. Por ejemplo, a partir de la promoción del vínculo entre universidad y sociedad, la promoción de carreras de interés público, la articulación entre la escuela secundaria y

la universidad, la evaluación y la acreditación de carreras de grado y de posgrado y la promoción de líneas de desarrollo de procesos de internacionalización de la educación superior, entre otros.

Considerando los avances en relación al crecimiento y la democratización del nivel superior destacados en los apartados anteriores, resulta fundamental que las instituciones del nivel superior avancen hacia una mejora en la calidad y la pertinencia académica y social. Para esto, los procesos de autoevaluación resultan fundamentales, en la medida que posibiliten el camino hacia una cultura de una gestión responsable, autónoma, pertinente y eficiente en cada institución. Para ello, será necesario contar con estructuras institucionales de carácter innovador, con nuevas modalidades de planeamiento, de conducción, de evaluación y de toma de decisiones, que tengan carácter democrático y participativo. Así mismo se debe profundizar la articulación entre las funciones de docencia, investigación y extensión y transferencia, en el marco de las prioridades institucionales.

En relación a las políticas de educación superior, resulta fundamental su definición pensando en el mediano y largo plazo, de forma tal que no solo se busque atender a los problemas urgentes sino que se piense en una "Universidad para el futuro". En la Universidad Nacional de Tres de Febrero se ha creado la Cátedra UNESCO "Educación y futuro en América Latina", que está actualmente en proceso de organización, dirigida por Norberto Fernández Lamarra.

Resulta necesario diseñar y ejecutar políticas en un marco amplio y participativo que tienda a la búsqueda de consensos, o bien la discusión ordenada de disensos entre todos los actores pertinentes. Esto requiere articularse fuertemente con la sociedad y sus organizaciones representativas. Para ello, es necesario reafirmar las concepciones de autonomía universitaria y replantearlas en relación con los nuevos desafíos de la sociedad y su gobernabilidad.

Las políticas universitarias deben articularse con las políticas y planes del conjunto de la educación –a fin de asegurar su integración– y con las del sistema científico-tecnológico para responder con pertinencia a sus desafíos. También deben articularse con los sectores del trabajo y de la producción, para contribuir a su mejoramiento tecnológico y a su mejor funcionamiento en el marco de los requerimientos globales, nacionales y regionales. Estas vinculaciones universidad–sociedad–sectores del trabajo y de la producción, requieren de una educación superior diseñada para su desarrollo a lo largo de toda la vida. Desde una perspectiva imprescindible de equidad y justicia social, deben atenderse prioritariamente y de manera innovadora los

requerimientos de los sectores sociales pobres, lo que facilitará su inclusión en el sistema educativo y en la educación superior.

En lo que respecta a la dimensión internacional, resulta fundamental la necesidad de políticas que contribuyan a la construcción de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, superando las iniciativas aisladas y que promuevan la convergencia entre asociaciones y redes existentes, intensificando la cooperación Sur-Sur.

La pertenencia, eficiencia y el carácter creativo con que se encaren estas nuevas responsabilidades políticas, sociales y académicas de las universidades favorecerán - o no sus mejores y deseables contribuciones a un pleno desarrollo en democracia y con justicia social de los países de América Latina y a responder de manera innovadora a la exigencias de la Sociedad del Conocimiento. Asimismo, posibilitarán la construcción colectiva de una nueva Reforma Universitaria, tanto para el país, como para América Latina en su conjunto, que rinda homenaje a la Reforma de 1918, la actualice, la profundice y que haga posible que la educación superior responda efectivamente a los requerimientos actuales y futuros de la región en lo político, en lo social y en lo académico.

Referencias bibliográficas

AA.VV. (2012). La Educación Superior en Argentina. En: La Educación Superior en el MERSOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Arias, M.F., Mihal, I., Lastra, K., Gorostiaga, J. (2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en argentina Un análisis de políticas institucionales para favorecer la retención. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 20, núm. 64, enero-marzo, 2015, pp. 47-69

Claverie, J (2012) Trayectorias académicas. Mecanismos de acceso, permanencia y promoción en la carrera de los docentes universitarios. Un estudio de caso en la UBA (tesis doctoral). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Ezcurra, A.M. (2011). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave. En: Fernández Lamarra, N. y Costa de Paula, F. (coord.) La Democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y Posibilidades. Buenos Aires: EDUNTREF.

Fernández Lamarra, N. (2003). La educación superior argentina en debate. Buenos Aires: IESALC/UNESCO, EUDEBA.

Fernández Lamarra, N. y otros (2015). La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Fernández Lamarra, N. y Perez Centeno, C. (2016). La Educación Superior en América Latina en el nuevo milenio. Revista Española de Educación Comparada. Número 27.

García de Fanelli, A. (2011) La educación superior en argentina 2005-2009. En Brunner, J.J. y Ferrada Hurtado, R. (eds.) Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA. Disponible en: <http://www.cinda.cl/htm/es.htm>.

González, G. (2014). Entre los noventa y las reformas: Perspectivas en torno a la regionalización de las políticas de educación superior. En: Revista Latinoamericana de Educación Comparada, Año 5 N°5, pp. 142-156.

Gazzola, A. L. y Didriksson, A. (2008) Tendencias de la Educación Superior en America Latina y el Caribe. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.

Marquina, M. y Chiroleu, A. (2015) ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina”. Propuesta Educativa, Número 43 – Año 24 – Jun. 2015 – Vol1 – Págs. 7 a 16.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias (2000), Anuario de Estadísticas Universitarias.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias (2005), Anuario de Estadísticas Universitarias.

Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias (2010), Anuario de Estadísticas Universitarias.

Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias (2015), Anuario de Estadísticas Universitarias.

Mundt, C., Curti, C. y Tommasi, C. (2011) Inclusión en los estudios universitarios en el conurbano bonaerense: la construcción de una concepción integral desde una perspectiva de gestión. En: Fernández Lamarra, N. y Costa de Paula, F. (coord.) La Democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y Posibilidades. Buenos Aires: EDUNTREF.

OREALC (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015 (Santiago: UNESCO).

Perez Centeno, C. (2015). Avances y límites del proceso de democratización e inclusión educativa en América Latina en el siglo XXI. V Congreso Internacional de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires: SAECE. Accesible en: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso5/trab097.pdf>

Poggi, M. (2014) La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico. Buenos Aires: Santillana.

Rovelli, L. (2015). Un modelo para armar: áreas prioritarias e investigación en universidades nacionales. Ciencia, Docencia y Tecnología, vol. XXVI, núm. 51, noviembre, 2015, pp. 26-53.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2009) Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente. Ponencia presentada en la VI Reunión de la RIEPESAL: Educación superior y Kirchnerismo: las políticas para el sector durante el período 2003-2010. Los

Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Storni, A. (2005). Las “nuevas” universidades del conurbano bonaerense (10 años después).V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur: Poder, gobierno y estrategias en las Universidades del América del Sur. Mar del Plata: 8, 9 y 10 de Diciembre 2005.