

CURSO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA

BALANCES Y
DESAFÍOS DE
LA EDUCACIÓN
SUPERIOR
ARGENTINA

1

Secretaría de Políticas
Universitarias



Ministerio de Educación
Argentina



EDUNPAZ
Editorial Universitaria

CURSO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA

CURSO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA

BALANCES Y DESAFÍOS
DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR ARGENTINA

Jerónimo Ainchil, Oscar Alpa, Juan Manuel Arbelo, Yanina Armentano,
Ana Bidiña, Mariana Fernandez, Marcela Groppo, Guillermo Luis Grosskopf,
Marcela Imperiale, Víctor A. Moriñigo, Félix Daniel Nieto Quintas,
Carlos Pérez Rasetti, Hugo Saulo, Jorge Steiman, María Florencia Tarabelli,
Pablo Tovillas, Leonardo Villalba, Ernesto Villanueva, Lizzie Wanger

Secretaría de Políticas
Universitarias



Ministerio de Educación
Argentina



EDUNPAZ
Editorial Universitaria

Curso de gestión universitaria : balances y desafíos de la educación superior argentina / Jerónimo Enrique Ainchil ... [et al.]. - 1a ed. - José C. Paz : Edunpaz ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias , 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-8262-15-4

1. Universidades. 2. Gestión Pública. 3. Sistemas de Evaluación. I. Ainchil, Jerónimo Enrique.
CDD 378.10107

1ª edición, agosto de 2023

© 2023, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2023, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 987-8262-15-4

Universidad Nacional de José C. Paz

Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Maquetación integral: **Mariana Aurora Zárate y Florencia Jatib**

Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico**

Corrección de estilo: **María Laura Romero, Nora Ricaud y Laura Carolina González**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

AUTORIDADES NACIONALES

Ministro de Educación de la Nación

Mgter. Jaime Perczyk

Secretario de Políticas Universitarias

Esp. Oscar Alpa

Subsecretario de Políticas Universitarias

Mgter. Daniel López

Subsecretario de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles

Lic. Leandro Hipólito Quiroga

Directora Nacional de Programas de Ciencia y Vinculación Tecnológica

Mgter. Yanina Armentano

Directora Nacional de Gestión Universitaria

Lic. Roxana Puig

Directora Nacional de Presupuesto e Información Universitaria

Lic. Andrea Escande

Director Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado

Sr. Alejandro Ades

DIRECCIÓN NACIONAL DE PROGRAMAS DE CIENCIA Y VINCULACIÓN TECNOLÓGICA

Directora Nacional

Mgter. Yanina Armentano

Responsable del Área de Capacitación y Publicaciones

Mgter. Marcela Imperiale

Coordinadora del Curso de Gestión Universitaria

Lic. y Prof. Mariana Fernandez

Equipo técnico

Lic. Leonardo Villalba

Natalia Gil

Lic. Laura Esperón

Coordinación editorial general de la Secretaría de Políticas Universitarias:

Dra. María Rosa Brumat

Mgter. Yanina Armentano

Mgter. Marcela Imperiale

Lic. Prof. Mariana Fernandez

ÍNDICE

PRÓLOGO

Jaime Perczyk / 15 /

PRESENTACIÓN

Oscar Alpa / 17 /

INTRODUCCIÓN

Mariana Fernandez, Yanina Armentano y Marcela Imperiale / 19 /

1. Aspectos generales del Curso / 20 /

2. Instituciones participantes del Curso de Gestión Universitaria / 25 /

MÓDULO I.A. EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO EN EL ESCENARIO NACIONAL Y SUS DESAFÍOS. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

Carlos Pérez Rasetti / 29 /

1. El sistema universitario como subsistema
del Sistema de Educación Superior / 29 /

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 2. La Constitución Nacional y la competencia Nacional para la cuestión universitaria | / 30 / |
| 3. La Constitución reformada en 1994: gratuidad y equidad; autonomía y autarquía | / 32 / |
| 4. La Ley de Educación Superior N° 24521 de 1995 | / 33 / |
| 5. Estructura del sistema de educación superior | / 35 / |
| 6. Derecho a la universidad | / 36 / |
| 7. Los fines y objetivos de la Educación Superior | / 39 / |
| 8. Derechos y obligaciones de los docentes | / 40 / |
| 9. Estructura del sistema del sistema de educación superior | / 41 / |
| 10. Criterios generales para la educación superior | / 45 / |
| 11. Carreras de riesgo | / 46 / |
| 12. La autonomía universitaria en la LES | / 47 / |
| 13. Articulación de los subsistemas universitario y de Institutos de Educación Superior | / 48 / |
| 14. Coordinación del Sistema | / 49 / |
| 15. Perspectivas | / 52 / |
| Referencias bibliográficas | / 56 / |

MÓDULO I.B. EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO EN EL ESCENARIO NACIONAL Y SUS DESAFÍOS.

LOS DESAFÍOS DEL SUA EN EL ESCENARIO NACIONAL Y REGIONAL

Ernesto Villanueva / 59 /

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. Palabras introductorias | / 59 / |
| 2. Dificultades, problemas y limitaciones en la implementación de la Ley de Educación Superior | / 62 / |
| 3. El sistema de créditos en las universidades | / 65 / |

MÓDULO II. LA POLÍTICA Y GESTIÓN ACADÉMICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CURRÍCULUM UNIVERSITARIO

Jorge Steiman, Lizzie Wanger, Oscar Alpa y Florencia Tarabelli / 67 /

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. Presentación | / 67 / |
| 2. Incluir titulaciones intermedias o certificaciones de saberes como política de derechos hacia los/as estudiantes | / 68 / |
| 3. Generar planes de estudio con las máximas condiciones de flexibilidad posibles | / 69 / |
| 4. Generar planes de estudio con decisión deliberada sobre el porcentual que abarcará cada tipo de formación | / 72 / |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 5. Acortar la duración real de las carreras de grado | / 73 / |
| 6. Definir tanto políticas académicas de ingreso como de egreso | / 73 / |
| 7. Incluir la formación práctica a lo largo de todo el plan de estudio (y no solo al final) | / 75 / |
| 8. Considerar lo mejor de la presencialidad y lo mejor de la virtualidad para la enseñanza | / 77 / |
| 9. Compartir trayectos formativos | / 78 / |
| 10. Vincular docencia, investigación y extensión | / 78 / |
| 11. Internacionalizar el currículum | / 79 / |
| 12. Cierre | / 79 / |
| Referencias bibliográficas | / 81 / |

MÓDULO III. POLÍTICA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

| | |
|-----------------------------------------------------------|--------|
| Víctor Moriñigo, Juan Manuel Arbelo y Guillermo Grosskopf | / 83 / |
|-----------------------------------------------------------|--------|

| | |
|---------------------------------------------------------------------|---------|
| 1. Introducción | / 83 / |
| 2. Las universidades nacionales dentro del sector público argentino | / 86 / |
| 3. Mecanismos de distribución presupuestaria en educación superior | / 90 / |
| 4. Presupuesto | / 101 / |
| 5. Etapas de la ejecución del gasto | / 116 / |
| 6. Estados contables | / 120 / |
| 7. Esquema de los sistemas de control conjunto | / 124 / |
| 8. El presupuesto de las universidades nacionales | / 126 / |
| 9. Ejecución del presupuesto universitario | / 135 / |
| 10. Modelo de asignación presupuestaria | / 142 / |
| 11. Sistema de Información Universitaria (SIU) | / 144 / |

MÓDULO IV. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y LA VINCULACIÓN UNIVERSITARIA

| | |
|----------------------------------------------------|---------|
| Ana Bidiña, Félix Nieto Quintas y Jerónimo Ainchil | / 145 / |
|----------------------------------------------------|---------|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1. Introducción | / 145 / |
| 2. La ciencia, la tecnología y la vinculación en la historia de la institución universitaria | / 147 / |
| 3. Gestión de la investigación en la universidad | / 173 / |
| 4. Gestión de la vinculación tecnológica | / 182 / |
| Lecturas mínimas | / 188 / |
| Bibliografía general | / 189 / |

**MÓDULO V.A. EVALUACIÓN Y ASEGURAMIENTO
DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.
EVALUACIÓN EXTERNA Y DE LOS SISTEMAS
INSTITUCIONALES DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (SIED)**

Pablo Tovillas / 193 /

- 1. Introducción / 193 /
- 2. La evaluación externa / 195 /
- 3. La evaluación de los SIED / 197 /
- 4. Desafíos del sistema de evaluación y acreditación / 200 /
- Bibliografía / 200 /

**MÓDULO V.B. EVALUACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS**

Marcela Groppo / 201 /

- 1. Introducción / 201 /
- 2. La acreditación de carreras / 202 /
- 3. ¿Qué carreras deben acreditarse en nuestro país? / 203 /
- 4. Los estándares para la acreditación / 204 /
- 5. Modelo de evaluación y procedimientos / 206 /
- 6. La acreditación frente a las reconfiguraciones
de los procesos de formación / 208 /
- 7. La acreditación y la internacionalización / 208 /
- 8. Reflexiones y desafíos / 210 /
- Bibliografía / 211 /

**MÓDULO VI. LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA UNIVERSITARIA:
PROTAGONISTA EN LA TOMA DE DECISIONES**

Hugo Saulo / 213 /

- 1. La información estadística y sus desafíos en la actualidad / 213 /
- 2. Navegando en un mar de datos, ¿o en un océano? / 214 /
- 3. Los indicadores, aliados para ordenar el caos / 215 /
- 4. Tomando decisiones en la “edad del dato” / 216 /
- 5. Las personas como protagonistas / 217 /
- 6. A modo de cierre / 218 /

**CONCLUSIONES PRELIMINARES. PERCEPCIONES
ACERCA DEL CURSO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA**

Marcela Imperiale y Leonardo Villalba

/ 221 /

1. Análisis del perfil de los cursantes

/ 222 /

2. Análisis de la percepción de los cursantes acerca del CGU

/ 225 /

3. Anexo. Cuestionario a los cursantes 2020-2022

/ 230 /

LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

/ 233 /

PRÓLOGO

La universidad pública argentina es una de las instituciones mejor valoradas por nuestra sociedad. Su reconocida labor en materia de docencia, investigación y extensión es un punto de partida sobre el cual debemos continuar trabajando con responsabilidad y compromiso para responder a las necesidades y desafíos que presenta nuestro país.

A partir de diciembre de 2019, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación puso en marcha un proceso de revalorización del sistema universitario público que se vio reflejado a través de numerosas iniciativas. Una de las más significativas es, sin dudas, el Programa Nacional de Inversión en Infraestructura Universitaria. En sus dos etapas acumula, al día de hoy, inversiones por más de \$60.000 millones para el desarrollo de 167 obras destinadas a la construcción de aulas, laboratorios y bibliotecas para atender a los 2 millones de estudiantes de la Universidad Pública argentina.

Además, la SPU impulsó políticas, acciones y líneas de trabajo en materia de dotación de equipamiento tecnológico (hardware y software) y virtualización de la educación superior; creación de oferta de formación profesional preuniversitaria; fortalecimiento de la gestión universitaria, la vinculación tecnológica y la simulación clínica para las carreras de medicina, kinesiología, obstetricia y enfermería.

La presente colección de libros busca plasmar esta revalorización del sistema universitario público argentino a través del relato de experiencias en distintas casas de altos estudios de nuestro país, junto

con el testimonio de autoridades y directivos que participaron de las distintas propuestas e instancias de formación y capacitación.

En el año 2020, la Secretaría de Políticas Universitarias detectó que en nuestras universidades seguían necesitando espacios destinados a la formación de los equipos que tienen a cargo las áreas sustantivas de gestión institucional. Por entonces, se iniciaba el tiempo de pandemia marcado por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, por lo que se planificó el “Curso de Gestión Universitaria: Problemáticas y Desafíos del Sistema Universitario Argentino” con modalidad virtual, siguiendo la distribución de las regiones organizadas según los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). El curso se difundió entre las universidades públicas nacionales, provinciales y de las fuerzas de seguridad de todo el país. La invitación se extendió a los rectores, quienes identificaron los perfiles de gestión que requerían capacitación a partir de sus necesidades institucionales.

El presente ejemplar recoge testimonios de distintas autoridades, directivas y directivos que lo transitaron para reflexionar acerca de los ejes centrales de la gestión universitaria y sus implicancias en los equipos institucionales en escenarios desafiantes y complejos. Busca, además, generar redes de intercambio con colegas de las distintas instituciones universitarias, que permitan una sinergia asertiva, colaborativa, en pos de la mejora continua del sistema. Asimismo, tiene como objetivo la aplicación de las herramientas conceptuales y metodológicas abordadas para diseñar colaborativamente proyectos de intervención institucional que contribuyan con la mejora de la calidad universitaria.

Jaime Perczyk

Ministro de Educación de la Nación

PRESENTACIÓN

Esta serie de libros nos permite reflexionar sobre las políticas desarrolladas por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, para visitar y repensar las prácticas llevadas adelante por nuestro sistema universitario.

Desde el año 2021 nos venimos planteando, en conjunto con las universidades, trabajar en torno a lineamientos estratégicos (siete puntos) que permitan pensar un sistema de educación superior que sea protagonista del desarrollo social de nuestro país, con una perspectiva de futuro centrada en las y los estudiantes. En ese marco, desarrollamos diferentes líneas de trabajo que abordan las modalidades de enseñanza y de aprendizaje, la duración real de las carreras, la certificación de la calidad, los trayectos formativos, la internacionalización inclusiva, la carrera del investigador universitario y la curricularización de la extensión.

En esta oportunidad recuperamos la experiencia del Curso de Gestión Universitaria, una línea de acción que nos permitió brindar herramientas de apoyo en los procesos de formación, mejoramiento y consolidación de los equipos dedicados a la gestión académica, de extensión y vinculación tecnológica, de investigación y administrativa de las universidades, tanto nacionales como provinciales y de gestión estatal del territorio nacional.

Desde la Secretaría de Políticas Universitarias entendemos que, en el contexto actual, con escenarios tan desafiantes y complejos, los equipos de gestión universitaria adquieren suma relevancia, ya que son

parte del proceso de la toma de decisiones y de la articulación de las acciones que se llevan a cabo dentro y fuera de sus instituciones.

Es por ello que pensamos en una instancia de formación que fortalezca el rol que ocupan en las instituciones, permitiéndoles promover modelos de gestión que posibiliten enriquecer la calidad y la creatividad en el desempeño de las diferentes funciones que componen la vida universitaria.

La publicación concentra y sistematiza experiencias que permiten recuperar los aprendizajes, con sus aciertos y sus errores, para la posterior toma de decisiones en materia de política universitaria, continuando con la labor de impulsar una educación más justa y de calidad con el compromiso social que es consecuencia de un Estado que prioriza el derecho humano a la educación superior. Esperamos que esta producción nos permita continuar discutiendo y profundizando en pos de fortalecer y pensar la gestión de nuestro sistema universitario.

Oscar Alpa
Secretario de Políticas Universitarias

INTRODUCCIÓN

Mariana Fernández,
Yanina Armentano
y Marcela Imperiale

El *Curso de Gestión Universitaria: Problemáticas y desafíos del Sistema Universitario Argentino* constituye una línea de acción impulsada desde la Secretaría de Políticas Universitarias e instrumentada desde la Dirección Nacional de Programas de Ciencia y Vinculación Tecnológica - Área de Calidad Universitaria, con el propósito de brindar herramientas de apoyo en los procesos de formación, mejoramiento y consolidación de los equipos dedicados a la gestión académica, de extensión y vinculación tecnológica, de investigación y administrativa, de las universidades nacionales y provinciales de gestión estatal del territorio nacional.

El contexto actual pone de manifiesto, una vez más, la función sustantiva que posee la universidad, en tanto institución formadora de profesionales capaces de intervenir en el desarrollo productivo nacional e internacional, capaces de transformar el medio en el cual vivimos y por, sobre todo, sujetos de derecho desplegando sus habilidades y capacidades en pos de la inclusión. En virtud de ello, desde la SPU, entendemos que la universidad y sus equipos de gestión, requieren de una instancia de formación que fortalezca el rol que estos ocupan en las instituciones, permitiéndoles promover modelos de gestión que posibiliten enriquecer la calidad y la creatividad en el desempeño de las diferentes funciones que componen la vida universitaria.

La presente introducción se encuentra organizada en dos apartados. El primero de ellos expone los aspectos generales del curso, lo que incluye la fundamentación, los objetivos, los contenidos, los destinatarios de la línea de acción y la metodología de dictado del curso. En el segundo se presenta información

acerca de las instituciones universitarias que han participado del Curso, así como la localización y la distribución de las mismas en el territorio nacional.

1. ASPECTOS GENERALES DEL CURSO

1.1. ANTECEDENTES

El Curso nace en el año 2014 como respuesta a una necesidad del Sistema Universitario Argentino (SUA). Es esos años, la temática de la gestión universitaria no constituía una línea estratégica de acción y comenzaba a evidenciarse como una debilidad en la dimensión “gestión” de las evaluaciones institucionales.¹ En ese marco, desde el Programa de Calidad Universitaria se convocó a todas las universidades nacionales, provinciales y privadas a sumarse a la primera edición del Curso de Gestión Universitaria (CGU).

La propuesta se desarrolló de manera presencial en cada una de las regiones organizadas según los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). El CGU se replicó durante el año 2015 con características muy similares, recorrió el país y fortaleció la dimensión de gestión en las instituciones. Vale destacar que, siguiendo el mismo formato, se desarrollaron dos cursos específicos:

- El Curso de Gestión en Políticas Universitarias: una perspectiva interinstitucional SPU-CONEAU-SIGEN, que se llevó a cabo durante el 2015 para los cuadros técnicos de los tres organismos.
- El Curso de Capacitación en Gestión Universitaria para los Institutos Universitarios de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, desarrollado entre noviembre del año 2014 y mayo del 2015.

De este modo llegamos al año 2020, desde la Dirección Nacional de Programas de Ciencia y Vinculación Tecnológica se detectó que, en líneas generales, nuestras universidades seguían necesitando un espacio destinado a la formación de los equipos que tienen a cargo las áreas sustantivas de gestión institucional. Recordemos que se iniciaba un tiempo de pandemia, marcado por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, por este motivo se planificó el *CGU Problemáticas y desafíos del Sistema Universitario Argentino* con modalidad virtual siguiendo la distribución de las regiones organizadas según los CPRES.

1. Este punto se extrae en el marco de la evaluación externa (CONEAU). Recuperada de https://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/estudios/20anos_CONEAU.pdf

El diseño del Curso y la definición de sus contenidos tienen lugar a partir de un diagnóstico que se apoya en los siguientes insumos:

- Resultados de las evaluaciones institucionales.
- Información aportada por las universidades en los diferentes proyectos presentados a la Dirección.
- Datos surgidos de reuniones formales e informales mantenidas con autoridades de universidades y de unidades académicas.
- El CGU en su edición 2020-2022 se propone que los participantes logren los siguientes objetivos:
 - Profundizar el abordaje de las características específicas del Sistema Universitario Argentino, sus orígenes, alcances y logros.
 - Reflexionar acerca de los ejes centrales de la gestión universitaria y sus implicancias para los equipos institucionales en escenarios desafiantes y complejos.
 - Aplicar las herramientas conceptuales y metodológicas abordadas para diseñar colaborativamente proyectos de intervención institucional que contribuyan con la mejora de la calidad universitaria.
 - Generar redes de intercambio con colegas de las distintas instituciones universitarias, que permitan una sinergia asertiva, colaborativa, en pos de la mejora continua del sistema.

1.2. CONTENIDOS DESARROLLADOS

El CGU se organizó en seis módulos conceptuales y metodológicos. Cada módulo cuenta con un encuentro destinado a la profundización conceptual y un espacio de actividad plenaria destinada a la presentación de las áreas de gestión de la SPU. La profundización conceptual y las líneas teóricas están a cargo de reconocidos académicos del SUA. Las actividades plenarias están a cargo de los funcionarios de la SPU representando las distintas líneas estratégicas de la gestión.

| MÓDULOS | CONTENIDOS ABORDADOS | EQUIPO DOCENTE |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I. Sistema Universitario Argentino –SUA</p> <p>¿Cuáles son los principales aspectos que necesitamos conocer del SUA para gestionar las instituciones en escenarios complejos y cambiantes?</p> | <p>Eje 1. Marco Normativo que regula la Educación Superior: Ley de Educación Superior N°24.521. Su estructura y el impacto de su implementación”. Marco normativo que regula el funcionamiento del Sistema. Estructura de la LES. De la educación superior universitaria. De la educación superior no universitaria. Las disposiciones complementarias y transitorias. Impacto modernizante de la LES. Acerca de la Autonomía. Los órganos de gobierno y la participación de los claustros. El financiamiento. La gratuidad. El régimen de títulos. Los profesores. Los estudiantes.</p> <p>Eje 2. Órganos de coordinación y consulta. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Consejo de Universidades (CU). Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES).</p> | <p>Dr. Ernesto Villanueva (UNAJ)</p> <p>Prof. Carlos Pérez Rasseti (UNPA)</p> <p>Mg. Daniel López (SSPU)</p> |
| <p>II. Política y Gestión Académica</p> <p>¿Qué dimensiones son importantes para abordar durante la gestión, particularmente en tiempos de pandemia?</p> | <p>Las políticas académicas en la Ley de Educación Superior: ingreso, reconocimiento académico, carrera docente y aseguramiento de la calidad.</p> <p>La centralidad de los estudiantes en la toma de decisiones académicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliaciones y desigualdades en el acceso efectivo de estudiantes a la educación superior y su egreso. Tensión entre masividad y terminalidad. -Nuevas tendencias en el curriculum universitario y en las trayectorias formativas. -Nuevas modalidades de transitar en la universidad: la incorporación de las tecnologías y la virtualidad en la vida de las instituciones. | <p>Dr. Jorge Steiman (UNSAM)</p> <p>CPN. Oscar Alpa (UNLPam)</p> <p>Lic. Lizzie Wanger (UNAHUR)</p> <p>Lic. Florencia Tarabelli (UNCUYO)</p> <p>Lic. Roxana Puig (SPU-DNGU)</p> <p>Lic. Anahí Astur (SPU- PIESCI)</p> |

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>III. Política y Gestión Administrativa</p> <p>¿Cómo articular la Gestión Académica y la Gestión Administrativa?</p> | <p>EJE 1: 1. Introducción: Las Universidades Nacionales como sistema universitario. 2. Temas introductorios de interés y marco legal: Mecanismos de distribución presupuestaria en Educación Superior. Arancelamiento. 3. Presupuesto Universitario: formulación, fuentes de financiamiento, clasificaciones, técnicas presupuestarias (tradicional, por programas, base cero, participativo). Presupuesto Nacional.</p> <p>EJE 2: 1. Aplicación y Ejecución presupuestaria. Crédito versus plan financiero. 2. Estructuras organizativas: Facultades y/o Departamentos. Gestión de plantas docentes y no docentes y Autoridades. 3. Gestión de gastos de funcionamiento. Circuito de Compras y legislación. 4. Modelo de Pautas Presupuestarias. Breve reseña y aplicación.</p> <p>EJE 3: 1. Sistema de Información Universitaria (SIU) y otros aplicativos para la gestión. 2. Control de Gestión. Herramientas. Indicadores. Medición. 3. Relación con la Secretaría de Políticas Universitaria (SPU), rendiciones y otros.</p> | <p>CPN. Víctor Moriñigo (UNSL)</p> <p>CPN. Juan Manuel Arbelo (UNER)</p> <p>CPN. Guillermo Grosskopf (UNLA)</p> <p>CPN. Andrea Escande (SPU-DNPeU)</p> <p>Lic. Hugo Saulo (SPU-DIU)</p> |
| <p>IV. Política y Gestión de la Investigación, la Vinculación y la Extensión Universitaria.</p> <p>¿Cómo articular la investigación y la extensión con la actividad académica?</p> | <p>1.Gestión de la investigación en la universidad: políticas de investigación en la Universidad. Asignación presupuestaria a proyectos de investigación. 2.Políticas públicas de investigación científica y tecnológica en la Argentina y universidad. 3.Vinculación tecnológica: conceptos generales. 30 años de la ley 23877. Articulación público-privada. El sistema científico tecnológico como activo estratégico para el desarrollo. Rol de la universidad. Innovación. Herramientas y programas disponibles en el sistema. Creación de empresas. Ejemplos colaborativos en la pandemia. 4.Extensión universitaria.</p> | <p>Dr. Félix Nieto Quintas (UNSL)</p> <p>Mg. Ana Bidiña (UNLaM)</p> <p>Dr. Jerónimo Ainchil (UNSAdA)</p> <p>Lic. Leandro Quiroga (SPU-SFTE)</p> <p>Ing. Guillermo Diorio (SIU)</p> |
| <p>V. Evaluación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.</p> <p>¿Cuál será el escenario pospandemia en términos de Calidad de la Educación Superior?</p> | <p>La Evaluación y la acreditación.</p> <p>Los Proyectos, Planes de Desarrollo Institucional y Programas de Mejoramiento.</p> <p>Los Proyectos correspondientes al Programa de Calidad de la Secretaría de Políticas Universitarias.</p> | <p>Lic. Marcela Groppo (CONEAU)</p> <p>Mg. Pablo Tovillas (CONEAU)</p> <p>Lic. Mariana Fernández (SPU-DNPCyVT)</p> <p>Mg. Yanina Armentano (SPU-DNPCyVT)</p> |

1.3. DESTINATARIOS Y METODOLOGÍA

El Curso se difundió entre las universidades públicas nacionales, provinciales y de las fuerzas de seguridad de todo el país. La invitación se dirigió a los rectores, quienes identificaron los perfiles de gestión que requerían capacitación a partir de sus necesidades institucionales. Se habilitaron cupos por institución y se indicaron requerimientos específicos para la selección de los participantes:

- Integrantes de los equipos de gestión institucional que posean responsabilidades institucionales en la gestión de las distintas áreas y/o niveles de decisión.
- Aquellos que, por el tipo de función que desarrollan en la institución, demandan actualizaciones conceptuales y metodológicas en temas de gestión del sistema universitario.
- Quienes puedan contribuir en el seno de la institución con la difusión de las líneas conceptuales y metodológicas abordadas.

El curso se desarrolló de manera virtual, luego de la pandemia, la virtualidad se constituyó en un lugar de encuentro destinado al desarrollo de los ejes conceptuales, al intercambio entre colegas de diferentes instituciones y al trabajo colaborativo entre integrantes de la misma universidad tendiente al diseño de un proyecto de intervención plausible de ser implementado. La cursada se realizará a través de aulas virtuales en la plataforma del *Campus Virtual Universitario Nacional*. La periodicidad entre los módulos será quincenal.

Las instancias sincrónicas de los módulos se organizan con una presentación conceptual de los contenidos del curso enriquecidos con el análisis y la discusión de casos y experiencias seleccionados por los expertos en las temáticas.

El curso prevé la realización de instancias plenarias, las mismas contarán con la participación de distintos integrantes de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Todas las actividades sincrónicas desarrolladas serán grabadas y puestas a disposición de los cursantes a través de la plataforma virtual.

Los representantes de las universidades tuvieron dos modalidades de participación:

- Asistencia a todos los módulos del curso.
- Participación de actores claves de la gestión como invitados especiales, de acuerdo a la pertinencia de su rol con los distintos módulos.

2. INSTITUCIONES PARTICIPANTES DEL CURSO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA

Del curso de gestión universitaria participaron los equipos institucionales de 51 universidades nacionales de gestión pública, de 4 universidades provinciales y de 3 institutos universitarios.

En el gráfico acerca de las instituciones participantes, se observa que participó el 86,57% de las universidades del Sistema Universitario Argentino (DIU, 2020). En el gráfico siguiente, acerca de las instituciones participantes por tipo se observa que del total de universidades nacionales de gestión estatal participó del CGU el 89,49%, el 60% de los institutos universitarios y el 80% de las universidades provinciales.

Gráfico 1. Instituciones participantes.

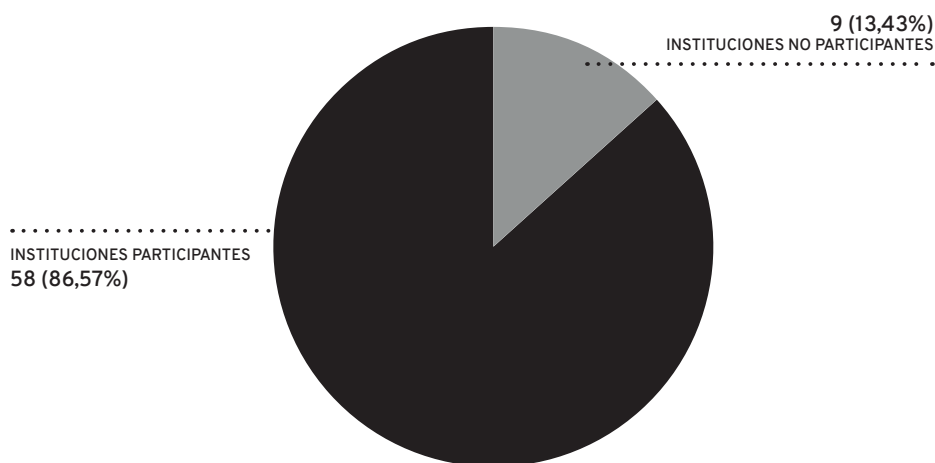
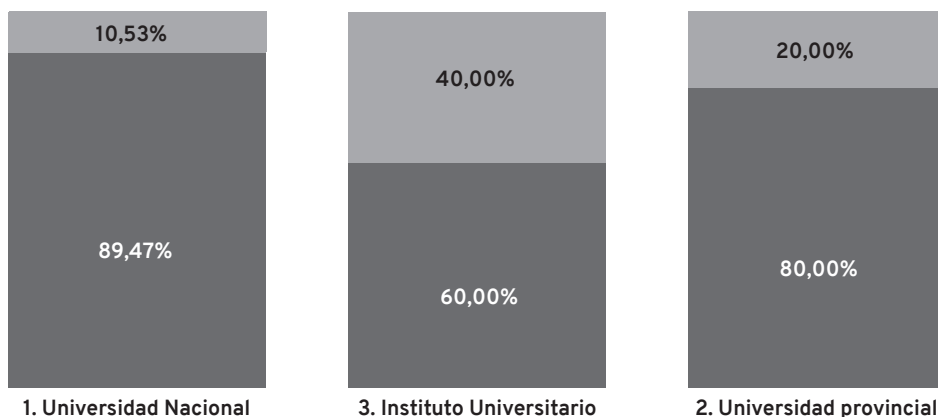


Gráfico 2. Instituciones participantes según tipo.

● instituciones no participantes ● instituciones participantes



En la tabla que se presenta a continuación se puede observar el número de universidades e institutos que participan por cada jurisdicción de nuestro país. Es interesante advertir que el Curso ha logrado una amplia cobertura, llegando con sus aportes a las distintas regiones.

Tabla 1. Cantidad de universidades e institutos que participan del curso (por jurisdicción).

| JURISDICCIÓN | Nº DE INSTITUCIONES |
|-------------------------------------------------------|---------------------|
| Buenos Aires | 22 |
| Catamarca | 1 |
| Chaco | 1 |
| Chubut | 1 |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 8 |
| Córdoba | 4 |
| Corrientes | 1 |
| Entre Ríos | 2 |
| Formosa | 1 |
| Jujuy | 1 |
| La Pampa | 1 |
| La Rioja | 1 |
| Mendoza | 1 |
| Misiones | 1 |
| Neuquén | 1 |
| Río Negro | 1 |
| Salta | 1 |
| San Luis | 3 |
| Santa Cruz | 1 |
| Santa Fe | 2 |
| Santiago del Estero | 1 |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 1 |
| Tucumán | 1 |
| Total | 58 |

A continuación, se presenta un mapa de la República Argentina que visibiliza la amplia cobertura que se logró con el Curso, llegando a todas las regiones y todas las provincias de nuestro país. Es interesante destacar que la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) participó a través de los equipos de Rectorado y de 30 facultades regionales que se sumaron al Curso, esta situación también contribuyó a tener una mayor presencia en el país, en la región y en distintas localidades muy pujantes.

Figura 1. Cobertura del curso en el país.

Asimismo, es clave destacar que se realizaron dos ediciones del CGU, entre el año 2020 y el año 2022. Durante este período participaron 563 gestores universitarios. En los gráficos siguientes se presenta la cantidad de participantes diferenciada según el año de edición del curso, 2020-2021 y 2022. Asimismo, se puede apreciar la cantidad de participantes por localización (CPRES).

Para finalizar, se destaca el alto grado de adhesión de las instituciones y de los equipos de gestión al Curso, tanto en la primera edición (2020-2021) como en la edición 2022. Al finalizar el libro, en el capítulo referido a la percepción de los cursantes, se presentan algunos resultados preliminares acerca del grado de interés en la propuesta, así como la percepción de quienes han participado.

Gráfico 3. Participantes edición 2020-2021 por CPRES.

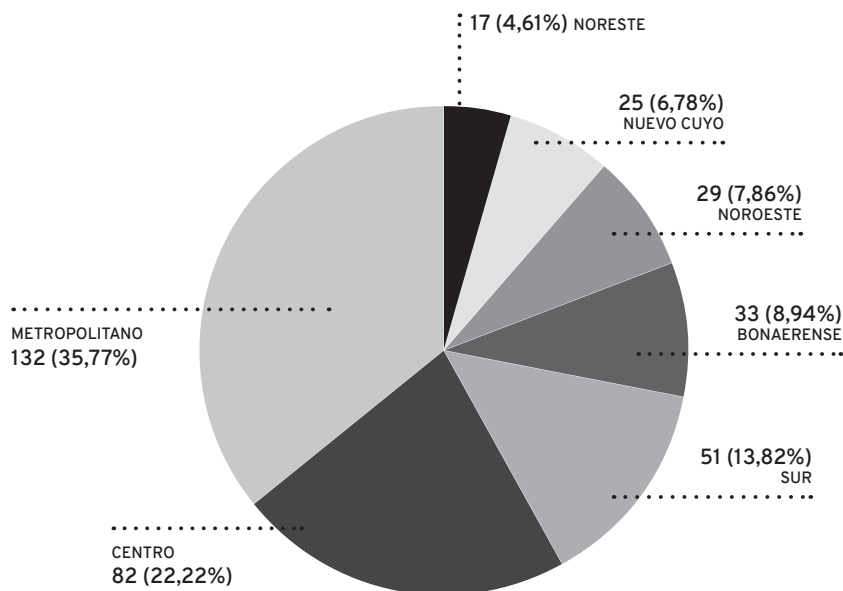
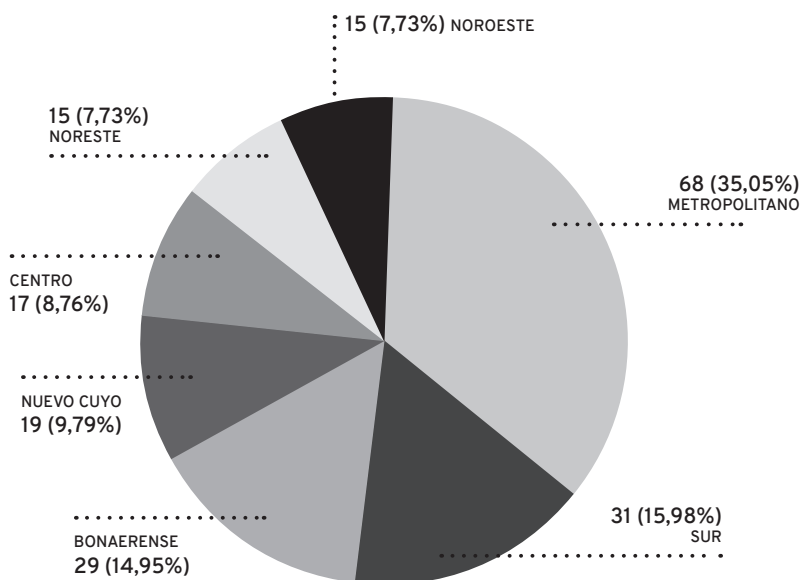


Gráfico 4. Participantes edición 2022 por CPRES.



MÓDULO I. a.

**EL SISTEMA UNIVERSITARIO
ARGENTINO EN EL ESCENARIO
NACIONAL Y SUS DESAFÍOS:
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA
UNIVERSITARIO ARGENTINO**

Carlos Pérez Rasetti

1. EL SISTEMA UNIVERSITARIO COMO SUBSISTEMA
DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Nuestro tema es el sistema universitario de Argentina que en realidad es un subsistema, junto con el subsistema de los Institutos de Educación Superior (IES), del Sistema de Educación Superior. Normalmente, a nivel de los estudios comparados a nivel internacional hablaríamos de educación superior y cualquiera entendería que nos estamos refiriendo a los niveles terciario y cuaternario de estudios entre cuyas instituciones están, especialmente, las universidades. No en muchos países existe una diferenciación tan marcada entre dos subsistemas como sucede en el nuestro, aunque hay algunos, como es el caso de Perú y Colombia, donde se dan situaciones similares a la nuestra. Pero en el mundo lo más común es que tengamos un sistema de educación superior con diferentes instituciones, pero sin distintas jurisdicciones que separen en subsistemas el conjunto de la educación superior.

En Argentina, desde 1995, año que fue sancionada la Ley de Educación Superior N° 24521 que –con algunas modificaciones– aún está vigente, por primera vez tenemos una norma que considera a todo el Sistema de Educación Superior, es decir que incluya tanto el subsistema de educación universitario como al subsistema de educación no universitario. Solo que, a partir de la sanción de la Ley de Educa-

ción Nacional (LEN) en 2006, este último pasó a llamarse “de instituciones de educación superior”,¹ lo que resulta más aceptable que definirlo por la negativa o menos ambiguo que la otra denominación usada corrientemente: “terciarios”, porque el nivel terciario es el nivel de los estudios que se ubican entre el nivel secundario y el cuaternario –posgrado–, y eso incluye también a las carreras universitarias de pregrado y grado.

Pero la nueva denominación también es un poco confusa cuando la utilizamos en los textos o hablamos ante un público extranjero, porque los IES en el mundo son instituciones de educación superior y eso incluye a las universidades, a los institutos universitarios, a los centros universitarios de uno y otro tipo y a cualquier otra institución que se dedique a estudios de tercer y cuarto nivel. Así que hay un poco de ambigüedad ahí todavía, que no terminó de resolverse con esa opción que se tomó, pero debo decir que yo tampoco tengo una idea mejor de cómo se podría denominar ese otro subsistema que no es el universitario.

2. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA COMPETENCIA NACIONAL PARA LA CUESTIÓN UNIVERSITARIA

Pero el tema de este capítulo es el sistema universitario así que nos concentraremos en él más allá de que, seguramente haremos alguna referencia al sistema de institutos. Para ver cómo está estructurado nuestro sistema universitario, primero hay que examinar lo que al respecto establece la Constitución Nacional ya que es la madre de todas las leyes. En la Constitución reformada en 1994 hay dos menciones a la cuestión universitaria, ambas en el mismo artículo 75. La primera es la del inciso 18, que viene desde los orígenes del texto y establece, entre las facultades del Congreso, la de aprobar “planes de instrucción general y universitaria”. En esta frase se apoyan todas competencias que sobre educación (también la universitaria) asumió la nación a lo largo de la historia. Esto encierra una paradoja que es que, siendo la Argentina un país federal, la educación es, en principio, una de las competencias no delegadas por las provincias en el gobierno federal. Esto quiere decir que la cuestión educativa es responsabilidad de las provincias. Sin embargo son muchos los autores que señalan, justificándolo o no, según el caso, que la nación asumió muchísimas veces competencias directas sobre lo educativo, al punto de crear sistemas educativos nacionales completos en todos los niveles, hasta que finalmente, con objetivos fiscalistas, se transfirieron todos los establecimientos educativos nacionales a las provincias en la última dictadura y durante los años noventa del siglo XX (Nosiglia y Trippano, 2006). Desde los noventa ya son las provincias las que dirigen la educación en sus respectivas jurisdicciones, a ellas pertenecen los establecimientos estatales de los niveles obligatorios y los Institutos de Educación Superior y son los que regulan y, eventualmente, subsidian la educación de gestión privada en esos mismos niveles. También pueden crear universidades y los títulos que emiten esas universidades tienen validez automática en la respectiva provincia, porque las provincias son Estados plenos que han delegado algunas facultades en la

1. Ley de Educación Nacional N° 26206, art. 133.

nación, eso lo sabemos porque somos un país federal. Pero la paradoja de la que hablábamos antes, esa ambigüedad respecto de la jurisdicción educativa, existió siempre respecto de las universidades y, finalmente, se ha resuelto a favor de la nación en cuanto a la jurisdicción responsable de las regulaciones y las políticas universitarias y, aun cuando las universidades más antiguas empezaron siendo provinciales,² se asumió desde siempre que la nación podía crear y sostener instituciones universitarias y eso sigue así actualmente, a diferencia de lo que pasa con los establecimientos de los demás niveles y los institutos superiores estatales que solo existen propiedad de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La existencia, en un país federal, de universidades nacionales o federales, es diversa. Por ejemplo, en Argentina, Brasil y México existen; pero no en EE.UU., donde solo hay universidades de los Estados (subnacionales) e incluso de algunas ciudades, y en Alemania donde todas las universidades públicas dependen de los Estados federados.

La particularidad nuestra es que, a pesar de que no está previsto en la Constitución Nacional, históricamente se fue constituyendo una autoridad de la nación para la regulación de las universidades y hoy la competencia para esa regulación es una competencia federal, es decir, de la nación. Por eso, desde 1885 se han dictado leyes nacionales para organizar estas regulaciones y estas leyes abarcaron a todas las universidades, también a las provinciales y a las privadas desde mediados del siglo XX. Y esta competencia jurisdiccional es una de las diferencias con el otro subsistema de educación superior de los institutos, que están en jurisdicción de las provincias, tanto la regulación de los privados como corresponde a los estatales. Si bien la Ley de Educación Nacional y la Ley de Educación Superior establecen algunos criterios generales sobre los Institutos de Educación Superior, la dependencia jurisdiccional corresponde a las provincias tanto para la gestión de los estatales como para la regulación de los privados. En cambio, respecto de las universidades, la nación no solo regula a las nacionales, que son creadas por el Congreso Nacional e implementadas por el Poder Ejecutivo hasta que se dictan sus estatutos y eligen sus autoridades, sino que dependen de la nación las universidades provinciales, en la medida en que pretendan que sus títulos tengan validez en todo el territorio nacional, y también todas las universidades privadas. En el caso de estas últimas, no pueden crearse como tales sin autorización del Poder Ejecutivo Nacional previo dictamen positivo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Las provincias no tienen facultades para autorizar universidades privadas como lo hacen con los Institutos de

2. La Universidad Nacional de Córdoba fue nacionalizada en 1856, por el gobierno de Urquiza, como parte de la organización nacional y basados en la Constitución de 1853, pero con acuerdo del gobierno provincial que tenía dificultades económicas para sostenerla. La de Buenos Aires se nacionalizó en 1881, como consecuencia de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en donde estaba emplazada. La Universidad de La Plata pasó a la nación en 1905, en parte porque a ocho años de su inauguración (la ley de creación es de 1890 pero recién se implementó en 1897) la nueva institución no prosperaba, tenía pocos alumnos y tampoco existían las inversiones necesarias. Joaquín V. González, ministro nacional de Justicia e Instrucción Pública ideó un proyecto de universidad científica para la ciudad, de carácter nacional y a desarrollarse sobre la base de la universidad provincial. En 1906 Joaquín V. González fue el primer presidente de la nueva institución. Las universidades de Santa Fe (nacionalizada como U. N. del Litoral) y la de Tucumán fueron nacionalizadas en 1919 y en 1921, respectivamente, por una conjunción de factores: el impacto de la Reforma de Córdoba, las presiones estudiantiles contra los rectores fundadores (de tendencia conservadora) y el ascenso al poder de la Unión Cívica Radical a nivel nacional y en las provincias.

Educación Superior dentro de su territorio. Por otro lado, una particularidad de nuestro país pero que no es el único, en Europa es bastante común también, es que no hay universidades de los municipios, las ciudades no pueden crear universidades.³ Una ciudad o municipio o entidad política equivalente, para hacerlo debería buscar un camino indirecto –no lo ha hecho ninguna, pero podría– crear una fundación y a través de esa fundación presentarse por el régimen de instituciones universitarias privadas y crear de ese modo una universidad privada que, de manera indirecta, a través de la fundación, sería del Estado municipal. Existe al menos un caso en España, la Universitat de Vic, en la ciudad de ese nombre, en Cataluña. Es una universidad hecha de este modo en un esfuerzo conjunto de la ciudad de Vic y de la Generalitat de Cataluña. En Argentina no hay ningún caso.

3. LA CONSTITUCIÓN REFORMADA EN 1994: GRATUIDAD Y EQUIDAD; AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA

Pero bien, volvamos a la Constitución de la cual estábamos revisando el viejo texto que hoy está en el artículo 75, inciso 18 que autoriza y encomienda al Congreso “proveer lo conducente a la prosperidad del país, adelanto y bienestar de las provincias, al progreso de la Ilustración” –esa última frase ¡tan envejecida!– y después dice: “dictando planes de instrucción general y universitaria”. Y de ahí partimos a explicar que de esta referencia a la instrucción universitaria se deducía, desde su primera utilización en 1856 para efectuar la nacionalización de la Universidad de Córdoba, la competencia del Estado nacional para el tema universitario. Pero con la reforma de los noventa se agregó otra referencia que se agrega a la anterior en el inciso 19, dice, siempre dentro de las competencias del Congreso, en su tercer párrafo:

sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades de las provinciales y *locales*; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Toda esa parte final del párrafo repercute ya específicamente en las universidades nacionales porque la obligación de garantizar la gratuidad y la equidad de la educación pública estatal obviamente las incluye, y la referencia a la autonomía y autarquía es bien específica.

3. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una excepción ya que, si bien no es una provincia, tampoco es un municipio y tiene algunas facultades propias de las provincias. Entre otras, puede crear sus universidades, como lo ha hecho tanto con la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires como con el Instituto Universitario de Seguridad de la Ciudad.

La cuestión del par “gratuidad y equidad” y qué habían querido decir los convencionales constituyentes al articular esas dos palabras en el nuevo texto dio lugar a mucha polémica. La cuestión llegó a los estrados judiciales porque una vez dictada la Ley de Educación Superior N° 24521, cuyo texto negociado ablandó las pretensiones del gobierno de promover el arancelamiento de los estudios de grado, pero dejó abierta la posibilidad de que las instituciones lo decidieran, varias universidades mantuvieron o establecieron la gratuidad de los estudios de grado.⁴ La relación entre gratuidad y equidad fue interpretada por algunos, especialmente por las autoridades de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) durante el gobierno de Menem, como una limitación a la gratuidad. Es decir, la gratuidad debía ser en términos de equidad, eso significa que si alguien está en condiciones económicas como para pagar un arancel, no resultaría equitativo que tuviera acceso gratuito a la educación universitaria. Otros, en cambio, interpretaron que ese par significativo implicaba decir que no alcanza con la gratuidad para que el acceso a la universidad sea equitativo y, por lo tanto, el Estado debía subsidiar a quienes, para ingresar a la universidad, necesitaban un apoyo adicional por encima de la gratuidad. La cuestión terminó zanjada de manera, creo yo, definitiva, por la reforma de la LES de 2015— la que operó la Ley N° 27204, impulsada por la diputada Adriana Puiggrós— que estableció para las carreras de grado de las universidades pero también de los Institutos de Educación Superior, la gratuidad obligatoria, y también el ingreso directo, es decir, sin exámenes selectivos que condicionaran el ingreso a los estudios superiores.

4. LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR N° 24521 DE 1995

Consideraremos ahora la organización del sistema implementada por la Ley N° 24521, con sus modificaciones posteriores. La denominada Ley de Educación Superior se promulgó el 7 de agosto de 1995. El proceso de redacción de esta ley se realizó con un importante debate que incluyó una etapa previa a su remisión al Congreso, con la participación de las autoridades universitarias, muy intenso y de manera formal e informal. Los aportes críticos de los rectores y otros actores del sistema universitario fueron sistematizados por la SPU en 2005 (Castro, 2005) y también la prensa y las revistas especializadas recogieron estas polémicas. Finalmente, el proyecto fue objeto de tensas negociaciones entre las bancadas en ambas cámaras del Congreso, pero especialmente en Diputados. Allí se practicaron las últimas modificaciones. Sin embargo todo el debate no alcanzó para constituir consensos y la sanción de la ley se hizo con fuerte oposición de las bancadas opositoras y de gran parte del sistema universitario público (Pérez Rasetti, 2007) y ya desde aquel momento hubo expresiones por su derogación o modificación que se extienden hasta el presente, aunque las resistencias a la mayoría de los temas que introdujo la ley han cesado, y las propuestas de reforma son más moderadas. La verdad, también, es que con el paso del tiempo puede constatarse que algunos aspectos cuestionados no se implementaron nunca, la implementación

4. En la mayoría de los casos, con curiosa hermenéutica, se interpretaba que la gratuidad abarcaba los estudios de grado en la modalidad presencial y para los estudiantes de primer título (es decir, no para lo que iniciaban una carrera de ciclo complementario y ya tenían una titulación, universitaria o de una IES, previa). Tampoco se aplicó de modo tan irrestricto para carreras realizadas en extensiones áulicas, fuera de las sedes estables de las instituciones.

de otros fue produciendo cambios importantes en la significación de las medidas, especialmente en la implantación de la evaluación (Krostch, 2002; Pérez Rasetti, 2013), y los organismos de coordinación han adquirido una legitimación importante en su funcionamiento. Sin embargo, cada tanto aparece en la agenda de los gobiernos la modificación de la LES, entiendo que en parte porque hay cuestiones que quedaron desprolijas por las modificaciones y otras que no se utilizan o quedaron obsoletas, y también porque es la única ley educativa de los años noventa que no fue reemplazada. Esos anuncios dan lugar a debates en el sistema universitario, especialmente en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y lo que puede verificarse es que, en cada etapa, las propuestas de reforma son menos importantes y los consensos respecto del contenido general del texto son más amplios (CIN, 2006, 2021; Pérez Rasetti, 2021).

4.1. ¿LEY MARCO O LEY REGLAMENTARISTA? ¿QUÉ LEY TENEMOS?

Una de las polémicas iniciales respecto de la LES fue el grado de detalle que contenía la ley. Si era una ley reglamentarista, si debía ser una ley marco. En fin, teniendo en cuenta que en ese momento no había ley para las universidades nacionales, por supuesto que cualquiera parecería muy detallada y también seguía siéndolo frente a la Ley Avellaneda que, para algunos, terminó siendo una referencia de ley sabia y respetuosa de la autonomía universitaria, algo que solo podían afirmarse si se desconocía el texto. Es cierto que esa ley solo tenía cuatro artículos y uno era de forma, pero también lo es el primero de esos artículos contenía siete incisos bastante detallados que, entre otras cosas, consagraban la participación de miembros externos en los órganos colegiados de las facultades, hasta en un tercio del total con carácter vitalicio, y establecía que los profesores los designaba el Poder Ejecutivo a partir de una terna enviada por la universidad. Los que la exaltaban o no la habían leído o estaban acostumbrados a que no la cumpláramos, por eso se podía aceptar. Era una ley era muy sencilla pero no se adaptaba ni siquiera a los principios de los reformistas que en los noventa la elogiaban. La verdad es que, cuando se hicieron las reformas tanto de la UBA (1905/1906), de los estatutos de Córdoba a partir de la Reforma del 18, se hicieron sin modificar la ley pero no porque la ley lo permitiera sino simplemente porque se hizo caso omiso de la norma. Parece ser que las leyes universitarias tienen una condición de flexibilidad no escrita que permite que algunos artículos no los cumplamos si no nos son útiles o si la comunidad universitaria y la política universitaria consideran que hay que dejarlos de lado.

Pero qué podríamos decir ahora, distantes ya de un debate que, en realidad, no buscaba tanto mejorar la ley sino encontrar argumentos para impedirla y, en ese empeño, algunos de los esgrimidos encontraban asidero en el texto propuesto y otros resultaban caprichosos. Si entendemos por ley reglamentarista una que incluyera gran parte de las disposiciones que suelen ser materia de los estatutos de las universidades, como quizás pueda encontrarse en las dos leyes del primer peronismo (13031 y 14297), entonces la LES no lo es. Esta ley sí define algunos criterios que las normativas internas de las universidades deberán sostener y que, en mi opinión (y creo que en la de la mayor parte de los actores del sistema) deben estar establecidos como marco externo. Por caso, las características básicas del gobierno colegiado, los estamentos o claustros que deben estar incluidos, condiciones para elegir y ser elegidos, un

criterio en la integración de los órganos de gobierno, con el 50% como mínimo perteneciente al sector docente, y algunas más. Muchas de las otras cuestiones que abultan el texto se refieren a cuestiones que son nuevas en esta norma, como la inclusión en un mismo texto de la educación superior no universitaria, las universidades privadas y las universidades provinciales. Y también la inclusión de órganos de coordinación y planificación del sistema, de evaluación y acreditación y régimen de títulos. Todas cosas que, obligatoriamente, competen a la legislación nacional.

5. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

¿Cómo es la estructura del Sistema de Educación Superior que surge de la ley? Como dijimos antes, la Ley de Educación Superior abarca toda la educación superior, tanto a la educación universitaria como al subsistema de los Institutos de Educación Superior que no son universitarios. Las instituciones comprendidas en las regulaciones de la Ley de Educación Superior tienen, por lo tanto, muchas diferencias tanto en su jurisdicción como en la organización de los subsistemas y también en las características institucionales. Los IES están en jurisdicción de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que las instituciones universitarias están en jurisdicción de la nación. En cuanto a su modo de gobierno, si bien hay algunas jurisdicciones en las que se ha avanzado con cierta colegialidad en la conducción de IES estatales, esto no está generalizado y, por lo pronto, no está previsto en la ley como sí pasa con respecto de las instituciones universitarias públicas: los sistemas de evaluación institucional o de las carreras no se han desarrollado en las jurisdicciones responsables de los IES, como sí se han desarrollado en el sistema universitario, a partir, también, de que están detallados con precisión, en cuanto a su conformación y funciones, en la ley. En cuanto a las funciones, más allá de la docencia, los Institutos de Educación Superior no han asumido la obligación legal ni el mandato institucional de realizar tareas de investigación o de extensión, aunque en algunos casos ha habido algunos desarrollos y se implementaron algunas políticas públicas de promoción de la investigación —especialmente en los primeros quince años de los gobiernos kirchneristas—. Pero lo cierto es que los IES no están pensados para desarrollar investigación y su modo de organización tampoco lo favorece. No hay una tradición de investigación en los IES, salvo en muy contados casos en los que comparten docentes, que son investigadores, con alguna universidad nacional. Ni las modalidades de designación de los profesores, casi siempre por horas cátedra, ni la carrera docente, normalmente la misma de los docentes del nivel secundario, facilitan la promoción de la investigación. Los IES no puede dar títulos de posgrado de doctor ni de magíster, ni de grado de licenciado o equivalente (ingeniero, médico, contador, abogado, etc.) aunque sí desarrollaron, a partir de los años noventa, estudios denominados de “postítulo” que en la práctica aunque no simbólicamente, ocupan un espacio funcional equivalente al de los estudios de posgrado en la educación universitaria. Técnicamente los IES no pueden dar títulos de grado, aunque el hecho de que no esté definido en la legislación qué es un título de grado y que los egresados de IES con estudios de cuatro o más años de duración puedan acceder a los estudios de posgrado, según la reforma de la LES realizada en 2003 (Ley N° 25754 de 2003), termina realizando una cierta equiparación fáctica entre unos y otros.

Esas son las diferencias más obvias, pero también hay diferencias en cuanto a la selección de los profesores; en la organización de la docencia, que en las universidades prefieren los equipos organizados jerárquicamente para practicar algún tipo de formación de las nuevas camadas académicas o sostener un injusto estancamiento de quienes mejoran sus calificaciones disciplinares y no alcanzan el reconocimiento adecuado, aunque sean los que especialmente sostienen la masividad de las aulas.

Ya posicionados en el subsistema universitario, hay también diferenciaciones que atañen a la propiedad y la gestión de las instituciones; desde esa perspectiva se diferencian en públicas y privadas. Entre las instituciones universitarias públicas tenemos diferencias en cuanto a la jurisdicción de pertenencia: nacional o provincial; y en cuanto a la tipología de las instituciones universitarias, la ley distingue entre universidades, aquellas que contienen pluralidad de áreas disciplinares y formativas, e institutos universitarios, los que circunscriben su actividad académica a una sola área disciplinaria o profesional.

6. DERECHO A LA UNIVERSIDAD

La Ley de Educación Superior, en su redacción original, establecía a la educación superior como una responsabilidad indelegable del Estado. Esto es algo que hay que destacar y merece un análisis específico porque, si entendemos a la reforma de la educación superior de los años noventa como un capítulo de la reforma del Estado que impulsó y realizó el menemismo, en clave neoliberal, una definición como esta no es congruente con el contexto. Sin embargo, este punto debe ser considerado como resultado de una negociación que seguramente no satisfacía a las áreas de economía del gobierno de Menem pero que sí era consistente con la tradición de la educación superior argentina, de la educación argentina y que se asumió como parte de la ley para que la ley pudiera salir. Es decir, el alejamiento del Estado de las responsabilidades respecto de la educación superior, como parte del que se promovía en todos los campos de las políticas públicas, encontraba un límite en la universidad, una resistencia militante e ideológica transversal a las fuerzas políticas que actuaban en el sistema, incluso y, probablemente, con mucha energía, en los sectores peronistas.

6.1. GARANTIZAR EL DERECHO A LA UNIVERSIDAD Y LOS DERECHOS QUE LA LEY ESTABLECE

La Ley de Educación Superior, en su versión original de 1995, establecía, probablemente como concesión de sus impulsores a las presiones del sistema y de los legisladores:

Artículo 2: El Estado, al que le cabe la obligación indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce, garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas.

Esa redacción está en línea con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (humanos, diríamos ahora) de 1948, que establece el derecho a la Educación sujeto en términos de igualdad de oportunidades y sujeto “a las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado” y reserva la obligatoriedad de gratuidad solo para la educación primaria (art. XII).

La reforma de 2015 (Ley N° 27204) va bastante más allá de eso, asume una historia reciente de ampliación de derechos que, respecto de la universidad comenzó con la postura de los rectores de las universidades públicas del CIN que, reunidos en 2007 en la sede de la UNC de Vaquerías para discutir la Ley de Educación Superior y su reforma, asumen los criterios que están en la Ley de Educación Nacional donde ya se habla de la educación en general como un derecho. Por lo tanto, el CIN declara que, por extensión de ese criterio establecido en la LEN, debía considerarse la educación universitaria también como un derecho. Esta postura fue asumida por toda la región de Latinoamérica y el Caribe en 2008, cuando la Conferencia Regional de Educación Superior reunida en Cartagena de Indias la plasmó en su Declaración final (CRES, 2008). Esta postura se sostuvo en la III Conferencia Regional que se realizó en 2018 en Córdoba pero no compartida por la UNESCO, que es la organización que promueve tanto las conferencias regionales como las mundiales (París, 2009; Barcelona, 2022).

Los países de América del Norte, Oceanía y Asia tienen una tradición de educación superior paga, también en las instituciones públicas, funcionan con criterios de mercado y, en línea con la OCDE consideran el servicio de educación superior como un bien transable. Incluso muchos países de Europa, que tienen una educación universitaria de fuerte carácter público y gratuita o casi gratuita, prefieren este criterio porque su intención es exportar educación universitaria, especialmente a los países de África y Asia. Esto quiere decir, recibir alumnos de esos países cobrándoles aranceles diferenciados.

Volviendo a lo nuestro, la reforma de 2015 establece en la Ley de Educación Superior un nuevo artículo segundo:

El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un *bien público y un derecho humano personal y social* en el marco de lo establecido por la ley 26.206.

Como muy bien explica Eduardo Rinesi (2015) este derecho tiene dos vertientes, se reconoce en dos direcciones. Por un lado, un derecho de las personas, de cada una de ellas a acceder a la universidad, a estudiar en ella, a formarse en una carrera o acceder a acciones de extensión. Por otro lado, un derecho colectivo, cuyo titular es el conjunto de la sociedad. Es el derecho que tiene toda la sociedad a beneficiarse de la educación superior, en general, y de la universidad, en particular. Es el derecho, que incluye a los que nunca irán a la universidad, a beneficiarse de su accionar.

En coherencia con el reconocimiento de este derecho, la reforma de 2015 establece la gratuidad en el ingreso directo para la educación de grado. Esto es también una novedad, más allá de la gratuidad indicada por la Constitución y que ya comentamos. La Ley de 1995 permitía tanto el arancelamiento como el ingreso selectivo,⁵ dejando en cabeza de las universidades la potestad de imponer ambos. La negociación en el Congreso limitó la aplicación de eventuales fondos provenientes de aranceles y para eso se agregó un criterio: si la universidad arancela los estudios de grado, ese dinero solo puede usarse para becas que apoyen a los estudiantes que tienen dificultades para acceder a la universidad, además a esos alumnos no debería cobrarles.

Pero desde el 2015 en adelante es ley la obligación de la gratuidad tanto para los institutos de educación no universitaria como para las universidades estatales. No estoy seguro de que eso se cumpla de manera absoluta, especialmente en algún instituto universitario estatal (no del régimen de universidades nacionales) donde todavía se cobra en algunas carreras, no sé si hay algún otro caso. Pero en la mayoría de las universidades nacionales la gratuidad ya era un hecho, al menos para las carreras de grado presenciales, en las sedes propias y para alumnos de primer título.⁶

El ingreso directo tiene sus propios problemas ya que en la variedad de propuestas de acceso a los estudios existían muchos casos con cursos y exámenes selectivos e incluso con cupo. Más allá de las universidades que seleccionan a los estudiantes para todas las carreras, todos sabemos que hay dificultades con las carreras que tienen una exigencia de adecuar su ingreso a las capacidades de educar con las que cuentan. Estos cupos habilitados en carreras como Medicina, Odontología, algunas ingenierías, etc. surgen de las mismas normas de acreditación que el Ministerio, con el acuerdo del Consejo de Universidades (CU) ha aprobado. En este punto se produce un gran dilema ya que compartimos que debe garantizarse el ejercicio del derecho al acceso a la educación superior y, al mismo tiempo, no podemos ignorar que pretender formar más alumnos de aquellos que podemos atender convertiría en ilusorias las expectativas que supone el mero acceso. Si bien es posible, si existen las inversiones y la planificación necesaria, ampliar las capacidades de las carreras, tampoco puede entenderse que el derecho a la universidad implica un derecho a cursar cualquier carrera en cualquier localidad. Pretender esto sería un absurdo, tanto por razones de factibilidad como de prioridades y en razón del requerimiento de profesionales para el desarrollo del país, en las distintas áreas y en las diferentes regiones. Más bien debemos pensar que, asegurando los esfuerzos posibles para ampliar las posibilidades y organizarlas de acuerdo a prioridades de la sociedad, lo que debe garantizarse es que cada persona y todas las que estén interesadas, puedan acceder a la formación universitaria, aunque no siempre sea en aquella carrera que sería la primera opción.

5. Un arbitrario artículo 50 entregaba las facultades de regular el ingreso en las universidades con más de cincuenta mil alumnos.

6. La mayoría de las universidades nacionales no han incluido nunca en la gratuidad a las carreras que dictan en extensiones áulicas, si no cuentan con financiamiento estatal nacional, provincial o municipal; tampoco a las licenciaturas de complementación o carreras con requisitos de ingreso especiales (título terciario previo, en general) o las carreras a distancia y las de posgrado en cualquier modalidad.

Pero hay otro problema que se presenta de cara al ingreso directo y libre. Hay algunas carreras muy especiales, como son muchas de las de arte, que requieren aptitudes no tan generalizadas como la inteligencia, o dependen de trayectos formativos y de entrenamiento que deben realizarse desde edades muy tempranas y que no pueden emprenderse exitosamente a la edad de ingreso a la universidad.

La reforma efectuada por la Ley N° 27204 no tuvo en cuenta estas dos cuestiones o entendió que se podían resolver por vía de la reglamentación, cosa que no sucedió todavía. De cualquier manera eso no justifica, desde mi perspectiva, los planteos legales que algunas universidades llevaron a los tribunales con argumentos, paradójicamente, basados en la autonomía que la misma ley y sus reformas, basadas en las referencias constitucionales, establecen, garantizan y reglamentan. Tampoco es bueno que otra vez la solución de los problemas se abandone a cierta anomia que permite el incumplimiento parcial y diversificado de algunas disposiciones incorporadas en 2015.

7. LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

De manera general, para el conjunto de la educación superior, se establece el objetivo de promover el más alto nivel de desarrollo del conocimiento,⁷ pero la referencia a la universidad es más específica en cuanto a las tres funciones clásicas: creación y desarrollo del conocimiento, formación, transferencia del conocimiento sea por extensión, por la vinculación. Surge de la redacción que las instituciones de educa-

7 Los fines y objetivos de la educación superior están establecidos en el Capítulo 1:

De los fines y objetivos. Artículo 3°— La Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático. Artículo 4°— Son objetivos de la Educación Superior, además de los que establece la ley 24.195 en sus artículos 5°, 6°, 19° y 22°:

- a) Formar científicos, profesionales y técnicos, que se caractericen por la solidez de su formación y por su compromiso con la sociedad de la que forman parte;
- b) Preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo;
- c) Promover el desarrollo de la investigación y las creaciones artísticas, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural de la nación;
- d) Garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucionales del sistema;
- e) Profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades;
- f) Articular la oferta educativa de los diferentes tipos de instituciones que la integran;
- g) Promover una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto las expectativas y demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva
- h) Propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados;

ción superior deben contribuir a mejorar la calidad de vida, considerar el respeto al medioambiente, las instituciones de la república y a la vigencia del orden democrático.

Uno podría deducir que ahí se está pensando especialmente en el caso de las universidades que tienen autonomía política y no solo académica, y que eso las convierte en actoras de la vida pública en la sociedad, sujetos estatales autónomos en la vida política y social. Entonces es lógico y razonable esperar de las universidades una actuación institucional en la vida social, política y económica en la sociedad en la que están insertas. Por supuesto que eso debe hacerse desde su especificidad, pero está claro que si los representantes del pueblo en la Convención Constituyente de 1994 les otorgaron autonomía a las universidades nacionales –que no es algo extendido a todo el mundo, para todos los casos, sino que es una particularidad nuestra y de algunos países de América Latina– entonces es esperable un protagonismo de las universidades, no solo a través del desarrollo del conocimiento. Por eso es común que nuestras universidades tomen posición respecto de cuestiones de gran importancia para la sociedad, es decir, que se posicionen frente a los problemas de la vida pública, además de contribuir con su actividad específica a resolver esos problemas.

8. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS DOCENTES

Esto vale para todo el Sistema de Educación Superior. Derechos: a) carrera académica por concurso, b) participación en el gobierno, c) actualización y perfeccionamiento. Deberes: a) observar las normas y leyes de las universidades, y el punto b y c también son deberes, es decir, participaren el gobierno es un derecho pero a su vez es un deber; actualizarse y perfeccionarse es un derecho pero también es un deber. Tienen esos dos perfiles.

Derechos y obligaciones para los estudiantes. Derechos: a) acceso sin discriminación, b) asociación y participación en el gobierno (centros de estudiantes, militancia estudiantil si quisieran), c) obtener apoyo económico, d) recibir información adecuada. Deberes: a) respetar estatutos y normas, b) estudiar, c) respetar el disenso.

Es conveniente detenerse en la cuestión particular del carácter que reviste el derecho a participar en el gobierno de la universidad que se asigna tanto a docentes como a estudiantes. La ley crea un derecho, no lo reconoce. La participación de los miembros de los estamentos o claustros en el gobierno de la universidad, que la ley hace en este apartado para los docentes y estudiantes y, en otro momento, cuando se establecen los criterios obligatorios y optativos para el gobierno de las instituciones universitarias nacionales, para los no docentes y graduados, es una asignación instrumental, una opción legislativa para el mejor gobierno de las universidades. Más allá de la importante tradición de cogobierno que existió

i) Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y para sus egresados;

j) Promover mecanismos asociativos para la resolución de los problemas nacionales, regionales, continentales y mundiales.

en períodos distintos de la historia de la universidad argentina, en los períodos democráticos en que las cosas fueron de otro modo, esas opciones legislativas tuvieron la misma legitimidad y resultaron, como la actual, solo otras opciones que buscaban la mejor manera de asegurar un buen gobierno universitario orientado a lograr el cumplimiento de las funciones que la sociedad le asigna. El derecho a la universidad que mencionamos arriba no incluye el derecho de algunos de los miembros de las universidades a participar en su gobierno.

9. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Habíamos dicho entonces que tenemos dos subsistemas, la educación superior no universitaria, es decir, los Institutos de Educación Superior en jurisdicción de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y del Consejo Federal de Educación y, en ese marco, del Ministerio nacional. Esto es igual que lo que sucede con la educación básica, o llamémosle obligatoria (preescolar, primaria y secundaria).

Y por el otro lado, la educación superior universitaria que tiene jurisdicción nacional tanto para las nacionales estatales, privadas y provinciales. Pero en el caso de estas últimas, también tienen jurisdicción las respectivas provincias en tanto que son las constituciones de las provincias las que permiten su creación. Podría darse el caso de que una provincia incluso dicte una ley propia para la regulación en su territorio de sus propias universidades provinciales, pero esto no existe. La provincia de Buenos Aires que ha llegado a tener tres universidades al mismo tiempo, hace algunos años, y ahora tiene dos, no ha legislado de modo general y solo lo ha hecho para cada creación en particular.

Una universidad provincial debe cumplimentar lo previsto en el artículo 69 de la LES para obtener el reconocimiento nacional y lograr que sus títulos tengan validez fuera de la propia provincia en la cual se emplaza. Para eso tienen que presentar ante el Ministerio de Educación su proyecto institucional, pasar por una evaluación de la CONEAU, la CONEAU tiene que dar un dictamen favorable, entonces el Poder Ejecutivo le otorga el reconocimiento nacional a esa universidad provincial. El proyecto institucional y su estatuto deben observar los aspectos que la ley prevé para las universidades nacionales, salvo en lo presupuestario, aunque se acepta cierta adecuación a las modalidades provinciales. Pero fundamentalmente, deberán ser instituciones autónomas, con profesores concursados y gobiernos colegiados con participación de los estamentos internos.

En este momento, existen cinco universidades provinciales y tres institutos universitarios provinciales (uno de artes y dos de seguridad). Además hay una universidad provincial (Universidad de la Punta, en la provincia de San Luis) que nunca buscó el reconocimiento nacional y entonces sus títulos equivalentes a los de los Institutos de Educación Superior no universitarios y tiene el aval del Consejo Federal a través del Ministerio provincial y en esa condición no puede ofrecer títulos de grado ni de posgrado universitario.

9.1. TIPOS INSTITUCIONALES

La ley no distingue tipologías entre los Institutos de Educación Superior, pero estos IES no universitarios son clasificados –por la estadística– en tres grupos: institutos superiores de formación docente, institutos superiores de formación técnica (que se dedican a formaciones que no se vinculan con el profesorado) y mixtos, es decir, que tienen ambas propuestas formativas. Hay más de 2000 institutos en todo el país, son muchos más que las instituciones universitarias que alcanzan apenas 133, pero tienen muchos menos alumnos, porque son, en casi todos los casos, instituciones más chicas que las instituciones universitarias chicas.

La formación técnica se refiere a la formación instrumental tanto en áreas propiamente tecnológicas (mecánica, electrónica, computación, etc.) o las llamadas tecnicaturas sociohumanísticas: entre las cuales podemos citar Enfermería, Administración, Turismo, Gastronomía, etc. La denominación de “formación instrumental” se puso dentro de una ley para, de alguna manera, intentar diferenciar la formación profesional universitaria de grado de la formación técnico-profesional.

Cuando se debatió la ley esta era una de las cuestiones puestas en debate. Mientras la legislación universitaria caminaba sola y la educación entonces llamada superior no universitaria andaba por el suyo, no había problemas o no se los advertía. Pero al incluirse ambos subsistemas en la LES era necesario hacer los distinguos, o al menos intentarlo. Y esta parecía una solución aunque no terminaba de conformar, pero siempre fue más difícil definir en palabras qué es exactamente formación de grado profesional y qué es formación técnica que hacerlo en la práctica. Y el problema se hace más complicado cuando se habla de «formación instrumental en áreas humanísticas», es complicado porque las áreas humanísticas no sé si son del todo pasibles de considerarse instrumentales. Filosofía, por ejemplo, ¿se puede ser un técnico en filosofía? por decir un área humanística clásica, hay otras que son polémicas, por ejemplo una vez conocí un título que era Técnico en Psicología, y la verdad es que era un poco bizarro.

En el subsistema universitario se distinguen dos tipos institucionales. Las universidades y los institutos universitarios que, como ya dijimos, se distinguen porque aquellas tienen variedad de áreas disciplinarias o profesionales en distintas unidades académicas mientras que estos solo trabajan en torno a un área disciplinaria o profesional.

Sus funciones son indistintas: crear conocimiento y difundirlo en libertad, justicia, solidaridad –esa es una pretensión obvia pero la ley lo establece explícitamente–

Se consagran las tres funciones que son constitutivas de lo universitario, y exigibles, esto es muy importante porque no todas las universidades, y particularmente pasa mucho en las universidades privadas, asumen del todo la función de investigación. Pero como esto está definido en la ley en la Argentina y, en consecuencia, no podrían existir universidades que no hagan investigación, por lo menos no puede existir una universidad que no tenga la función de hacer investigación. Hay países en donde sí existen universidades que no hacen investigación y solo realizan formación, pero no es lo que se ha elegido para nuestro país. La LES rescata la tradición de fuerte presencia de la investigación en la universidad

que no siempre fue una función definida para la universidad argentina. Hubo momentos en los cuales eso, por cuestiones conceptuales o ideológicas no existió, la universidad de la independencia, la de los “abogados” con un modelo napoleónico, no se proponía más que la formación de profesionales. Pero ya desde Sarmiento, cuando solo la Universidad de Córdoba era nacional, empezó a haber un intento de introducir la investigación en la universidad. La Universidad de La Plata se constituyó pensando en el modelo humboldtiano que era una universidad de investigación. Aunque en el tiempo hubo muchas mutaciones, se mantiene cierta tradición claramente en ese sentido, de hecho es una universidad con un desarrollo muy importante en investigación.

Los institutos universitarios son aquellas instituciones plenamente universitarias que tienen las mismas capacidades y posibilidades que tiene una universidad; es decir, desde el punto de vista de la condición institucional una universidad y un instituto universitario “pueden” lo mismo, son lo mismo solo que, en el caso de los IU, su competencia estaría restringida a un área disciplinaria o profesional (Albornoz, 2000). Es decir, un IU puede dar títulos de grado, de posgrado en los tres niveles, debe realizar las tres funciones clásicas: docencia, investigación y extensión. Pero este modelo dual generó dos tendencias en el subsistema universitario privado. Haciendo un estudio de qué pasó en los primeros diez, quince años de acreditación y evaluación de los proyectos institucionales de nuevas instituciones privadas por la CONEAU, se puede ver que, de cien casos se aprobaron quince, de los quince la mayoría son institutos universitarios (Pérez Rasetti, 2014), pero también pasó que estos lograron convertirse en universidades. No incluyo en esta consideración el caso del Instituto Universitario Nacional de las Artes que se convirtió en una universidad porque siempre debió serlo porque las artes son muchas y diversas y no es una sola disciplina. Además se hizo por ley y para eso estaba el antecedente si hubiera sido necesario, de la Universidad Tecnológica Nacional que sorteó la dicotomía de la ley por un artículo específico de esa norma.

El asunto es que, en el caso de varios Institutos Universitarios privados, su conversión en universidad se hizo con un procedimiento que no estaba previsto, que fue constatar que ya tenían carreras que no debían tener, porque excedían la autorización como instituto, y esa constatación de una infracción, lejos de merecer un reproche, termina siendo lo que justifica el *upgrade*. Se evalúa la transgresión y esta se convierte en fortaleza para otorgarles el reconocimiento definitivo como universidad, paradoja un poco sorprendente, por así decirlo. Es justo asumir que, de acuerdo a las evaluaciones, estas instituciones funcionan en su mayoría razonablemente bien. Pero esa constatación no redime al procedimiento que resulta claramente contradictorio. Por otra parte, es evidente que, siguiendo la trayectoria de la CONEAU respecto de la aprobación de proyectos institucionales, un instituto universitario tiene más probabilidades estadísticas de ser aprobado que una universidad, pero luego, la tendencia a pretender cambiar de figura institucional, es bastante común.

Otra cosa que la ley planteaba, era que los institutos universitarios que ya existían como tales, que tenían regímenes especiales y en la legislación anterior estaban inscriptos en un artículo de la Ley de Universidades Provinciales, que fue una solución de la dictadura del 66 para meterlos en algún lugar normativo, porque en realidad no se escribió nunca ese régimen especial, que finalmente estaba precaria-

mente inscripto en un solo artículo. En ese momento (1995), eran los institutos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad y Policiales. Actualmente, solo quedan tres institutos en ese marco, que son el de la Policía Federal, el de Gendarmería Nacional y el de Prefectura, porque los institutos que dependían de las Fuerzas Armadas se convirtieron en la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) que depende del Ministerio de Defensa y no de cada una de las Fuerzas. También la Universidad de la Defensa Nacional tiene un régimen especial, solo que en su caso se previó establecer de manera explícita ese régimen en la ley de creación, que es la forma de hacerlo si no se establece un capítulo especial en la Ley de Educación Superior que diga “Régimen especial para instituciones...” que dependen de dos legislaciones distintas, a diferencia de lo que pasa con las demás instituciones universitarias. La UNDEF, teniendo en cuenta tanto la Ley de Educación Superior como también la ley de seguridad exterior, no puede convertirse en universidad solo en el marco de una de ellas porque cada una establece criterios para la formación del personal militar que deben ser atendidos. Por otra parte, en todo el mundo estas instituciones tienen regímenes especiales, así que lo tenga aquí no sería ningún problema. Cuando se incluyó el proyecto de Universidad de la Defensa me tocó estar ahí y en Defensa Nacional y algunos planteaban que no podía haber una universidad sin autonomía plena. Pero sí puede haber y de hecho la había porque los institutos universitarios tienen las mismas facultades que una universidad, por lo tanto ya teníamos antes de que se cree la Universidad de la Defensa institutos de cada una de las fuerzas que tenían todas las capacidades de una universidad y no tenían autonomía política y tenían limitada la autonomía académica porque es el Poder Ejecutivo quien tiene que decir cómo es la orientación de la formación del personal de defensa y cómo es para el personal policial o de la fuerza de seguridad. Es necesario que cuando se haga una reforma de la ley este régimen se aclare.

También hay un instituto universitario, que es el de las Madres de Plaza de Mayo que fue diseñado con un régimen especial sin que hubiera ninguna motivación para hacerlo, sin ninguna necesidad estructural porque no existía ninguna necesidad de vincularlo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con una dependencia de doble marco legal como los que revisamos antes. Se buscó ese sistema seguramente por una cuestión de oportunidad político-administrativa y ese error se está tratando de subsanar ahora mediante un proyecto de ley que se propone convertirlo en una universidad nacional como todas.

La Ley de Educación Superior introduce una innovación inverosímil, cuando crea la figura de Colegios Universitarios. La verdad es que no vale la pena perder tiempo con esto porque casi no existen colegios universitarios y cuando existen es apenas una fantasía nominal de IES que dependen de los mismos “dueños” de la universidad que los cobija. Esta figura es un trasplante de un modelo institucional norteamericano (los *community colleges*) que acá no tiene tradición porque ese lugar lo cumplieron, de algún modo, los IES, aunque con una visión mucho más lúcida las funciones que los *community colleges* cumplieron en la segunda posguerra en EE.UU. estaban contenidas en la Universidad Obrera Nacional, más cerca de nuestra idiosincrasia y de nuestras necesidades, en el marco de un modelo de desarrollo y protagonismo obrero y sindical. Pero ese proyecto innovador fue reprimido y cancelado en 1955. Los colegios universitarios de la LES se confunden con los colegios preuniversitario, es decir, con los secundarios que dependen de las universidades y, además, todo lo que puede hacer un “colegio universitario” lo puede hacer un instituto de educación superior mediante un convenio con una universidad, de una

manera menos complicada, por lo tanto la figura no prosperó mayormente (Pérez Rasetti, 2002). Hay pocos casos donde se usa la categoría casi de un modo simbólico, es complicado y no resuelve, no da solución a ningún problema que realmente exista.

10. CRITERIOS GENERALES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Como criterios generales para la educación superior se establecen los concursos y la evaluación de la gestión para todas las instituciones de educación superior estatales. Eso es algo que no se ha cumplido cabalmente, ni mucho menos. Para los Institutos de Educación Superior la práctica sistemática de la evaluación institucional es realmente marginal, si acaso. Muy pocas jurisdicciones llegaron a avanzar algo en este sentido. El Instituto Nacional de Formación Docente, creado en 2006, impulsó, yo creo que con buen criterio, una estrategia de mejoramiento a partir de un diagnóstico académico realizado desde el ministerio nacional, en el convencimiento de que impulsar estrategias de evaluación institucional en institutos de formación docente, cuyas deficiencias eran evidentes y de las cuales la responsabilidad era principalmente de las políticas públicas de los años noventa, iba a victimizar a sus miembros y no iba a resultar una estrategia virtuosa. Finalmente no se llegó a concretar en casi ninguna provincia una práctica de evaluación institucional como la que sí se desarrolló a partir de la implementación de la CONEAU en las universidades. Es cierto que una diferencia importante es que la ley impuso este mecanismo y su agente institucional para las instituciones universitarias pero no se animó al sistema de Institutos de Educación Superior.

Con los concursos todos sabemos que siempre hay dificultades, o excusas, y eso pasa tanto en las provincias con los IES como en muchas universidades. Los concursos no son la regla sino la excepción, lo que no es muy consecuente con la manda legal. En las instituciones universitarias, si bien la ley está diciendo hace muchos años que, por lo menos, el setenta por ciento de los docentes de cada universidad deberían estar concursados, la verdad es que eso no se da en la mayoría de los casos. Hay montones de explicaciones que en la mayoría de las instituciones son excusas, y que no vienen al caso, pero es todo un asunto y cuando se hacen las evaluaciones de la CONEAU esas cosas aparecen, entonces las instituciones evaluadas prometen que va a haber concursos, o directamente, adelantándose a la mirada de los pares externos, presentan un plan de concursos a futuro para mostrar una voluntad que suele no existir. En el caso de las universidades los concursos implican el acceso a la ciudadanía universitaria para los docentes, esto resulta en que su ausencia restringe la participación y ha sido vista, con mucha razón, como un modo de discriminar a muchos de la participación que la ley les autoriza. Hay universidades nacionales que tienen tan poco personal docente concursado que da la impresión de que los que votan deben ser todos candidatos porque si no, no puede haber más que una lista. Se supone que el Convenio Colectivo obliga a dar un camino de solución a este problema, pero –aunque lo han aprobado todas las universidades (menos la UBA, claro)– no se están practicando a pleno en todos los casos.

11. CARRERAS DE RIESGO

Otro criterio transversal en la LES, aunque no homogéneo, fue el tratamiento de ciertas carreras consideradas especialmente por su impacto en la sociedad y, en consecuencia, merecedoras de alguna regulación específica. Para el subsistema de Institutos de Educación Superior se asumió que existían carreras “de riesgo”, de manera simétrica a lo que se consideró en el subsistema universitario, pero la mención en la LES es mucho menos precisa y no hay definiciones claras respecto de cómo se deben evaluar. No llegó a implementarse un mecanismo de “acreditación” pero sí, en el ámbito de los IES se llegó si a definir, por medio del Consejo Federal de Educación, contenidos mínimos requeridos para un conjunto que actualmente llega a la veintena de carreras.

Para los títulos docentes se establecen estándares del Consejo Federal de Educación. Esto tiene lógica porque son las provincias que integran el Consejo Federal de Educación quienes establecen lo que necesitan para aquellos que van hacer docencia en sus colegios, tanto en los estatales como en los que son de la jurisdicción de cada provincia aunque sean de gestión privada. A veces las universidades nos entusiasman con la autonomía y decimos «nosotros somos los que decidimos», la ley lo dice, las que crean las carreras son las universidades, las que dicen para qué sirve son las universidades, ni siquiera el Ministerio de Educación de Nación, ni siquiera la SPU o la, por épocas, intrusiva Dirección Nacional de Gestión Universitaria. Entonces decimos que «vamos a hacer las carreras docentes como a nosotros nos parece mejor». Pero el problema es que las provincias son las que toman, es decir, les dan trabajo, a nuestros egresados, y si la provincia dice que lo que necesitan es A y nosotros pensamos que hay que formar B, esos B no van a tener trabajo en la provincia y este es el problema. Entonces a veces hay que ser un poco más humildes, reconocer que, si las universidades son autónomas, las provincias son soberanas, y esforzarnos por tratar de tener una articulación más fuerte con el Consejo Federal que para eso tiene dos representantes del Consejo de Universidad. Tenemos que estar más atentos a las regulaciones que el empleador de nuestros egresados docentes crea, a los perfiles que define, a las necesidades que formula.

El artículo 43 establece, para las instituciones universitarias, un sistema de acreditación para las carreras que formen para el ejercicio de profesiones que puedan comprometer el interés público, definidas, según la LES:

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.

La acreditación de carreras universitarias se implementó porque estaba prevista detalladamente en la nueva normativa, aunque la práctica de esa implementación cambió bastante el sentido de la propuesta original. Es fácil observar que, respecto de lo que pensaron quienes idearon la Ley de Educación Superior, la implementación se ha excedido en cuanto a las carreras que se consideran de interés público. Una

lectura atenta de la LES permite deducir que el criterio para definir las carreras de interés público, o de riesgo, era restrictivo y abarcaba solamente a aquellas que formaban para ejercer profesiones reguladas por el Estado. Obvio era que en ese grupo estarían las carreras de Medicina, algunas pocas ingenierías, Arquitectura, Contador, Abogacía, y algunas más. Sin embargo el criterio se hizo laxo y fueron incluidas muchas carreras, incluso no profesionales (como la Licenciatura en Química) y, salvo el caso de Medicina e Ingeniería Civil, pasaron más de veinte años para que terminara ejecutándose la acreditación de carreras para las cuales estaba claramente destinado el procedimiento, como Abogacía y Contador. Curiosamente, la tendencia es hacia una ampliación indefinida de las carreras que terminarán siendo incluidas en el artículo 43, y eso mientras otras, que más obviamente corresponderían al régimen, siguen estando al margen, o no se concreta su proceso de acreditación, como sucede con los profesorados. La acreditación de Enfermería se empezó a discutir en el año 2003, pero se concretó más de quince años después. Los profesorados ya están declarados de interés público hace bastante tiempo para el subsistema universitario, son evidentemente carreras contenidas en la letra del artículo 43, pero aún no se concreta su acreditación. Además, cuando llegue el momento de implementar la dilatada acreditación de los profesorados universitarios, se generará una comprensible tensión con el sistema de los institutos superiores de formación docente que no tienen previsto un procedimiento de acreditación similar, aunque ofrecen carreras equivalentes.

12. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA LES

Todos sabemos qué es la autonomía universitaria o tenemos una idea de ella por experiencia de vivirla en nuestras instituciones y, probablemente, también por haber debatido y reflexionado sobre este concepto tan fuertemente arraigado en el Sistema Universitario Argentino. Así que solo vamos a referirnos aquí a lo que dice la ley al respecto, es decir, el modo en que la garantiza y la reglamenta.

La Ley de Educación Superior establece controles de calidad externos a través de la evaluación institucional y la acreditación de carreras, especialmente la acreditación para las carreras de interés público, pero también para los posgrados. Impone un control de legalidad por medio del Poder Judicial, esto es, cualquier cuestión en la normativa o en las prácticas de una institución universitaria que pueda estar reñida con lo establecido en las leyes debe ser resuelta directamente por la justicia, los tribunales. No puede el Ministerio tener control sobre la legalidad, lo más que puede hacer es presentarse ante la Cámara Federal en la jurisdicción donde se encuentra la universidad y plantear allí la objeción que luego resolverán los magistrados. De hecho, apenas aprobada la LES comenzó una dinámica de presentaciones judiciales ya sea de universidades que objetaban artículos del texto legal o del Ministerio que cuestionaba el incumplimiento de las cuestiones establecidas en la LES por parte de algunas instituciones. El control de la administración financiera fue reclamado durante mucho tiempo por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y las universidades vienen quejándose de eso hace bastante tiempo ya que consideran que ese rol le compete a la Auditoría General de la Nación. Finalmente, la Ley N° 27204 de 2015 establece que es la Auditoría General de la Nación

la que debe desarrollar un área específica para el control de la administración financiera de las universidades. Pero creo que la concreción de esta reforma está aún pendiente.

La ley prevé también los extremos de causales de intervención. Es evidente que este dispositivo tiene que estar disponible en casos excepcionales. Aunque hoy no nos imaginamos, desde la recuperación de la democracia en 1983, la intervención de una universidad, eso sucedió en el pasado y fue virtuoso: el gobierno de Hipólito Yrigoyen intervino dos veces la Universidad Nacional de Córdoba a pedido de los estudiantes y los profesores que los apoyaban. Eso fue necesario para concretar los cambios estatutarios y producir el desplazamiento de autoridades y profesores reaccionarios, en lo que hoy conocemos como la Reforma Universitaria de 1918.

Más allá de ese y otros hechos históricos, en este período democrático que se prolonga desde 1983 la ley autoriza al Congreso para intervenir una institución universitaria. ¿En qué casos? Conflicto insoluble, grave alteración del orden público, manifiesto incumplimiento de la Ley de Educación Superior. Como todos sabemos, desde la democracia hasta ahora jamás se intervino ninguna universidad. De cualquier manera, mi impresión es que salvo catástrofe aún no acaecida, ningún senador o diputado levantaría su mano para autorizar una intervención. Tuvimos casos de universidades que estuvieron sin lograr elegir rector/a durante períodos bastantes prolongados, con conflictos internos, edificios tomados, asambleas universitarias bloqueadas, pero todo el mundo dejó que esos conflictos se resolvieran dentro de la comunidad universitaria y a nadie se le ocurrió plantear que debía intervenir ni la Universidad del Comahue —que es un caso— ni la Universidad de Buenos Aires —que es el otro—. Cuestiones menos notorias pero técnicamente graves, más allá de que estén naturalizadas, como que algunas universidades no cumplen todavía con algunas disposiciones de la Ley de Educación Superior, jamás llegaron a impulsar un gesto del Poder Ejecutivo para buscar que el Congreso autorice una intervención.

13. ARTICULACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS UNIVERSITARIOS Y DE INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La LES se propone que dos subsistemas estén integrados en una sola legislación y que estén articulados entre sí. Esa articulación se la encarga al Consejo Federal y al Consejo de Universidades para que establezcan criterios de articulación, algo que nunca sucedió. También le encarga a los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) la responsabilidad de dictar criterios para la articulación entre los subsistemas a nivel regional. Esto parece adecuado porque son los CPRES el único espacio institucional de coordinación en el que participan todas las provincias y todas las instituciones universitarias de cada región. Durante los últimos cinco años del siglo pasado, recién puesta la ley en vigencia, en la agenda de los CPRES estuvo considerado el tema de la articulación entre IES y universidades, se reflexionó, se debatió, se elaboraron documentos, pero no se llegó a operativizar algo concreto. Quizás por dos motivos, uno porque los CPRES no tienen la capacidad para aprobar algo de manera obligatoria, sino que lo que pueden hacer son convenios y acuerdos. Otro porque las universidades podían articular con el subsistema superior no universitario directamente, incluso sin dialogar con las jurisdicciones ni

siquiera con las instituciones, mediante la implementación de carreras de ciclo complementario, también llamadas carreras con “requisitos especiales de ingreso” que se ofrecían a egresados con títulos de profesor o técnico de las IES. O podían convenir con instituciones privadas directamente, sin pasar por las jurisdicciones. Respecto de la articulación entre estos subsistemas la ley, justamente, lo único que dice es que, como procedimiento para la articulación, existe la posibilidad de realizar convenios entre universidades e institutos, aunque para el caso de las IES públicas, los convenios deberían ser con las provincias respectivas, porque esas instituciones no tienen personería jurídica ni autonomía. De eso sí hubo muchísimo. Y hubo mucho bueno, regular y malo, es decir, hubo casos de franquicias; hubo, o quizá haya, pactos que hace una universidad con algún instituto para que allí se dicte una carrera universitaria, pero en realidad hay una mínima supervisión o ninguna y la universidad solo pone el nombre y los títulos a cambio de un porcentaje de los aranceles que se cobren. Sobre ese tema se ha escrito bastante. También hay que mencionar que en otros casos, eso se hace bien.

Tanto en los casos de las carreras de ciclo complementario abiertas a egresados de IES indeterminadas como en los casos en los que la articulación de estas carreras se hace por convenio directo con una o más instituciones hay tanto títulos de licenciados para profesores como otros títulos de licenciatura para técnicos o equivalentes en distintas ramas, aunque predominan las carreras de salud, especialmente las de Enfermería. Pero más allá de que pueda constatarse ese énfasis, tenemos un gran espectro cubierto por estas propuestas de formación articulada y complementaria. Este ha sido un modo de articulación concreto, efectivo, que como todo lo que hacemos se puede hacer mejor, peor, excelente y hay una gran variedad de calidades en esta muy difundida modalidad de articulación entre partes de nuestro Sistema de Educación Superior que no tiene la articulación prevista de una manera orgánica. Esta es una rareza criolla porque, en general, en los países que tienen distintos niveles o tipos de instituciones en su educación superior, está previsto a nivel sistémico el modo de circular entre las instituciones.

Finalmente, otro modo de articulación sí se estableció en la ley cuando se hizo la reforma impulsada por la Ley N° 25754 de 2003 que estableció que con un título de cuatro años –como mínimo– de duración otorgado por un instituto, una persona puede acceder a carreras de posgrado, siempre que la autoridad académica considere que esté en condiciones de realizar los estudios provechosamente. De esa manera se logró una circulación de los egresados de los Institutos de Educación Superior a los posgrados universitarios. Esta modificación permitió saltarse el paso previo por una licenciatura de complementación que, antes, era obligatorio para un egresado de los IES.

14. COORDINACIÓN DEL SISTEMA

La Ley de Educación Superior incorporó al Sistema instancias de coordinación que articulan la relación entre las políticas públicas impulsadas por el Ministerio de Educación y las universidades. En 1993 se potenció el protagonismo del área universitaria jerarquizándola y ampliando su capacidad de gestión a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993. Desde la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24195, en 1993 el Consejo Federal de Cultura y Educación funcionaba como

un órgano de coordinación y concertación de las políticas educativas entre las autoridades nacionales y las provinciales, esto incluía a la educación superior aunque no a la universitaria, aunque el Consejo Interuniversitario tenía allí un representante. A partir de la sanción de la LES en 1995 se agregaron formalmente al sistema universitario organismos de coordinación, principalmente el Consejo de Universidades, que era totalmente nuevo y que tiene una composición que incluye a las universidades públicas y privadas y también una representación de las universidades con perfil regional. Los Consejos de Planificación Universitaria Regional que habían sido creados en el año 1993 se mutaron a Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior asumiendo más expresamente la intensión de ser espacios de convergencia y articulación entre la educación superior a cargo de las provincias y las universidades de cada región. Al Consejo Interuniversitario Nacional y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), que tenían actuación más bien corporativa, les fueron asignadas funciones en la coordinación del Sistema, incluyendo su participación orgánica en el Consejo de Universidades. Y se creó la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria que, si bien no participa de la coordinación, a partir de sus funciones tiene un fuerte impacto en el sistema universitario y articula muchas de sus actividades tanto con el Consejo de Universidades como con el Ministerio de Educación y la SPU, como con el CIN y el CRUP que, además, proponen a algunos de sus miembros.

Hoy el Consejo Federal al que le compete coordinar con los ministros provinciales y de CABA las políticas y los grandes criterios relativos a los títulos de educación superior de los IES tiene dos representantes del Consejo de Universidades.

El Consejo de Universidades está integrado por siete rectores representantes del Comité Ejecutivo del CIN, siete del directorio del CRUP y siete rectores representando uno a cada uno de los CPRES. Siempre ha habido quejas sobre la integración del Consejo de Universidades, en el sentido de que no debería tener una representación igualitaria del CIN y del CRUP ya que el sector privado no representa para la mitad del sistema universitario ni mucho menos. Más allá de la justicia del señalamiento, en la práctica no se ha dado ese desequilibrio porque en la mayoría de los CPRES (que ponen un tercio de los representantes de este Consejo) suelen ser nombrados como miembros del Consejo rectores de universidades públicas. Esta práctica ha sido posible porque en la mayoría de las regiones las universidades públicas todavía son mayoría, pero podría llegar a no ser así. La función⁸ más importante del Consejo de Universidades es la de aprobar la inclusión de carreras en el sistema de acreditación del artículo 43 y también las normas de acreditación, en acuerdo con el Ministerio. En los últimos tiempos ha tenido también participación en la definición de normas como la Resolución N° 2641/17 que regula la educación a distancia y que reemplazó a la Resolución N° 1717/04 que no había sido discutida en el Consejo.

8. Funciones del CU: a) proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario; b) pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención conforme a la presente ley; c) acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior; d) expedirse sobre otros asuntos que se les remita en consulta por la vía correspondiente. Artículo 72.

En este ámbito debemos mencionar especialmente al Consejo Interuniversitario Nacional, que ha tenido muchísimo protagonismo en las políticas universitarias desde la democracia para acá al punto que, después de los años noventa, la mayoría de los secretarios de Políticas Universitarias han sido rectores de universidades nacionales y han sido la mayoría de las veces ex presidentes del CIN (Erreguerena, 2017). Las excepciones son una vicerrectora y un docente durante el gobierno del presidente Macri. Este espacio de los rectores de las universidades públicas ha desarrollado mucho más protagonismo con el tiempo, además tiene hoy desarrolladas muchas capacidades para generar agenda y para promover actividades que, para bien y para mal, han provocado cambios importantes en los modos de acreditación y en una importante cantidad de temas dentro del sistema universitario. El CIN han sostenido un evidente liderazgo incluso respecto del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, en el ámbito del CU, y eso es importante destacarlo.

En cuanto al CRUP, que formalmente tiene las mismas funciones que el CIN:⁹ asesoramiento, intervenir en los temas en que el Ministerio lo consulte y participar del Consejo de Universidades, no ha tenido tanto protagonismo en cuanto a generar una agenda de políticas públicas, lo cual es lógico en cierta medida. Su actividad ha sido ejercer una acción corporativa, gremial, para preservar sus intereses específicos y las condiciones de desarrollo de las universidades privadas.

Los CPRES,¹⁰ como ya dijimos, son los espacios en los que coinciden las provincias y las universidades tanto privadas como públicas. Tienen el mandato expreso respecto de la articulación entre los subsistemas universitario y de los Institutos de Educación Superior, y uno implícito en su formato respecto de las cuestiones territoriales que son una dimensión importante en la educación superior. En los años noventa la agenda de los CPRES estuvo hegemonizada por la discusión sobre la articulación del sistema, pero no concretó propuestas que permitieran operativizar su promoción. Languidecieron durante los primeros dos mil, y durante los gobiernos Kirchner, siempre con agendas promovidas desde la Secretaría de Políticas Universitarias, abordaron diversas cuestiones como el ordenamiento de las ofertas universitarias realizadas fuera del CPRES de pertenencia, la evaluación de esas ofertas distantes, la aprobación de un registro de asociaciones entre universidades u otras entidades con fines de docencia universitaria, la promoción de la educación a distancia, la concertación entre provincias y universidades de las competencias de acceso a la educación superior y el desarrollo del Programa de Expansión de la Educación Superior.

CONEAU, que es el organismo de evaluación y acreditación, su tarea, de gran relevancia para el sistema, tiene cuatro funciones principales: la evaluación de proyectos institucionales (proyectos de nuevas

9. Funciones del CIN y del CRUP: a) coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos; b) ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley, c) participar en el Consejo de Universidades. Cada Consejo se dará su propio reglamento conforme al cual regulará su funcionamiento interno (art. 73).

10. Función de los CPRES: la articulación a nivel regional estará a cargo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región (art. 10).

instituciones universitarias privadas y proyectos institucionales para la implementación de universidades nacionales y el reconocimiento nacional de las provinciales), evaluación institucional, acreditación de carreras de grado comprendidas en el artículo 43 y acreditación de carreras de posgrado. En el marco de las evaluaciones institucionales, la Resolución N° 2641/17 le encargó también la evaluación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED), para que luego puedan ser validados por el Ministerio. Para llevar a cabo estas responsabilidades debe aplicar las normas aprobadas por el Consejo de Universidades en acuerdo con el Ministerio de Educación. Le compete desarrollar las metodologías y los procedimientos para realizar las evaluaciones y las acreditaciones, establecer cuáles son los datos que las universidades y las carreras deben aportar y tener en cuenta en sus autoevaluaciones, organizar el trabajo de los pares evaluadores, revisar y mejorar sus prácticas, producir informes sobre los resultados agregados de las evaluaciones realizadas, como ha hecho en muchos casos con las acreditaciones de carreras de grado.

15. PERSPECTIVAS

Lo que vendrá se compone de cuestiones que ya están entre nosotros y de incertidumbres, como la eventual y nunca advenida del todo reforma de la Ley de Educación Superior, o las perspectivas políticas y económicas de nuestro país cuyo impacto en el futuro de la educación universitaria será decisivo.

En cuanto a lo primero, el eje principal de los debates en el sistema está fuertemente marcado por las consecuencias de la pandemia y la crisis en que las restricciones a la presencialidad, la adopción de estrategias de enseñanza remota en emergencia, la familiarización de muchos docentes y alumnos con herramientas de la virtualidad, puso a nuestras prácticas pedagógicas y de gestión. La emergencia de la pospandemia nos encuentra en medio de una serie de debates, tanto al interior de las instituciones como, especialmente, a nivel del sistema, con protagonismo principal del CIN, de la SPU y, también, de la CONEAU. En las Comisiones del CIN, especialmente en las de Asuntos Académicos y de Acreditación, apareció durante el año 2021 la preocupación por lo que podría pasar en la evaluación y acreditación de las carreras presenciales que tuvieron que funcionar sin presencialidad durante 2019 y 2020. Si la CONEAU aplicara las normas vigentes, sin reconocer las condiciones impuestas por la emergencia y autorizadas tanto por las autoridades de Salud y el Ministerio de Educación como por las instituciones universitarias, el resultado sería evidentemente catastrófico. El CIN impulsó la idea de extender un paraguas sobre lo sucedido en pandemia, esto fue aceptado por la SPU y también por la CONEAU aunque no se llegó a una formalización en una norma avalada por el CU y el Ministerio de Educación. Sin embargo, se instaló una controversia respecto de la combinación de horas presenciales y a distancia o virtuales en carreras presenciales, modalidad que se vio incrementada como resultado de los cambios operados en el período de restricciones a la presencialidad que causaron una mayor familiarización de alumnos, docentes, no docentes y gestores con la virtualidad. Aun cuando estas eran cuestiones que ya estaban zanjadas en la Resolución N° 2641/17, con mucha claridad, la CONEAU avanzó sobre la normativa de Educación a Distancia (EaD) en un documento de diciembre de 2021 (CONEAU, 2021) en

el que establece requisitos para la acreditación de carreras de grado y posgrado que combinen horas en las dos modalidades. Esto a pesar de que para la Resolución N° 2641/17 no hay requisitos si las horas virtuales están por debajo del 30% y si están entre el 30 y el 49% se encomienda al Sistema Institucional de Educación a Distancia debidamente validado la gestión de las horas en esa modalidad. La cuestión es importante también porque, especialmente en las carreras de posgrado de maestría y especialización, la incorporación de horas a distancia para compensar una presencialidad siempre exigida, resulta crítica. Como todos sabemos, solo un tenaz voluntarismo puede asumir que, en cursadas intensivas y concentradas en breves períodos (fines de semana, recesos de invierno y verano) debido a que nuestros alumnos de posgrado son mayoritariamente personas que trabajan a tiempo completo, se cumplían las cargas horarias previstas en los planes de estudio.

También aparecieron, de la mano, probablemente, de algunos pares evaluadores de la modalidad, exigencias que desvirtúan la letra pero, especialmente, el sentido de la reforma que impuso en la evaluación de la EaD la reglamentación largamente discutida y finalmente aprobada en 2017. El requisito de que, en las carreras nuevas, se tengan que informar todos los prácticos de todas las asignaturas tal como serán suministrados a los estudiantes nos retrotrae a los tiempos de la Resolución N° 1717/04, cuando se concebía la educación a distancia como conjunto de clases enlatadas producidas ex ante, sin contexto áulico, que luego se suministraban a series de alumnos indistintamente y con la eventual asistencia de un tutor. Esta concepción, aunque estaba basada en la desconfianza hacia los sistemas de EaD, permitía una gestión despersonalizada y atemporal de la enseñanza y no favorecía el desarrollo de procesos de verdadera interacción entre profesores y estudiantes.

La polémica continúa aunque hay un diálogo abierto entre el CIN, la SPU y la CONEAU que permite suponer que las cosas van a volver a su cauce normal, esto es, que la CONEAU se abstendrá de invadir ámbitos que son competencia del Ministerio o, eventualmente, del Consejo de Universidades.

Por parte del Consejo de Universidades, antes de la pandemia, en 2018 se impulsó una nueva doctrina de estándares (APCU, 177/2017; y APCU, 178/2018) que se está empezando a implementar recién ahora, en las convocatorias de acreditación en curso. Esta nueva doctrina, que se origina en un documento del CIN (Resolución CE N° 1251/2017), se propone restituir el carácter neoliberal y “calificador” del artículo 43 de la LES. Como se ha dicho y escrito profusamente, la incorporación de dispositivos de evaluación y acreditación en 1995 se hizo en el marco de la concepción conocida como del “Estado evaluador”, es decir, un Estado que se retiraba del compromiso cercano con las instituciones universitarias, les incrementaba la autonomía y la autarquía, promovía que se buscaran fuentes de financiamiento propio, e instauraba mecanismos de evaluación y acreditación que sirvieran para calificar los productos universitarios en un cuasi mercado que se estaba tratando de impulsar. Los modelos eran, claramente, Chile o Colombia, aunque se pretendiera el ideal estadounidense. Las resistencias de la política y de la comunidad universitaria hicieron que ya en la propia LES algunos de estos propósitos quedaran desdibujados, pero estas marcas están allí y el artículo 43 era, seguramente, la expresión más explícita de esta intención. Sin embargo la implementación de la acreditación por la CONEAU dio un primer paso en el cambio de sentido. La incorporación de una tercera opción a la clásica dupla: acredita / no acredita,

con la innovación que supuso la opción de “acreditar con compromisos de mejora” viró los objetivos de la acreditación de la “calificación” de productos en el mercado a la planificación del mejoramiento. Y, dicho sea de paso, puso a la acreditación de carreras de grado en el espacio de lo posible, si se piensa que durante mucho tiempo la mayor parte de las carreras terminaban ubicadas en este tercer grupo. Esto quiere decir que, si no se hubiera realizado este cambio, no hubieran acreditado.

Un segundo paso, decisivo, para configurar la acreditación en objetivos de mejoramiento de la calidad y alejarla de la fiscalización descomprometida, fue la creación de Programa de Calidad durante el gobierno de Néstor Kirchner y la implementación de los sucesivos Programas de Mejoramiento de la Calidad durante ese gobierno y los dos gobiernos de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, que le siguieron.

La nueva doctrina y los estándares que se fueron aprobando siguiendo esta concepción expresamente reniegan de la búsqueda del mejoramiento de la calidad y rescatan el sentido fiscalista de la LES planteando que la acreditación solo debe verificar si las “condiciones” con que cuenta una carrera servirían para asegurar que sus egresados puedan ejecutar las actividades reservadas al título de que se trate, sin riesgo. De ese concepto deducen una improbable evaluación de insumos, más bien reglamentarios, que expresamente excluye la confrontación de datos y resultados y la consideración de los contextos institucionales. Esta concepción puede resumirse en una frase: si alguien se propone hacer las cosas bien, necesariamente las hará bien y sus resultados indefectiblemente serán buenos. Y todo esto se ha hecho bajo el signo de la autonomía y la fidelidad al texto de una ley cuyos rasgos neoliberales ya no se mencionan aunque se los esté rescatando del prudente relegamiento al que los confinaron la resistencia de la comunidad universitaria y las políticas públicas de los gobiernos populares. La iniciativa redactada por algunos asesores e impulsada por el CIN, quizás distraídamente, fue muy bien acogida por un grupo de rectores de universidades privadas que potenciaron en el CU el cambio de criterio, terminando de vedar la mirada sobre los resultados que siempre rechazaron. Por supuesto, no tenían nada que perder porque los Programas de Mejoramiento nunca incluyeron, obviamente, el financiamiento de las carreras de las universidades privadas. Bueno, eso de no tener nada que perder habrá que ver cómo resulta cuando, en un gesto de estricta coherencia con la concepción de los nuevos estándares, la CONEAU elimine la categoría de “acreditación con compromisos de mejora” y todas las carreras tengan que hacer un difícil equilibrio entre la acreditación y la no acreditación. Por otra parte, resulta curioso que esta iniciativa de la nueva doctrina de estándares conviva con planteos de algunos integrantes del CIN respecto de que una eventual modificación de la Ley de Educación Superior debería eliminar el concepto de carreras de riesgo, en la acreditación y aprobar que todas las carreras pasaran por acreditación para el mejoramiento, en una agenda de prioridades de acuerdo a las necesidades de la sociedad y la situación de la formación de los distintos profesionales. Aun si no se llegara a concretar esta iniciativa, las políticas que impulsa la Secretaría de Políticas Universitarias y que fueron anunciadas en la reunión del CIN realizada en junio de 2022 proponen uno de los siete puntos, la implementación de un sistema voluntario de evaluación de las carreras no incluidas en el artículo 43. Es decir, que no son de riesgo ni tendrían, por lo tanto, actividades reservadas al título. El secretario de Políticas Universitarias dice que

hay carreras que tienen un riesgo público y que tienen que ser aprobadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU); el resto no cuentan con un sistema de certificación de calidad. A diferencia de hace treinta años, hoy muchas instituciones quieren pasar por un sistema de calificación para que, en contraste, no parezca que tienen un sello de menor calidad. Pensamos en un sistema voluntario (*Página/12*, 06 de octubre de 2022).

Cuando esta acertada propuesta se implemente es evidente que se orienta al mejoramiento y que, de algún modo, impugna el cambio que se habilitó en la acreditación del artículo 43. La política universitaria parece seguir apostando al mejoramiento y no a la calificación descomprometida de productos para el mercado.

Una serie de otras cuestiones están hoy en debate en el Consejo Interuniversitario Nacional y la Secretaría de Políticas Universitarias. La preocupación por el rendimiento y la graduación, el problema de la duración teórica y real de las carreras, el formato de los planes de estudio y los cambios que están produciendo la emergencia de nuevos efectores de formación por fuera del sistema universitario, son algunos de ellos. En lo inmediato, una nueva reglamentación para la carrera de Docente Investigador que permita agilizar los procesos de evaluación, categorización y promoción de manera que se pueda reconocer y fortalecer la importante tarea que realizan los universitarios en la creación de conocimientos, más allá de los aportes del CONICET.

El crecimiento de la educación a distancia y la expansión del sistema mediante extensiones áulicas, impulsada esta última por la demanda de algunas carreras, especialmente Enfermería, y la suspensión de la presencialidad provocada por la pandemia, ha desordenado la cuestión territorial en el sistema universitario. A este fenómeno ha contribuido, también, la modificación de las normas relativas a la pertenencia a determinado CPRES que abrió definitivamente la posibilidad de ingresar a más de una región más allá de dónde esté situada la sede principal y aunque la presencia en la nueva región tenga un desarrollo institucional mínimo (Resolución MED N° 280/16). Se suma a esto el hecho de que la instalación de subsedes y extensiones áulicas, incluso para carreras sujetas al régimen del artículo 43, muestra un comportamiento creciente pero irregular, es decir, discurre por fuera de las normas vigentes y los controles casi no existen o se producen asistemáticamente.

La territorialidad de las instituciones universitarias ha sido una marca relevante de la tradición mundial y un compromiso local que convive virtuosamente con el carácter universal del conocimiento. En nuestro país, concretamente, existen muchos casos históricos y recientes, en que este compromiso territorial muestra una potencia enriquecedora y contribuye tanto a la identidad de la región a la que se pertenece como a la de la propia institución. Pero es indudable que esta concepción de territorialidad es interpelada tanto por la ubicuidad de la educación a distancia, el paradójico empeño de algunas instituciones que la ofrecen, en radicar oficinas diseminadas por el territorio nacional, con contenidos pedagógicos poco visibles y estrategias de marketing que, en ocasiones, alientan peligrosamente el facilismo, como por las estrategias de expansión de muchas instituciones que, o buscan atender demandas puntuales de sectores sociales determinados o exploran oportunidades de mercado de manera extensa.

Parece necesario que en el futuro inmediato se produzca un debate profundo sobre la cuestión territorial y se redefina y encause un aspecto tan importante de la condición institucional de las universidades.

Para terminar, la agenda de los próximos años debe profundizar los avances en la ampliación de derechos que implica la declaración del CIN en Vaquerías (2007) donde, apoyándose en la Ley de Educación Nacional, los rectores de las universidades públicas proclamaron por primera vez que existe un derecho a la universidad. Ese planteo fue retomado a nivel regional en la CRES 2008 de Cartagena de Indias, incorporado en la Ley de Educación Superior por la reforma de 2015 y ratificado en Córdoba, en la CRES 2018. La declaración de este derecho amplía y profundiza la responsabilidad del sistema universitario para crear las condiciones que permitan garantizarlo. Esta tarea implica una acción constante de evaluación, mejoramiento, asumir los desafíos e innovar en los modos de ejercer las funciones universitarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBORNOZ, M. (2000). Fundamentos básicos para la autorización de funcionamiento de los Institutos Universitarios. En AAVV, *Institutos Universitarios*. Buenos Aires: CONEAU.
- ARGENTINA, Ley de Educación Superior N° 24521 y modificatorias. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- LEY N° 25573, modifica la Ley de Educación Superior, sobre discapacidad (abril de 2002). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/73892/norma.htm>
- LEY N° 25754, modifica la Ley N° 24521, formación de posgrado (julio de 2003). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87488/norma.htm>
- LEY N° 26002 Régimen de títulos. Modificación a la Ley N° 24521 (enero de 2005). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102596/norma.htm>
- LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL N° 26206 (DICIEMBRE DE 2006). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/texact.htm>
- LEY N° 27204. Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en la Educación Superior (noviembre de 2015). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254825/norma.htm>
- CASTRO, F. (2005). *Críticas de las universidades nacionales*. Secretaría de Políticas Universitarias, mimeo. (Síntesis de las críticas que realizaron las autoridades de las universidades nacionales durante el proceso de debate de la LES, según los archivos de la SPU).
- COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (2021). *Consideraciones sobre las estrategias de hibridación en el marco de la evaluación y la acreditación universitaria frente al inicio del ciclo lectivo 2022*.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (2017). *Acuerdo Plenario 177/2017*.

----- (2018). *Acuerdo Plenario 178/2018*.

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (CIN) (2006). Aportes del CIN al debate de la Ley de Educación Superior. Recuperado de https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/aportes_del_cin_al_debate_de_la_ley_de_educaci%C3%B3n#.Yx9AqOzMI1I

----- (2017). Resolución Comité Ejecutivo N° 1251/17.

----- (2021). Aportes del CIN para una nueva Ley de Educación Superior.

CRES (2008). *Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena de Indias*. Recuperado de <http://www.cres2018.unc.edu.ar/historia/cres-2008>

DERCOLI, J. (2013). *Las leyes universitarias del primer peronismo. Hacia una nueva forma de producción del conocimiento*. XIV Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Recuperado de <https://www.academica.org/000-010/556>

KROTSCH, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch, *La universidad cautiva*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

NOSIGLIA, M. C. Y TRIPPANO, S. (2006). *Una histórica tensión: la distribución de competencias en materia educativa entre la nación y las provincias*. XIV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación “Habitar la escuela: producciones, encuentros y conflictos”, 9 al 11 de agosto de 2006. La Plata. En Memoria Académica, UNLP-FaHCE: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13240/ev.13240.pdf

OEA (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

PÉREZ RASETTI, C. (2002). *Colegios Universitarios, su viabilidad como estrategia de articulación*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

----- (2007). Motivos para una reforma. En M. Marquina y G. Soprano (coords.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

----- (ENERO-ABRIL DE 2013). Diagnóstico político de la evaluación en la Argentina. *Linhas Críticas*, 19(38), 89-108. Recuperado de https://redib.org/Record/oai_articulo3268878-diagn%C3%B3stico-pol%C3%ADtico-de-la-evaluaci%C3%B3n-en-argentina

----- (2014) La expansión de la educación superior. Políticas y lógicas. *Revista Integración y Conocimiento*, (2).

----- (2021). Ante la Ley de Educación Superior. Debates en el CIN en 2007. En C. Marquis, *La agenda universitaria VI: reflexiones sobre las universidades antes, durante y después de la pandemia*. Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado de <https://www.palermo.edu/cienciassociales/2021/noviembre/libro-agenda-universitaria-VI.html#:~:text=La%20Agenda%20Universitaria%20VI%20fue,as%C3%AD%20como%20mecanismos%20de%20gesti%C3%B3n>

RINESI, E. (2015). *Filosofía (y) política de la universidad*. Los Polvorines: UNGS-IEC-CONADU.

MÓDULO I.b.

**EL SISTEMA UNIVERSITARIO
ARGENTINO EN EL ESCENARIO
NACIONAL Y SUS DESAFÍOS:
LOS DESAFÍOS DEL SUA EN EL
ESCENARIO NACIONAL Y REGIONAL**

Ernesto Villanueva

1. PALABRAS INTRODUCTORIAS

En el módulo 1.a, el profesor Carlos Pérez Rasetti ha hecho una explicación exhaustiva de la ley universitaria. Todos sabemos que la misma, en sus orígenes, fue muy polémica en el seno del mundo universitario, en particular en la Ciudad de Buenos Aires, en la UBA. Sin embargo, lo cierto es que esta ley tiene más de un cuarto de siglo y salvo esas tres modificaciones que mencionara Pérez Rasetti, que son cambios menores, sobre posgrado, discapacidad y el último es del 2015 que se refiere más bien a un conjunto de derechos que no aparecían claros en la ley, pero que, en rigor, no habían sido nunca violados, la ley se ha mantenido incólume. Esa es la verdad y la primera pregunta que debemos hacernos es ¿por qué se ha mantenido incólume? A mi juicio la explicación es muy sencilla: porque los actores políticos y sociales interesados en la universidad han encontrado una normativa cómoda para llevar adelante nuestras instituciones, cómoda y que además permite un nivel de crecimiento importante, un nivel de desarrollo importante y una direccionalidad en la que, en general, se está de acuerdo. Ese, a mi juicio, ha sido el principal escollo para una modificación de la ley universitaria.

Ustedes recuerdan que en el año 2019, cuando asume el presidente Alberto Fernández, en su discurso ante las cámaras, plantea la posibilidad de una reforma de la ley. Y de acuerdo con ese mandato, con esa intención del Poder Ejecutivo, en el Consejo Interuniversitario Nacional se iniciaron un conjunto de reuniones y de encuentros de discusiones para analizar cuál era el balance que había sobre la ley. Des-

pués de dos años se emitió un documento, aprobado en el último plenario del CIN del año 2021, que sintetiza el estado de discusión, si no del mundo universitario, al menos el estado de discusión de las autoridades universitarias (rectores, secretarios académicos, todos quienes conducen las universidades).

Ese documento, que hemos puesto como bibliografía, se divide en tres partes, una referida a la ley propiamente dicha, otra a la reglamentación de la ley y la última referida al Consejo de Universidades. Con relación al primer punto, la ley, hay aspectos positivos y aspectos negativos, pero observemos que al llevar la discusión sobre la ley, fue imprescindible un acápite sobre la reglamentación, sobre la implementación de la misma y esto refuerza lo que planteo al principio. No hay grandes objeciones al plexo legal superior, más a su reglamentación, y más aún a su implementación. La verdad es que, en general, la inmensa mayoría de las críticas a la ley son susceptibles de corrección, de mejora, de modificación dentro de la ley. Por eso, muchas de las críticas en realidad tienen que ver con la reglamentación o con la aplicación, con la implementación.

De acuerdo con ese documento, los aspectos positivos de la ley se referían a los alcances de la autonomía universitaria que en la norma se definen, a los objetivos de articulación de la educación superior, a la existencia de derechos para docentes, no docentes y estudiantes, a cuál debe ser el papel del Estado y a la existencia de instrumentos de evaluación y acreditación (que, recordemos, hace veintisiete años era el tema más discutido). Por supuesto cada uno de estos cuatro acápite admite mejoras, pero el balance es que, en general, hay acuerdo con que ellos deben formar parte de una normativa.

Después se señalan cuáles serían las propuestas para corregir o para mejorar la ley universitaria. El mundo universitario, el mundo nuestro de los que estamos aquí reunidos, no plantea una ruptura radical con la ley ni mucho menos, sino en realidad mejoras, correcciones; la primera de ellas tiene que ver con que la ley, si bien señala a la autonomía con alcances con los que estamos de acuerdo, el tema de la planificación de la educación superior queda un poquito oscurecido.

Recordemos que esta ley se dictó en pleno auge del neoliberalismo. Y lo cierto es que hay un consenso en que es necesario pensar carreras prioritarias, posgrados prioritarios, desarrollo territorial del mundo universitario y eso no se puede pensar solo desde el mundo universitario, evidentemente tiene que haber otras voces que tiene que verse de qué manera se estructuran, se constituyen, pero es cierto que la necesidad de articular planificación con autonomía es un tema pendiente entre nosotros. Habitualmente los ministerios de Educación canalizan sus políticas a través de sistemas de becas y de direccionamiento del posgrado. En estos meses, el Ministerio ha consensuado con el CIN siete puntos a llevar adelante, por ejemplo, uno de ellos se refiere a la creación de un sistema de investigadores universitarios. En fin, los gobiernos planifican con esta ley sin decirlo, simplemente con incentivos monetarios. Pero lo cierto es que esta discusión debe estar presente para una reforma de una ley.

La segunda cuestión se relaciona con esta primera que es que ese principio de que la educación es un derecho social que está establecido muy claramente en la reforma del 2015 tiene que tener un correlato práctico en sistemas de becas, en orientaciones para docentes, en formación de docentes; se plantea por ejemplo la imprescindibilidad de que la formación de docentes y no docentes sea gratuita en el mundo

universitario; este tema de becas sociales, por ejemplo, de garantizar el derecho a la capacitación de personal de la universidad; de reconocer los convenios colectivos de trabajo docente y no docente; de impulsar mecanismos de inserción formal de los graduados en la vida universitaria, son temas que deberían estar más presentes en una futura ley.

Un tercer aspecto que se plantea como necesidad de una norma, pero en realidad tiene mucho que ver con la implementación, es que debemos reconocer que en estos veintisiete años seguimos teniendo una deuda enorme en la distancia que hay entre ingresantes y egresados. Tenemos niveles de deserción, de desgranamiento, muy importantes en nuestro país y todavía no hemos sido capaces de avanzar todo lo que hubiéramos querido, es cierto que hay estadísticas que muestran que ha habido mejoras en la cuestión, pero que están muy por detrás de lo que ambicionamos. Sobre todo ahora, en el año 2022, muchas autoridades de universidades comentan que, en relación con la pandemia, hay una deserción grande, de muchísimos estudiantes. Puede que tenga que ver con que ha habido una inscripción demasiado ambiciosa durante la pandemia y que entonces ahora se revela lo que es la realidad en la presencialidad. Pero lo cierto es que como sistema universitario nacional tenemos una dificultad enorme.

Respecto del sistema de gobierno, en general, hay acuerdo con que la ley actual que ha sido calificada como intermedia, ni totalmente marco ni totalmente detallista, establece un esquema que permite que cada institución no solo se dé sistemas de gobiernos diferentes entre sí sino que pueda evolucionar, que una misma institución pueda establecer esquemas diferentes: cuál es la participación de los no docentes, cuál es la participación de los estudiantes y pone un piso para la de los docentes. O sea, conserva la tradición que creo que es mundial en cuanto al peso de los docentes, en muchísimos lados es muchísimo mayor, pero abre las puertas y reconoce la existencia de no docentes, de graduados, en el gobierno de la universidad –no se reglamenta quiénes son graduados, esto siempre es motivo de ciertas maniobras electorales en algunas instituciones universitarias–, y el elemento dinámico que son los estudiantes. Tenemos que reconocer que cuando uno ve la historia de las universidades desde la Edad Media –no solo en Argentina– hasta hoy, cuando ha habido una movilización fuerte del estudiantado orientada a la temática de las características de las carreras y de los planes de estudio, han sido evidentemente quienes revolucionaron a nuestras universidades. Hoy eso no se da pero tiene que quedar abierta esa alternativa permanentemente.

Por supuesto que en este documento hay un montón de requisitos en cuanto que el ejercicio de gobierno no puede estar perjudicado por discriminaciones raciales, sociales, étnicas, etc., hay que garantizar la efectiva ciudadanía de los miembros de la comunidad universitaria, docentes y no docentes; este es un tema que si bien se planteó en su momento, en los últimos artículos de la actual Ley N° 24521, lo cierto es que en numerosas instituciones la proporción de docentes que tienen ciudadanía, esto es que tienen derechos políticos dentro de la institución, es una proporción escasa. Y eso habla de una democracia muy restringida y en general sujeta a la intencionalidad partidista de quien sí tiene esos derechos políticos. Esto es válido tanto para los docentes como para graduados, es más difícil para estudiantes aunque estudiantes también se maneja un poquito con a quiénes se considera estudiantes: si a los del primer

cuatrimestre, o el primer año, segundo año, pero es más difícil. Y es un tema que me parece que en una normativa futura debería estar más que claro.

También se planteó el apoyo a la existencia de consejos sociales, yo aquí hago un paréntesis personal, yo he sido de las personas que ha estado más a favor de los consejos sociales. Sin embargo, la experiencia que tengo no ha sido buena, sobre todo en aquellas instituciones que están muy cerca de la ciudadanía, de lo que son las distintas comunidades dentro del territorio en el que está trabajando, el consejo social es casi innecesario porque es mucho más fácil para, por ejemplo una unión industrial de tal provincia, conversar directamente con la Facultad de Ciencias Económicas o con la de Ingeniería que pasar por el consejo social, pero es importante como principio; la universidad no está pensando para adentro sino que está pensando para afuera.

2. DIFICULTADES, PROBLEMAS Y LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La mayor cantidad de dificultades o de problemas tenían que ver con la implementación de la Ley de Educación Superior. La ley establece ciertos criterios para incorporarse al artículo 43 y lo cierto es que esos criterios han sido, yo diría, al menos, forzados. Hoy nos encontramos con una cantidad de carreras que se acreditan que los hacedores de la ley no habían pensado; cuando uno tiene la posibilidad de charlar con algunos de ellos, sostienen que habían pensado las carreras de Derecho, Contador Público, Medicina, quizá de Ingeniería, pero no mucho más. Y lo cierto es que hoy vemos que el sistema de acreditación ha ido engordando el conjunto de las carreras. Debemos tratar de desinflar un poco esa gordura a través de lo que planteó el secretario de Políticas Universitarias, a través de una revitalización del artículo 42, esto es de aquellas carreras que no entran en el 43, entonces se propone todo un sistema para que no haya más presión sobre el artículo 43.

¿Por qué existe esa presión? La ley está pensada para pocas carreras, pero tiene una dificultad... Nosotros tenemos una mentalidad propia del derecho hispano y la ley tiene muchos aspectos del derecho anglosajón. Entonces hay un choque grande, es muy difícil para alguien de una carrera que no está en el 43 entender por qué no está: ¿mi carrera es menos importante que otras? Esta dificultad ha llevado a instituciones, que incluso al principio decían que no iban a participar en los sistemas de acreditación, a querer estar presentes, esa es la verdad. Entonces tenemos que dar alguna forma de solución a eso. Uno de los caminos que se está planteando a través del Ministerio es la posibilidad de reglamentar el artículo 42 de modo tal que haya un sistema más ágil de reconocimiento, no digo de acreditación, pero sí de certificación de las carreras.

Otro aspecto en el cual ahí sí tenemos un agujero grande es la implementación del artículo 44, que se refiere a los sistemas de evaluación –no de acreditación– y hay una propuesta: si nosotros armáramos una reglamentación más motivante para las evaluaciones institucionales, por ejemplo, pensando subdivisiones por facultad, viendo el valor de esas evaluaciones, el antecedente que significa para procesos de

acreditación, también colaboraríamos en mejorar todo lo que es esta dinámica que termina, a mi juicio, habilitando que el organismo de acreditación, la CONEAU, se vea siempre superado en cuanto a las demandas. Me parece que esta ingeniería de los artículos 42, 43 y 44 en la implementación no requiere ni siquiera una modificación de la ley, es necesario revisarla a través de una reglamentación distinta.

Otra de las limitaciones con la que la implementación de la ley no ha tenido mucho éxito es el modo de articulación entre enseñanza media y universitaria. Todos sabemos de las dificultades enormes que hay en ese tránsito y que en gran parte tienen que ver con una formación precaria, con capacidades culturales pequeñas, con características de nuestros docentes en los primeros años, con un modo de enseñanza todavía tradicional. Sobre eso no es estrictamente la ley, pero sí la implementación de la misma, lo que habla de una dificultad grande que nosotros tenemos al respecto. Este tema de deserción o de desgranamiento, de articulaciones entre la enseñanza media y la universitaria es un tema que a juicio de muchas de las autoridades universitarias es de las dificultades más grandes que tenemos hoy en la Argentina. Cuando comparamos nuestro país con otros de América Latina, observamos que otros del continente han partido de niveles muy inferiores al nuestro pero que van avanzando a un ritmo también muy superior al nuestro. Es cierto que la composición social en unos casos y en otros es diferente pero es un llamado de atención enorme y es una dificultad que tenemos, a mi juicio, en casi todas las instituciones universitarias.

Otro tema que también el gobierno está recogiendo es el de la posibilidad de crear un investigador universitario. Lo cierto es que cuando uno analiza el desarrollo de la investigación en Argentina, una proporción mayor de nuestras investigaciones se realizan en el mundo universitario, sin embargo hay siempre una tensión entre el mundo que se supone de Ciencia y Técnica, como si estuviera separado del mundo universitario, y el mundo nuestro. Ese tema no termina de estar perfectamente calzado, por ejemplo, cuando se hacen estadísticas a veces no aparecen las universidades, lo sabemos a nivel de gestión, por ejemplo la tensión que hay siempre entre el investigador cuando está en el CONICET y cuando no está allí, en fin, ese tema nunca ha podido tener una resolución amable, y todas las instituciones que tienen instituciones de doble dependencia saben de las tensiones que existen entre un caso y otro, y no terminamos de lograr un engranaje correcto.

Otro tema que tenemos pendiente y que en la ley está muy firme es el del ingreso directo. El ingreso directo ha sido una bandera nuestra, se restableció en el 73, y de nuevo en el 83, estamos de acuerdo que toda persona tiene derecho a, si tiene los merecimientos, estudiar en el mundo universitario, pero lo cierto es que tenemos disciplinas y disciplinas, tenemos restricciones de infraestructura, tenemos restricciones de docentes, tenemos restricciones incluso de orientación. Cuando nosotros vemos el mercado de trabajo hoy, de las ingenierías por ejemplo, nos encontramos con una demanda enorme en algunas orientaciones y vemos que el mundo universitario no siempre está orientado en ese sentido. En la Argentina hasta hace poco había cuatro médicos por enfermero; en general en el mundo tiene que haber un médico cada cuatro enfermeros; habría que multiplicar la cantidad de enfermeros por dieciséis, ahora esa cifra es menor, supongamos que tenemos que multiplicarla por ocho, bien, todavía estamos en mora en eso. ¿Esto significa que el ingreso directo está vinculado a tales carreras? Y ese es un tema que tiene que

ver con planificación, con el primero que les mencioné y que a veces lo vemos muy desde el lado de la demanda de estudio, es decir, desde lo que piensa el joven de 18 años que va a ingresar a la universidad y no desde las necesidades nacionales. Ese tema lo tenemos que tener más presente que hasta la fecha. No sé si en la ley, no sé cómo, pero a juicio de lo que se discutió en aquel entonces es un tema pendiente. Yo lo veo mucho en las ingenierías, pero uno podría verlo en otras disciplinas.

Otro tema que se está trabajando mucho, pero que es a nivel de la implementación es el tema de género. Hay una estructura patriarcal por disciplina, ningún hombre se anota en Enfermería, por ejemplo, pocas mujeres se anotan en Ingeniería. Trabajar ese tema no solo viendo que la mujer está poco en algunas carreras sino viendo que el hombre está poco en algunas carreras, pensemos que hay una feminización del mundo universitario, hoy tenemos más mujeres estudiando que hombres. Eso va a ser una dificultad grande en el futuro. Ese tema también merece ser objeto de discusiones entre nosotros para modificar esquemas culturales muy acendrados y que requieren no solo normas sino ejemplos y conductas distintas. Y también reglamentaciones de la Ley de Educación Superior.

Un tema que dejé para el final es esto de la virtualidad y presencialidad. Lo que estamos viendo en la realidad, ustedes me van a corregir o refrendar lo que digo seguramente, es que el retorno a la presencialidad que impulsa nuestro gobierno y el Ministerio de Educación es lento, y en parte es resistido no solo en el mundo educativo sino en el mundo empresario, tanto docentes, no docentes, estudiantes, y entonces creo que debemos hacerle frente a esa cuestión con normativas que no nos hagan perder calidad. Ese es un desafío, aquí estamos todos integrantes de universidades nacionales. Sabemos de la práctica de educación virtual en algunas universidades privadas, acerca de que casi en todos los predios de universidades nacionales debe haber un cartel de alguna universidad privada que está a lo largo y ancho del país ofreciendo educación virtual. Ese tema es una cuestión que se está encarando pero necesitamos redoblar los esfuerzos.

Resulta indudable que el cambio tecnológico que estamos viviendo incide en la dinámica de todas las instituciones. Vamos menos a los bancos, usamos el delivery, etc. Ya está habiendo una modificación de nuestras universidades en ese sentido. Pero todo indica que habrá una creciente desinstitucionalización en los esquemas de aprender y enseñar. Paradójicamente, la pandemia ayudó a una internacionalización sur-sur mayor que antes (ahora no son infrecuentes las clases o conferencias a cargo de profesores de otras naciones de habla hispana), pero esto, que ha sido un beneficio inesperado del COVID, será acompañado crecientemente con ofertas de primer nivel de origen extrauniversitario. Además, todos lo reconocemos, cada vez hay más conocimiento enlatado en los celulares, en la nube, etc. Operaciones como multiplicar o dividir se encargan cada vez más a los dispositivos, quién se acuerda hoy de varios números telefónicos, etc.; y eso ha de repercutir en cómo enseñar, en qué enseñar, en fin, el papel del docente está ya siendo modificado fuertemente y para relegitimarse requeriremos de esfuerzos distintos, de universidades que brinden un conjunto de formaciones, de infraestructura que acompañe estos procesos. Las universidades nacionales debemos estar muy alertas y no pensar que el sitio de privilegio que hoy tenemos se mantendrá per se a menos que hagamos los cambios imprescindibles en nuestra propia comunidad.

3. EL SISTEMA DE CRÉDITOS EN LAS UNIVERSIDADES

Y un último tema que también se conversaba en ese documento era el de sistema de créditos. Ustedes recuerdan que durante el gobierno de Macri (2015-2019) se habló de los trayectos RTF: Reconocimiento de Trayectos Formativos. En algunas universidades comienza a haber sistemas de reconocimiento automático de materias. Dentro de la Universidad de Córdoba se está haciendo una suerte de inventario de materias, de modo tal que haya un reconocimiento en cualquier facultad de materias que se hayan cursado en otra siempre que se encuentren dentro del plan de estudios. Pues bien, ese es un desafío que tenemos nosotros como sistema universitario, esto es, hay una Ley de Educación Superior, hay subsistemas de educación pública y de educación privada, pero dentro de nuestro subsistema muchísimas veces nos cuesta más el reconocimiento entre nosotros que el reconocimiento con universidades del extranjero. Ese es otro tema pendiente que tenemos nosotros hoy.

Me parece que estas cuestiones: deserción, ingreso directo versus ingreso a carrera, investigación, sistema de créditos, evolución hacia una mayor desinstitucionalización, creo que son las dificultades más grandes que tenemos nosotros como universidades. En el mundo de la acreditación las dificultades más grandes se refieren al artículo 42, al artículo 43 y al artículo 44. Como ven todos estos comentarios que les estoy haciendo no hablan de la transformación profunda de la educación superior sino de correcciones, de mejoras.

El gobierno nacional está haciendo un esfuerzo enorme en financiamiento cuando uno coteja el financiamiento del 2019 con el de hoy (2022), a pesar de la situación dificultosa que tiene la Argentina. Pues bien, encontramos que el mundo de las universidades privadas tiene una ventaja enorme sobre nosotros en ese aspecto, y eso no en el corto plazo, porque la investigación en general ha sido monopolio de las públicas y no de las privadas pero eso se va atenuando, en el mediano y largo plazo ese va a ser un problema nuestro grande sobre el cual no tenemos que hacernos los distraídos. Cuando uno observa cómo crecen algunas universidades, todos ustedes conocerán, la verdad que no son las más importantes de la Argentina, pero tenemos que pensar por dónde tiene que ir nuestro sistema de modo tal, no de conservar lo que fuimos, sino de saber que la misión de nuestras universidades es estar al servicio de las necesidades de nuestra gente en el plano de un mayor conocimiento, de una mejor formación, del desarrollo de un capital cultural que tantas veces es vilipendiado y despreciado, puesto que resulta muy difícil que un país mejore, crezca, sea más justo si los propios habitantes no creen en él.

MÓDULO II

LA POLÍTICA Y GESTIÓN ACADÉMICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CURRÍCULUM UNIVERSITARIO

Jorge Steiman,
Lizzie Wanger,
Oscar Alpa
y Florencia Tarabelli

1. PRESENTACIÓN

Las problemáticas que se derivan del ámbito del currículum universitario son, prioritariamente, problemas de política académica más que de “planes de estudios” o de “gestión académica”. Porque el currículum no solo constituye un trayecto formativo que se ha pensado en ideas y que necesita de gestión curricular, sino también, una práctica que da cuenta de lo que sucede a partir de un conjunto de decisiones que pertenecen al ámbito de las políticas académicas. Y he aquí el eje central del que, creemos, ha de constituir un abordaje del currículum universitario: es, ante todo, un ámbito de decisiones de políticas.

Estas políticas tanto asignan derechos como crean obligaciones, tanto promueven oportunidades como obturan posibilidades, tanto propician perspectivas de una vida mejor por contar con habilidades y conocimiento certificados en una titulación universitaria como extienden un trayecto formativo a una porción enorme de la vida de las personas.

Por ello, cuando nos referimos al currículum lo hacemos, a la vez, desde dos ópticas: es tanto la estructura formal que se plasma en un plan de estudios como la práctica pedagógica que con esa estructura se genera (De Alba, 1995). Esto significa, en primer lugar y prioritariamente, que para cualquier política académica que se pretenda impulsar, no basta con actuar sobre la dimensión estructural, sino que, el currículum se juega a la vez, desde las posibilidades que la estructura habilita y desde las prácticas mismas que se llevan a cabo. Los planes de estudios, en todo caso, son la cáscara, la estructura desde la

cual se plantean algunas perspectivas en términos de proyección, pero si la práctica no lleva adelante una modificación real sobre aquello que se plasma en un plan de estudios, efectivamente todo sigue igual. De modo que, gestionar el currículum es gestionar la estructura curricular, el plan, pero, fundamentalmente, es gestionar las prácticas que se llevan a cabo con esa estructura curricular.

Si es cierto que sin unidades curriculares (materias, asignaturas, seminarios, talleres o similares) no hay plan de estudios, más aún lo es que sin docencia convencida de la propuesta no hay cambio curricular posible y sin gestión curricular no hay alimentación cotidiana a las utopías que las ideas plasman.

En el contexto de afirmar que el debate curricular académico es primero un debate de políticas académicas que han de transformarse luego en propuestas curriculares que sostenidas desde la gestión académica se convierten en experiencias curriculares en las cuales ideas y prácticas se aúnan, es que planteamos diez desafíos para debatir políticas académicas desde el ámbito del currículum universitario.

2. INCLUIR TITULACIONES INTERMEDIAS O CERTIFICACIONES DE SABERES COMO POLÍTICA DE DERECHOS HACIA LOS/AS ESTUDIANTES

El primero de los desafíos que queremos presentar se refiere a las titulaciones, particularmente a las titulaciones y certificaciones intermedias. La pregunta de fondo es si no debiéramos pensar en términos de derechos de los/as estudiantes el poder obtener titulaciones o certificaciones intermedias en toda carrera de grado. Cuando expresamos “en toda carrera” no omitimos considerar las diferencias entre campos disciplinares y profesionales. En virtud de ello, el presente desafío es hacer viable que en algunas carreras se otorguen titulaciones intermedias con habilitaciones profesionales¹ y en otras, más de corte académico, se otorguen certificaciones de saberes sin habilitaciones profesionales.

El haber acreditado unidades curriculares de la mitad de una carrera o aun más de esa mitad, ¿no significa disponer ya de una serie de conocimientos, unas ciertas valoraciones de la vida en sociedad y ciertos procedimientos de acción en un campo disciplinar o profesional?

Los años que pasan nuestros/as estudiantes al interior de nuestras universidades cursando carreras que proyectamos en cinco o seis años teóricos, pero que todos/as sabemos que se egresa de ellas en ocho o nueve años reales, ¿no debiera llevarnos a poder garantizar ciertos mojones intermedios en ese trayecto? Sabemos también que ciertos avatares hacen que ese período de tiempo se extienda aun más del promedio real y que en otros casos se deba abandonar con buena parte del trayecto cumplido pero sin obtener reconocimiento alguno por lo realizado. Esos/as estudiantes que aún no egresaron y llevan tantos años en la universidad y esos/as otros/as que abandonaran habiendo acreditado muchas de las unidades curriculares, ¿no sería justo que porten alguna credencial social que valide lo aprendido; ¿lo hecho no vale nada?; ¿no hay modos de validar ese trayecto incompleto de alguna manera? Y en algunos casos, ¿no

1. La inclusión de una titulación intermedia del tipo “Técnico/a Universitario/a” o similar con habilitación profesional seguramente requiera de una redistribución de las unidades curriculares en el plan de estudios de una carrera de grado.

están en condiciones de llevar a cabo algún tipo de desempeño técnico-profesional con las cursadas que han tenido?

Pensar la perspectiva desde este lugar, ciertamente nos hace pensar en las particularidades de cada carrera y en el tiempo y contexto en que vivimos más allá de las tradiciones que imperaron. Por ejemplo, una propuesta es una Ingeniería pensada cinco años atrás, agrupaba todas las ciencias básicas en los primeros tres años; hoy podemos pensar una Ingeniería con las ciencias básicas distribuidas a lo largo de todo el trayecto formativo para dar lugar a “bajar” algunas tecnologías básicas y aplicadas a fin de poder formar en aquellos saberes y habilidades que la habilitación profesional implica. Con la misma lógica podemos pensar propuestas formativas de otros campos, con las carreras de las ciencias sociales, de la salud, de las artes, de la administración, etc.

En la Secretaría de Políticas Universitarias hemos elaborado una serie de lineamientos de política universitaria que se tradujeron en documentos conocidos como los “7 puntos”. Les recomendamos leer el lineamiento N° 3 que toma este tema con un desarrollo más exhaustivo.

3. GENERAR PLANES DE ESTUDIOS CON LAS MÁXIMAS CONDICIONES DE FLEXIBILIDAD POSIBLES

El segundo desafío tiene que ver con la flexibilidad: el poder generar planes de estudios con las máximas condiciones de flexibilidad posibles. En principio porque es tan cambiante el mundo artístico, científico y tecnológico y tan cambiante el mundo académico y laboral que los planes que quedan encorsetados con unidades curriculares que son fijas² no podrán hacer ningún tipo de adecuaciones; pero además, porque los planes de estudios que no resultan flexibles no pueden atender a la posibilidad de que, al menos en parte, los/as estudiantes decidan parte de su trayecto formativo.

La flexibilidad no solo permite facilitar un mejor tránsito por un currículum que no produzca “cuellos de botella” y estancamientos por excesiva prescripción de unidades curriculares con requisitos excesivos de correlatividad, sino que, también, posibilita mejores adecuaciones a las condiciones cambiantes, a los nuevos enfoques, a los temas emergentes y mejor atención a la articulación con el medio social y productivo y a los intereses particulares de los/as estudiantes.

Si en un plan de estudios la totalidad de su estructura curricular se predetermina, una vez que ese plan de estudios se pone en marcha ya no hay manera de hacer adecuaciones. Si por el contrario, una parte se deja flexible, habríamos gestado un plan con las características de la semiestructuración que sí asignamos en ocasiones a los posgrados.

2. Decimos “fijas” refiriéndonos por ejemplo a los casos en los que un plan de estudios con 30 unidades curriculares define a las 30 con un nombre curricular determinado (de un campo disciplinar o profesional).

Si algo se aprendió de la pandemia, en términos curriculares, es que podemos aprovechar mucho más nuestras disponibilidades, si complementamos la formación con trayectos virtuales, si compartimos cursos, si “abrimos” el currículum.

Pero para que eso sea posible, es necesario pensar en un currículum flexible que incluya un tramo formativo de horas obligatorias y un tramo de horas flexibles.

La flexibilidad se asienta sobre dos pilares: por un lado, la consideración de los tipos de formación que definen a una carrera. Por otro, los formatos curriculares que se pueden ofrecer con criterio de flexibilidad.

Respecto a los tipos de formación y sin entrar en polémicas, ya que suele haber posicionamientos teóricos diferentes frente a este tema,³ entendemos que existen diferentes tipos de formación en una carrera universitaria:

- *Formación general*: competencias genéricas instrumentales, interpersonales, conocimientos generales referidos a las ciencias, las artes, las tecnologías...
- *Formación básica*: conocimientos y competencias pertenecientes a una familia de profesiones/campos disciplinares.
- *Formación específica*: conocimientos y competencias propias y particulares de una profesión/campo disciplinar.
- *Formación orientada*: conocimientos y competencias específicos de un campo recortado de una profesión/campo disciplinar.

Si se acuerda genéricamente esto, la primera pregunta sería: ¿qué carga de cada tipo de formación debiera estar en el pregrado, en el grado y en el posgrado? Y si se ahondara aún más podríamos preguntarnos entonces: ¿cuáles de estos tipos de formación debieran tener mayor definición curricular y cuáles podrían ser más flexibles? Nos preguntamos afinando aún más el interrogante: ¿no convendría que nuestros grados hicieran eje en la formación básica y específica y se dejara la formación orientada para el posgrado?

3. No quisiéramos debatir por las denominaciones de esas tipologías ni por el alcance estricto de las mismas, sino solo presentar cuatro tipologías clásicas en un trayecto formativo de un campo profesional/disciplinar. Puede leerse al respecto: Camilloni, A. (2001). Modalidades y proyectos de cambio curricular. En N. Schuster (coord.), *Aportes para un cambio curricular en Argentina 2001*. Buenos Aires: Facultad de Medicina, UBA; Camilloni, A. (2016). Tendencias y formatos en el currículum universitario. *Revista Itinerarios Educativos*, 12(9), 11-26.

Los formatos habituales sobre los que se asientan criterios de flexibilidad suelen ser dos: flexibilidad asentada sobre unidades curriculares o flexibilidad asentada sobre créditos.

La flexibilidad asentada sobre unidades curriculares ha dado lugar a formatos de estos tipos:

- *Unidades curriculares optativas*: las que las instituciones universitarias determinan anualmente su denominación y contenido y se transforman en unidades curriculares fijas para una determinada cohorte.
- *Unidades curriculares electivas de base cerrada*: las que los/as estudiantes tienen libre posibilidad de elegir sobre un listado cerrado de opciones.
- *Unidades curriculares electivas de base abierta*: las que los/as estudiantes tienen libre posibilidad de elegir sin restricciones.

La flexibilidad curricular asentada sobre *créditos* hace más plástica aún la estructura del currículum porque admite una traducción de horas curriculares en actividades curriculares en un sistema en el que se asignan créditos según sea la duración, la relevancia o el tipo de actividad y evaluación de aquello que se incorpora como actividad académica acreditable. Un sistema de créditos suele requerir el cumplimiento de un determinado total de ellos sobre el núcleo duro de la carrera (formación básica y específica) y un determinado de ellos sobre el núcleo flexible de la carrera (formación general y orientada). Y suelen ser admitidos como tales tanto los cursos de formación como la participación en seminarios cortos, conferencias, eventos académicos, proyectos de investigación y transferencia, actividades de extensión y servicio social comunitario, etc.

En este escenario, para que la flexibilidad sea efectivamente eso, se necesita mucho más que un par de unidades curriculares optativas en el plan de estudios: requiere una política académica institucional.

¿No convendría pensar que todos nuestros planes de estudios podrían incluir un alto componente de flexibilidad? En dicho caso, ¿no se podría pensar entonces en la posibilidad de que un/a estudiante tome unidades curriculares/créditos correspondientes a algunos de los tipos de formación antes descritos, “fuera” de la propia carrera (por ejemplo en otra carrera, en otra unidad académica, en otra institución universitaria)?

Si así fuere, el sistema universitario podría volverse solidario y cooperativo y muchos/as más estudiantes podrían tener acceso a mejores y más diversas propuestas.

Desde esta lógica podemos, a su vez, pensar que la flexibilidad también puede vincularse con las titulaciones intermedias también. Es decir, podríamos tener una carrera única con un corte a los dos o tres años que otorgue una titulación intermedia. Pero podríamos pensar también que esa carrera única tenga “salidas colaterales” desde las cuales cursando dos o tres unidades curriculares más, se obtenga la

titulación intermedia. O podríamos pensar hasta –sobre todo en las carreras de base tecnológica y técnica– que, cursando algunas unidades curriculares y con otras salidas colaterales, pudiéramos ofrecer algún certificado de formación profesional.

En general, en términos curriculares toda idea criteriosa es posible de ser plasmada en una propuesta formativa, y solo se trata –con cierta inteligencia– de hacer uso de las posibilidades que nos da la flexibilidad. La gestión que hoy día tiene nuestra Secretaría de Políticas Universitarias habilita y promueve desafíos como los que venimos presentando.

4. GENERAR PLANES DE ESTUDIOS CON DECISIÓN DELIBERADA SOBRE EL PORCENTUAL QUE ABARCARÁ CADA TIPO DE FORMACIÓN

El tercer desafío es una continuidad del anterior. Presentábamos antes los tipos de formación. Este desafío tiene que ver con ello y es bien de fondo: a la hora de definir la política académica de la propia universidad, ¿no debíamos unificar criterios respecto a cuánto de formación general, cuánto de formación básica, cuánto de formación especializada y cuánto de formación orientada compondrán cada plan de estudios?

La realidad muestra cierto eclecticismo al respecto porque muchas veces son los grupos académicos los que definen las carreras. Eso está muy bien, pero ¿la institución universitaria no debiera definir un “estilo formativo” desde sus órganos de gobierno?

La realidad muestra también una tendencia a la superespecialización en el grado con altos porcentajes de formación orientada en la propuesta. La pregunta a hacernos es dónde pondremos los acentos formativos.

Vamos a dar un ejemplo desde el campo de la administración. La base de títulos oficiales evidencia que en dicho campo otorgamos titulaciones con referencia a un solo campo de formación específica: “Licenciado/a en Administración”. Pero de pronto encontramos titulaciones con referencia a dos campos de formación específica: “Licenciado/a en Administración y Sistemas” (seguramente esta propuesta formativa ya no esté vigente con la entrada a la nómina de las titulaciones del art. 43 de la LES del área de informática). Hay títulos que refieren a un campo de formación específica y a uno orientado: “Licenciado/a en Administración de Empresas”. Hay títulos que refieren a un campo de formación específica y a dos orientaciones: “Licenciado/a en Administración Hotelera y Gastronómica”. Y hay títulos que refieren a un campo de orientación específica con un campo de formación orientada y el agregado de una suborientación: “Licenciado/a en Administración de la Educación Superior”.

La pregunta es cuánto de Administración sabe quien cursa una carrera con eje en la formación orientada. La pregunta incómoda es si no debíamos tener grados genéricos y más cortos (de cuatro años reales) y dejar las orientaciones para el posgrado (gratuitos si reasignamos recursos acortando los grados). Esa observación incómoda es más incómoda aún si analizamos las propuestas formativas al interior de una misma institución universitaria en la cual podemos encontrar que ciertas carreras dan lugar a la

formación general y otras no; que las carreras tecnológicas comparten ciencias básicas (resultado del art. 43 de la LES) pero que las carreras sociales no; que se comparten posgrados que podrían ser grados y grados que se acercan más a posgrados, etc. ¿No debiéramos acordar una política académica al respecto?

5. ACORTAR LA DURACIÓN REAL DE LAS CARRERAS DE GRADO

El cuarto de los desafíos tiene que ver con la necesidad de acortar la duración real en años de nuestras carreras de grado. Estamos muy acostumbrados a plantear nuestros grados con extensiones de cinco, cinco y medio, hasta seis años teóricos (es lo que plasmamos en el plan de estudios). El problema es que esas duraciones teóricas se traducen en duraciones reales de ocho, nueve, diez y hasta doce años para poder egresar.

Y creemos que también nos merecemos una discusión en torno a esto. Es más, arriesgamos a preguntarnos si en las carreras del artículo 43 no debiéramos tener un estándar que refiera a la duración real de las carreras, y si los planes de mejora no debieran ir en pos de bajar el tiempo real de duración de una carrera en términos de promedio del egreso. Y arriesgamos a preguntarnos si las carreras del artículo 42 no debieran tener también algún tipo de regulación en este sentido.

Cuando un/a estudiante ingresa a la universidad con 18, 19 años, es casi un/a adolescente: pero si pasa diez años con nosotros, es un adulto cuando egresa. Dejó de ser adolescente, pasó a ser joven, joven-adulto, seguro que ya tiene trabajo, hasta algunos armaron familias, muchos se fueron a vivir solos o solas. La vida cambió en esos diez años absolutamente y nosotros los tenemos retenidos/as todavía, sin titularlos, sin ofrecerles la posibilidad de que construyan su vida con su titulación.

Parece impensable hoy que algunas de nuestras carreras tengan esa duración en términos reales. Si bien el mínimo son los cuatro años y las dos mil seiscientas horas, lo real –insistimos, vale la pena– ¿no habría que considerarlo como un máximo real? Después habrá excepciones. Pero una cosa es la excepción y otra la generalidad, y el problema reside en que nuestra generalidad es excesivamente larga.

Hemos escrito sobre este desafío también en los “7 puntos”. Les recomendamos leer el lineamiento N° 2 que toma este tema con un desarrollo más exhaustivo.

6. DEFINIR TANTO POLÍTICAS ACADÉMICAS DE INGRESO COMO DE EGRESO

El quinto desafío se vincula a las políticas de ingreso y de egreso. Al respecto del ingreso, tenemos en las últimas décadas avances importantísimos, sobre todo a partir de las políticas de inclusión promulgadas en el país desde los gobiernos de los Kirchner en adelante. Esta fue una política asumida muy responsablemente en la educación superior y en el sistema universitario en particular. Ante el llamado a “incluir” (recordemos que el sistema universitario tenía una larga tradición de ser excluyente) la primera

respuesta que dimos fue acompañar la permanencia en el ingreso y de ello se derivaron programas oficiales, nacieron propuestas académicas y se delinearón proyectos específicos referidos al ingreso: cursos de nivelación, vinculaciones con escuelas secundarias, tutorías específicas, nombramiento de profesores/as especializados/as en dar clase en cursos masivos y con estudiantes de incipiente experiencia académica.

Muchas alternativas generamos con relación a los ingresos inclusivos, pero pocas alternativas en términos de egreso. En general, dejamos en cierto estado de abandono a nuestros/as estudiantes, ignorando que el egreso tiene tanta complejidad como el ingreso. Un poco de “*recíbanse como puedan*”.

En muy pocas de nuestras instituciones universitarias, se proyectaron programas continuos y sostenidos de acompañamiento al egreso. Sin embargo, las políticas de egreso son tan prioritarias como las del ingreso: ¿de qué vale incluir si no podemos egresar?

Hay un verdadero escollo en muchas de nuestras carreras en el último escalón de la formación: los trabajos finales de egreso. Salvo en las carreras del artículo 43 –en donde hay referencias explícitas– y en los posgrados –en los cuales es parte de los estándares–, en las carreras del artículo 42 no hay norma alguna que requiera que para egresar de una carrera se deba hacer un trabajo final de egreso. Eso significa que en las carreras en las cuales hemos decidido incluir como condición de egreso el elaborar un trabajo final, lo hemos hecho por una decisión académica, porque consideramos que es un plus formativo o porque consideramos que resulta muy relevante en la preparación profesional.

En el marco de las decisiones autónomas, esa decisión es inobjetable. Pero, si incluimos un trabajo final porque creemos que es necesario ese ejercicio de integración, ese ejercicio de escritura, esa revisión final del trayecto formativo, ¿por qué sucede que en muchos (muchísimos) casos ese trabajo en una carrera de grado se asemeja mucho a las exigencias de un trabajo final de posgrado?; ¿por qué requerimos en carreras profesionales producciones de tinte académico (más afines a las prácticas de investigación) tan diferentes al estilo formativo que ofrecimos durante el tramo formativo?; ¿por qué en carreras profesionales en las cuales hay poca escritura académica y mucha escritura técnica tienen –como trabajo final de egreso– un formato de tesina que es un trabajo académico? No parece muy justo que habiendo formado a un/a estudiante en un estilo de escritura y de producción, para egresar le requerimos otro y además lo/a dejemos solo/a frente a ello.

Esta práctica (resolver trabajos finales que no fueron trabajados durante la formación) retrasa dos, tres años el egreso y en otros casos lo obturan tanto que generan deserción ¡en el final de la carrera!

Los trabajos finales –cuando se decide incluirlos en los planes de estudios– debieran ser, ni más ni menos, que el cierre formativo (y natural, no forzado) de las habilidades que requieren el desempeño profesional para el cual estamos preparando y formando a nuestras/as estudiantes. Si los/as arquitectos/as hacen proyectos, el trabajo final es un proyecto; si los/as ingenieros/as hacen proyectos de ingeniería, el trabajo final es un proyecto de ingeniería; entonces, si los/as licenciados/as en turismo hacen/descubren/potencian proyectos turísticos nuevos (entre otras cosas), el trabajo final es un proyecto turístico, no algo diferente a lo que fue objeto de la formación.

Las aristas a considerar son muchas. Por un lado, es una práctica que tiene una tradición que ni siquiera sabemos de dónde viene y quedamos entrapados en el “siempre se hizo así”. Por otro, la necesidad de tutores/as especializados/as que no tenemos especializados/as. Más aquí los/as directores/as de trabajos finales que sintiéndose observados por sus pares que evaluarán el trabajo acrecientan las exigencias hacia el estudiantado, entre otras cosas. Este tipo de enunciados podría ser mucho más extenso.

Ese debate requiere desnaturalizar lo que siempre se hizo del mismo modo e incluir formatos más acordes al tipo de titulación que estamos otorgando y proyectar políticas específicas de acompañamiento al egreso. Y es un debate que hay que plantearlo en términos de derechos, porque estamos impidiendo la posibilidad del egreso en tiempos “normales” por una decisión académica que no siempre se ha tomado con convicción académica y mucho menos con compromiso inclusivo.

7. INCLUIR LA FORMACIÓN PRÁCTICA A LO LARGO DE TODO EL PLAN DE ESTUDIOS (Y NO SOLO AL FINAL)

El sexto desafío tiene que ver con la presencia de la práctica en la formación. La ausencia de la formación práctica en los planes de estudios (que hacen primar la formación teórica) es una vieja historia que recién en las últimas dos décadas estamos revisando.

La inclusión de la “intensidad de la formación práctica” como uno de los requisitos propios de las carreras del artículo 43 ha obligado a reconsiderar el viejo problema (erróneamente aceptado como inevitable) del divorcio entre la teoría y la práctica. Nuestros/as egresados/as suelen decir “una cosa es la formación en la universidad pero cuando salís a trabajar, ahí te das cuenta lo que es el mundo real del trabajo profesional”. Ese tipo de afirmaciones evidencian un problema curricular, no un problema de los/as egresados/as, un problema con raíz en el plan de estudios y en la práctica curricular. Porque si una unidad curricular se denominara “Pintura de paredes” (perdón por un ejemplo burdo pero es solo a los efectos de que todos/as nos entendamos), si así se la ha pensado en la estructura del plan del estudios, podemos presentar teorías acerca de la pintura de paredes; los tipos de colores posibles de ser utilizados en la actividad; la historia de las paredes; los procedimientos utilizados en la construcción de paredes, incluso; el tiempo que demanda en un cálculo matemático la pintura de una pared con brocha y el tiempo que demanda con un pincel. Pero si no favorecemos la posibilidad que nuestros/as estudiantes estén en una situación concreta de tener que pintar la pared, no hay práctica. Se podría argumentar que no siempre en nuestras instituciones es posible contar con suficientes paredes para ser pintadas y sería un argumento muy razonable. La cuestión es que la formación práctica no siempre “exige” operar en todos los casos en concreto sobre lo real. Podríamos trabajar problemas reales derivados de la “pintura de paredes” (“Ud. tiene una pared con una grieta en el medio y tiene que pintarla, ¿qué hace?”); podríamos trabajar con realidades simuladas... Pero en algún momento habrá que pintar.

La práctica en la formación no es necesariamente una unidad curricular. La formación práctica requiere estar incluida en varias unidades curriculares en las cuales se trabajan los problemas de la práctica

profesional (esa es una decisión de política académica que requiere un acuerdo colectivo y un compromiso compartido). Y no habrá formación práctica porque incluyamos una unidad curricular que se denomine “Práctica...” sino porque dimos lugar en la formación a que desde varias unidades curriculares se trabaje en torno a problemas prácticos profesionales, o sea, problemas reales.

Generar un cierto equilibrio entre la formación teórica y la formación práctica en cada una de las unidades curriculares que conforman un plan de estudios y no dejar la práctica para la PPS, o allá en el cuarto, quinto año de la carrera, es un desafío a resolver. La resolución no es fácil porque hay al menos dos problemáticas que tejen el conflicto: una es de corte epistemológica (¿la práctica genera conocimiento?), la otra didáctica (¿qué se puede hacer en las clases para incluir propuestas de formación práctica?).

La primera de estas problemáticas es necesaria debatirla con el claustro docente. Tenemos que intercambiar con nuestros/as profesores/as qué entendemos por “práctica” y qué entendemos por “conocimiento”. Porque si no construimos una idea diferente a la vieja idea que afirma que “la práctica es la aplicación de la teoría” no habrá manera de incluir problemas prácticos profesionales a lo largo de la formación. Si no desnaturalizamos los viejos argumentos de “cómo van a practicar si les falta la teoría, sin teoría no se puede practicar” (que es una concepción instrumental y reduccionista de la práctica que la subsume a la teoría negándole entidad propia), no será posible favorecer un aprendizaje de la práctica derivado del enfrentamiento a problemas profesionales. Nuestros/as estudiantes se pueden enfrentar a problemas aún sin toda la teoría porque a veces la cosa es tan sencilla como entender de qué trata el problema y no de resolverlo. Quizá para resolverlo se necesite de ciertos componentes teóricos, pero también de haber ido construyendo a lo largo de la formación un cierto “arte profesional” que comienza con un arte de descubrir los problemas profesionales, continúa con el arte de poder analizar los problemas profesionales y finaliza con el arte de poder resolver los problemas profesionales.

Los profesionales construyen su propio arte profesional no solo con la consideración de la teoría sino con un tipo de saber práctico que incluye la intuición, la experiencia y la experimentación (llaman algunos autores a eso “conocimiento práctico”).

En la medida en que enfrentemos a nuestros/as estudiantes con problemas reales de la práctica desde el ámbito de cada una de las unidades curriculares que puedan propiciar y generamos conocimiento práctico habremos mejorado la calidad de la formación. Un/a egresado/a necesita de los dos tipos de conocimiento: necesita tener conocimiento teórico y necesita tener conocimiento práctico. Así podemos aminorar en mucho ese choque brusco entre el inicio de la vida profesional y el desarrollo en la vida profesional.

Decíamos que eran dos las problemáticas: la otra es de corte didáctico. También tenemos que debatir la enseñanza y ayudarnos a construir propuestas didácticas originales y que ayuden a romper las dicotomías entre las teorías y los problemas y la desnaturalización de la consideración de la existencia de una única secuencia posible que pone a la teoría siempre delante de la práctica.

8. CONSIDERAR LO MEJOR DE LA PRESENCIALIDAD Y LO MEJOR DE LA VIRTUALIDAD PARA LA ENSEÑANZA

El séptimo desafío es resultado de los aprendizajes pospandemia (si es que podemos hablar de pos). El desafío se relaciona con la convivencia entre presencialidad y virtualidad. La emergencia a la cual tuvimos que adecuarnos durante los dos años duros de la pandemia nos demostró que podíamos mantener la calidad de nuestras propuestas de enseñanza también con el uso de la virtualidad. La realidad derribó los prejuicios –casi todos– que al respecto de la educación a distancia se argumentaba con facilidad y sin fundamento, tildada de facilista, de baja calidad, de delivery.

Sin embargo de un día para el otro –porque así fue–, en marzo de 2019, estábamos en aislamiento y después de las primeras semanas en las que creíamos que a la siguiente volvíamos a la presencialidad, nos dimos cuenta que no iba a ser posible volver y con una rapidez inusitada y con una calidad extraordinaria nuestras instituciones universitarias ofrecieron una respuesta inmediata, pertinente, adecuada a la contingencia garantizándonos a nuestros/as estudiantes el no perder las cursadas. Dimos clases igual, pero no solo eso, dimos muy buenas clases, y en algunos casos, dimos mejores clases que las clases presenciales. Descubrimos un mundo totalmente nuevo, el mundo que nos hizo desprender del fibrón y entrar en la web, a los videos, a las aulas virtuales, a las redes...

Si entonces aprendimos un conjunto de nuevas formas de enseñar, ahora hay que aprovecharlas. No es esta una expresión que propone actuar como en la pandemia porque una cosa es la excepcionalidad, la emergencia y otra es una propuesta de educación a distancia. Tampoco significa esto desconocer la presencialidad porque ella nos da posibilidades extraordinarias también ni obligarnos a querer a virtualizar todo porque hay unidades curriculares con fuerte carga de laboratorio, de práctica en terreno, de taller, de uso de dispositivos que requieren de presencialidad, etc.

Podemos aprovechar lo mejor de la virtualidad y lo mejor de la presencialidad. Sería inadmisibles ahora tener que ir a un aula a “escuchar” dos horas a un/a profesor/a, dos horas ininterrumpidas de luz apagada que impiden dialogar, con un powerpoint como maestro de ceremonias. Eso mismo se puede hacer con virtualidad, se puede grabar el video con el power, subirlo a un aula virtual, dejar que los/as estudiantes lo vean cuando quieran y puedan (y las veces que puedan y quieran) y luego encontrarnos en la universidad a debatir, a preguntar, a analizar, ¡a trabajar! (los didactas dan por llamar “clase invertida” a eso).

Podemos compartir una clase con estudiantes presentes físicamente en un aula y estudiantes que siguen esa misma clase al mismo tiempo de modo virtual (suele llamarse “clase híbrida” a eso).

Podemos trabajar en grupos usando cualquiera de las plataformas de streaming y pasar por cada grupo para asesorar en el trabajo.

Podemos analizar componentes con realidad aumentada y no falta nada para que podamos actuar con nuestros avatares en realidades virtuales...

No podemos negar que otros problemas se hicieron visibles: en algunos casos, los/as estudiantes carecen de dispositivos tecnológicos adecuados para trabajar con sincronía a distancia, visualizar videos o resolver tareas propuestas, y en muchos casos evidencian problemas de conectividad. Pero podemos atender todas esas necesidades hoy a la vez que bregamos por la continuidad de lo hecho desde las políticas públicas en términos de conectividad y luchamos por la conectividad y accesibilidad gratuita a internet para estudiantes y docentes.

En definitiva, no podemos perder lo que aprendimos a la fuerza, porque fue beneficioso, fue bueno y tenemos que aprovecharlo porque suma y lo que suma genera mejor calidad. Desconocer esta realidad, sería una torpeza de nuestra parte.

9. COMPARTIR TRAYECTOS FORMATIVOS

El octavo desafío tiene que ver con utilizar equilibradamente nuestros recursos, es decir, compartir y no replicar diez veces lo mismo. Por ejemplo, una misma unidad curricular de matemática en las ingenierías, que suele ser una matemática de las ciencias básicas, a veces aparece en cada una de las ingenierías de una unidad académica, en una carrera con cinco alumnos, en otra con ocho, en otra con cincuenta, en otra con cien. Podemos hacer uso racional de nuestros recursos si rompemos los estamentos estancos. Y no solo se trata solo de compartir al interior de una misma unidad académica, sino de viabilizar propuestas compartidas con otras unidades académicas y otras instituciones universitarias.

Podemos compartir con otras universidades, aprovechando la virtualidad: esos/as cinco estudiantes que una institución tiene cursando con modalidad virtual en Metodología de la Investigación en el último año de la carrera de Sociología pueden compartir con los/as veinte estudiantes que cursan virtualmente en otra universidad una Metodología de la Investigación en el último año de Antropología. Si una universidad del sur ofrece en una Licenciatura en Turismo un curso virtual especializado en turismo de mar, ¿por qué el estudiante de una universidad del centro del país no podría tomar ese curso que en su universidad no se lo pueden ofrecer porque allí se especializan en turismo rural?

¿Por qué desaprovechamos nuestros propios recursos? Si es tan fácil hoy, tan al alcance de nuestras manos generar vinculaciones y convenios para hacer este tipo de actividades.

10. VINCULAR DOCENCIA, INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN

El noveno desafío se refiere a los vínculos entre docencia, investigación y extensión. Al respecto también hemos avanzado mucho porque hay programas que desde la Secretaría de Políticas Universitarias los han estimulado y programas que desde las propias instituciones universitarias los han fomentado.

Lo logrado hasta el momento no hay que perderlo nunca, hay que sumar toda vez que podamos estudiantes a proyectos de investigación y a programas de extensión porque también generan formas extraordinarias de aprendizaje, de aprender en un ámbito distinto al de la formación.

Sin embargo, los planes de estudios no son lo suficientemente plásticos para que las experiencias que pueden vivir estudiantes y docentes en trabajos conjuntos en equipos de investigación y/o extensión tengan su reconocimiento en el plano de la formación, puedan acreditarse.

Nos referimos de algún modo a esta cuestión al hablar de flexibilidad curricular: si gestáramos aunque sea una parte del plan de estudios validado con créditos, podríamos curricularizar la investigación y la extensión. Eso supone una gestión también del currículum, porque sí necesita tener validez en términos de créditos, es necesario asumir que también puede ser parte de la formación de un/a futuro/a profesional.

11. INTERNACIONALIZAR EL CURRÍCULUM

El último de los desafíos que queremos presentar se vincula con internacionalización. También tenemos en este aspecto avances extraordinarios. Pero aprovechemos todo lo que hemos construido en los años en que la Secretaría es una usina de ideas: por ejemplo, tenemos posibilidades de dobles titulaciones y de titulaciones múltiples; hay carreras que pueden ser gestadas interinstitucionalmente, con dos o más instituciones argentinas o con instituciones extranjeras y titular juntos (titulación múltiples) o titular cada cual una titulación si es con una extranjera a los efectos que cada una pueda adecuarse a los requisitos de su propio país. Y una vez más podemos dar lugar a la virtualidad, porque también podemos programar cursos virtuales compartidos con instituciones que tengan acopiada más experiencia que nosotros en un campo disciplinar o profesional.

Este tipo de acuerdos con otros países generan también múltiples posibilidades ya que hay muchos países que están muy abiertos a experiencias de esta naturaleza, hay muchas universidades que están necesitados de convenios con universidades de América Latina, hay proyectos de investigación binacionales que requieren de equipos mixtos, etc.

Solo se trata de salir un poco de la cáscara y gestionar el currículum con relación al afuera y no solo al adentro.

12. CIERRE

Hemos planteado diez desafíos y en ellos algunas preguntas que podrían orientar la discusión y el debate al interior de los equipos de gestión académica de nuestras instituciones solo con el afán de echar a rodar lo que, creemos, se nos avecina como un imperativo: movilizar nuestras currículas.

Queremos repasar estos diez desafíos. Son diez criterios a tener en cuenta para gestionar el currículum universitario, diez criterios para nosotros/as que estamos en el ámbito de la gestión académica, diez criterios para debatir con los/as colegas, para pensar, para no pasar por alto, no para asumir sí o sí ya, mañana, pero sí para poner en marcha también en una universidad que asume nuevos desafíos:

- Incluir titulaciones intermedias o certificaciones de saberes como política de derechos hacia los/as estudiantes.
- Generar planes de estudios con las máximas condiciones de flexibilidad posibles.
- Generar planes de estudios con decisión deliberada sobre el porcentual que abarcará cada tipo de formación.
- Acortar la duración real de las carreras de grado.
- Definir tanto políticas académicas de ingreso como de egreso.
- Incluir la formación práctica a lo largo de todo el plan de estudios (y no solo al final).
- Considerar lo mejor de la presencialidad y lo mejor de la virtualidad para la enseñanza.
- Compartir trayectos formativos.
- Vincular docencia, investigación y extensión.
- Internacionalizar el currículum.

El trabajo con los planes de estudios suele restringirse a la actualización de unidades curriculares y contenidos: ponemos y sacamos seminarios, talleres, asignaturas, correlatividades, pero, en general, las estructuras curriculares quedan igual. El tiempo presente reclama dedicarnos a gestionar nuestras políticas académicas con una visión bien amplia de aquello que involucran.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA (1995). Ley de Educación Superior N° 24521.
- Ministerio de Educación. Resolución Ministerial N° 2385/15.
- Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Dirección Nacional de Gestión Universitaria (2014). *Documentos de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU). Docus N° 3: Las denominaciones de los títulos universitarios*. Recuperado de http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/DOCUS_3-14.pdf
- BRUNNER, J. (2010). *Los retos de la educación superior en América Latina*. Recuperado de www.brunner.cl
- COLS, E. (2007). *El primer año del grado: estrategias y dispositivos de apoyo y mejora*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DAVINI, M. C. (1995). *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- DE ALBA, ALICIA (1995). *Currículum: crisis, mito y perspectivas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- DE CAMILLONI, A. W. (2001). Modalidades y proyectos de cambio curricular. En *Aportes para un cambio curricular en Argentina 2001*. Buenos Aires: Facultad de Medicina, UBA.
- (2016). Tendencias y formatos en el currículo universitario. *Revista Itinerarios Educativos*, 12(9), 11-26.
- DÍAZ BARRIGA, Á. (2015). *Currículum. Entre la utopía y la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- EZCURRA, A. (2007). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FIGUEROA RUBALCAVA, A. (2000). Una alternativa para la evaluación de la enseñanza en educación superior desde la perspectiva de los profesores. En M. Rueda Beltrán y F. Díaz Barriga, *Evaluación de la docencia. Perspectivas actuales*. México: Paidós.
- FOLLARI, R. (2008). *La selva académica*. Rosario: Homo Sapiens.
- GARCÍA DE FANELLI, A. (2017). Políticas públicas ante la masificación de la educación universitaria: el reto de elevar la graduación garantizando la inclusión y la calidad. En *La agenda universitaria II*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- GOODSON, I. (1991). La construcción social del currículum. Posibilidades y ámbitos de investigación de la historia del currículum. *Revista de Educación*, (295), 7-37.
- LÓPEZ RAMÍREZ, M. Y RODRÍGUEZ, A. (2020). Trayectorias escolares en la educación superior ante la pandemia ¿continuar, interrumpir o desistir? En *Educación y pandemia. Una visión académica*. México: Instituto de Investigaciones sobre Educación y Universidad, Universidad Autónoma de México.
- MAYORAL, L. Y ÁLVAREZ, S. (2014). La internacionalización de la educación superior como estrategia emergente en el ámbito universitario argentino. *Revista Técnica Administrativa*, 13(02).
- PÉREZ, Á. Y GIMENO SACRISTÁN, J. (1988). Pensamiento y acción en el profesor: de los estudios so-

bre la planificación al pensamiento práctico. *Revista Infancia y Aprendizaje*, (42), 37-63.

POGRÉ, P.; DE GATICA, A.; GARCÍA, A. Y KRICHESKY, G. (COORDS.) (2018). *Los inicios de la vida universitaria*. Buenos Aires: Editorial Teseco.

POGRÉ, P.; DE GATICA, A. Y KRICHESKY, G. (COORDS.) (2020). *Los inicios de la vida universitaria II*. Buenos Aires: Editorial Teseco.

SCHÖN, D. (1987). *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Barcelona: Paidós.

----- (1992). *La formación de profesionales reflexivos*. Barcelona: Paidós.

----- (1998). *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Barcelona: Paidós.

THEILER, J. (2005). La internacionalización de la educación superior en la República Argentina. En H. De Wit, I. Jaramillo, J. Gacel-Ávila y J. Knight (eds.), *Educación superior en América Latina. La dimensión internacional*. Colombia: Banco Mundial y Mayol Ediciones.

MÓDULO III

POLÍTICA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Víctor Moriñigo,
Juan Manuel Arbelo
y Guillermo Grosskopf

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo desarrollaremos conceptos relativos a las áreas económico-financieras y administrativas del sistema universitario público en Argentina. Temas un tanto técnicos y de cierta complejidad para muchos, sobre todo para quienes no integran estas áreas en las casas de estudio, e incluso para quienes han cursado estudios vinculados a las ciencias económicas en tanto no se encuentren vinculados a la actividad de la Administración Pública o la contabilidad presupuestaria.

Nuestra intención es brindarles pautas y conocimientos basados en la experiencia de la gestión en universidades para que todos los cursantes puedan tener una visión y comprensión macro de la gestión administrativa, económico-financiera y presupuestaria del sistema universitario.

¿Administrar y gestionar una universidad pública (nacional o provincial) es igual o más difícil que otro organismo del Estado? Sería la primera pregunta de quienes tienen el inmenso desafío de gestionar en nuestro Sistema Universitario Argentino. De antemano, podemos adelantar que administrar una universidad no es ni mejor ni peor que otro estamento del Estado, sino que es distinto, con particularidades, con especificaciones, fruto de la dinámica de instituciones que tienen distintas aristas trascendentes a la hora del funcionamiento de esa institución. La autonomía y autarquía por ejemplo, la relación con el Ministerio de Educación de la Nación y la Secretaría de Políticas Universitarias; donde la historia de cada universidad se debe tener en cuenta, su idiosincrasia, su escala, su zona de influencia en lo local, la

concepción de la localidad donde está emplazada, el tamaño. Eso y muchas de esas particularidades son vitales a la hora de gestionar en el sistema de universidades.

Luego de esta introducción y entrando ya en los aspectos generales del Presupuesto Nacional y especialmente en lo que otorga como financiamiento específico para las universidades nacionales (UUNN), comenzaremos a contar una parte importante a la hora de razonar cómo comienza la historia de la gestión, a mi parecer.

Desde el punto de vista de los recursos, las universidades deben compararse con otros estamentos del Estado para entenderlas.

Desde las fuentes de financiamiento vale este ejemplo, a la hora de gestionar, un presidente de la Nación puede obtener recursos del Presupuesto Nacional (impuestos) y además puede tomar deuda pública, o puede vender activos, o puede imprimir moneda.

En cambio un gobernador de cualquier provincia argentina, puede cobrar impuestos, tomar deuda y puede vender activos; (no puede imprimir su propia moneda, así que ya posee una herramienta menos); al igual que los intendentes, que pueden cobrar tasas, tomar deuda al menos para conseguir fondos para el funcionamiento de las municipalidades.

Dicho esto, los rectores (consejos superiores, visto que tenemos un cogobierno colegiado) no contamos con demasiadas herramientas de financiamiento y paso a numerarlas: 1) Ley de Presupuesto, 2) Recursos propios, 3) Fondo universitario –provenientes de ejercicios anteriores–; visto que para las universidades no pueden endeudarse, no pueden (o no podrían o no deben según cada ideología) cobrar arancel; no pueden imprimir su propio dinero.

Hasta el presupuesto por ley ha sido cuestionado o lamentablemente no aprobado en los últimos años; y nos hemos quedado sin esta herramienta fundamental para la previsibilidad y el orden administrativo. Presupuesto con una gran inercia histórica para cada universidad año a año, pero que trata de consolidar los programas especiales que cada institución ha aplicado en el año anterior, más la política salarial financiada de docentes, no docentes y autoridades. Los recursos propios son el propio producido de convenios y de vinculación con empresas o con el Estado bajo la política de servicios profesionales o técnicos o científicos de los docentes investigadores de las UUNN. Y el concepto fondo universitario es una particularidad del sistema donde los renglones presupuestarios no ejecutados no son remitidos a tesorería o rentas generales de la Administración Pública, quedan en la propia universidad una vez terminado el año, si aún no ha sido gastado. Ese aprovechamiento solo lo compartimos con la administración del Congreso de la Nación, el resto de las reparticiones públicas deben devolverlo (ministerios nacionales, Radio Nacional, Ejército Argentino, por poner algunos ejemplos visibles).

Entonces, desde la premisa de que no hay sorpresas desde las fuentes de ingresos o desde donde provienen los recursos; por eso el enfoque debe realizarse mirando el gasto.

Desde el gasto, la mayor proporción del presupuesto de cada universidad estará (sin dudas) en el apartado de gasto de personal, denominado inciso 1 de la contabilidad pública. En una proporción

alrededor del 90%, y en algunos casos más incluso. Dejando un efímero 10% para los otros gastos, los demás gastos que permiten el normal funcionamiento.

¿Esto es bueno o malo? Bueno, si vemos el devenir de las discusiones en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), en sus documentos del Modelo de Asignación por Pautas Objetivas, se buscaba hace unos años una relación 75/25; pero rápidamente la situación del país, con paritarias nacionales llamadas al principio de los años 2002 y 2003, hizo repensar esa relación a un 85/15.

Lo que ocurre ya hace un decenio, es que anualmente, y fruto de la ansiada recomposición salarial, la política de paritarias ha ganado por goleada el partido de contra la inversión en gastos de funcionamiento; no ha existido una inversión acorde o que acompañe el crecimiento porcentual de paritarias. No porque no se comprenda, sino que es fruto de los recursos escasos para necesidades reales.

Luego, el normal funcionamiento de cada universidad se debe financiar con ese 10% restante. Becas de estudiantes y docentes, ciencia y tecnología, funcionamiento de hospitales y centros de salud, gastos de funcionamiento de facultades, servicios públicos e impuestos, traslados y sostenimiento de las actividades extensionistas y la inversión en obras nuevas y el mantenimiento de los edificios actuales.

Vale destacar que en los últimos años se reactivó una política de financiar obras de las universidades por parte del Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, con los Programas de Infraestructura I, II y uno próximo a llamarse, donde con financiamiento del CAF (organismo internacional de crédito) de un 50% y el resto del Estado Argentino, se ha federalizado la obra pública universitaria dando una inversión muy importante para el desarrollo de cada institución.

La utilización o instrumentación de la autarquía financiera de cada institución muestra la total independencia a la hora de la gestión diaria económica y financiera, pero claramente esto va acompañado de un riguroso y estricto control interno de las oficinas de rendición de cuentas (o como se llamen en cada lugar), de la Unidad de Auditoría Interna y del Consejo Superior, recordando que el cogobierno de nuestras altas casas de estudio exige un constante control de los órganos colegiados.

Siempre desde nuestro ingreso (en muchos casos como estudiantes) a la universidad pública se ha reclamado por mayor presupuesto, y en muchos casos ha existido una lucha y reclamo justo por esta causa, parece no haber sido nunca el suficiente, pero en contraposición a esa impresión, en los últimos veinticinco años el crecimiento en inversión, en matrícula, en infraestructura, en egresados, en equipamiento está a la vista.

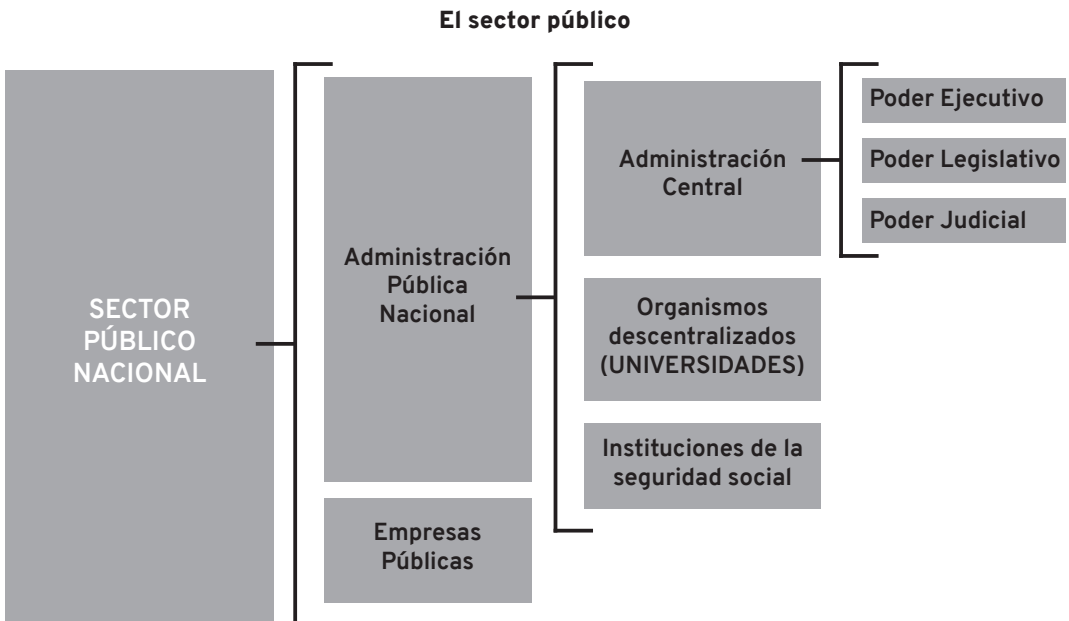
Mi hipótesis para esto, a modo de conclusión, y quizás muy sesgada por mi disciplina y mi trayectoria, es que más allá de idas y vueltas de las gestiones, la educación pública argentina es un activo de la sociedad y que los gestores de estos fondos que invierte el Estado (a pesar de ser escasos) entendieron que en la austeridad o seriedad o sobriedad debe estar anclada toda buena gestión económico-financiera de las universidades, donde debe capacitarse día a día al personal permanente y al personal político de gabinete que cada período conduce nuestras queridas universidades.

2. LAS UNIVERSIDADES NACIONALES DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

Podemos decir que la construcción del Estado supone la existencia de una población que, asentada en un territorio determinado, se organiza políticamente y se da sus propios órganos de gobierno declarándose soberana ante los demás Estados.

Son elementos constitutivos del Estado:

- Territorio: es el espacio geográfico donde el Estado desarrolla su actividad y poder.
- Población: son los habitantes de la nación los que se organizan política y jurídicamente dando origen al Estado y resultan el sostén económico del mismo.
- Poder: que a su vez se expresa en tres elementos:
 - Ordenamiento jurídico: Constitución Nacional, que es el esqueleto sobre el cual se estructura el Estado.
 - Gobierno: conjunto de individuos que tienen por función la representación del Estado (supone el ejercicio del poder hacia adentro).
 - Soberanía: reconocimiento por parte de los otros Estados (supone el ejercicio del poder hacia afuera).



Poder Ejecutivo Nacional

Es unipersonal y está ejercido por el presidente elegido por voto popular por un período de cuatro años. Dependen del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) los siguientes organismos:

- Presidencia de la Nación.
- Vicepresidencia de la Nación: el vicepresidente es elegido en la misma fórmula, es el presidente del Senado.
- Jefatura de Gabinete de Ministros: el jefe de Gabinete es nombrado por el presidente con acuerdo del Congreso. Ejerce la administración general del país y junto con los demás ministros refrenda y legaliza los actos del presidente por medio de su firma, y envía al Congreso los proyectos de ley de ministerios y el Presupuesto Nacional.
- Ministerios y secretarías.

Hasta aquí lo que conocemos como Administración Central (o Centralizada), de la cual dependen:

- Administración desconcentrada: no poseen patrimonio propio (como el INDEC o el Museo Nacional de Bellas Artes).
- Administración descentralizada: poseen patrimonio propio (como AFIP, SENASA, Banco Nación).

Organismos descentralizados:

- Fuerzas Armadas: Ejército Argentino, Armada Argentina y Fuerza Aérea Argentina.
- Fuerzas de Seguridad: Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Policía Aeroportuaria.
- Empresas públicas, entes reguladores y universidades nacionales.
- Instituciones de la seguridad social: ANSES, etc.

El control interno es ejercido por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). El control externo por la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Congreso de la Nación.

Poder Legislativo Nacional

Está compuesto por dos cámaras:

- Cámara de Diputados.
- Cámara de Senadores.

Organismos dependientes:

- Auditoría General de la Nación: que es un organismo autónomo cuyo objetivo es ejercer el control externo del PEN.
- Defensor del Pueblo: es un organismo autónomo que tiene por objetivo la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos constitucionales.

Poder Judicial de la Nación

Poder colegiado integrado por la Corte Suprema de Justicia, las cámaras federales de apelación y los juzgados federales.

El Consejo de la Magistratura tiene a su cargo la selección de los magistrados de los tribunales inferiores mediante concurso público y la administración del Poder Judicial.

Organizaciones empresariales del Estado

Empresas y sociedades del Estado: abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

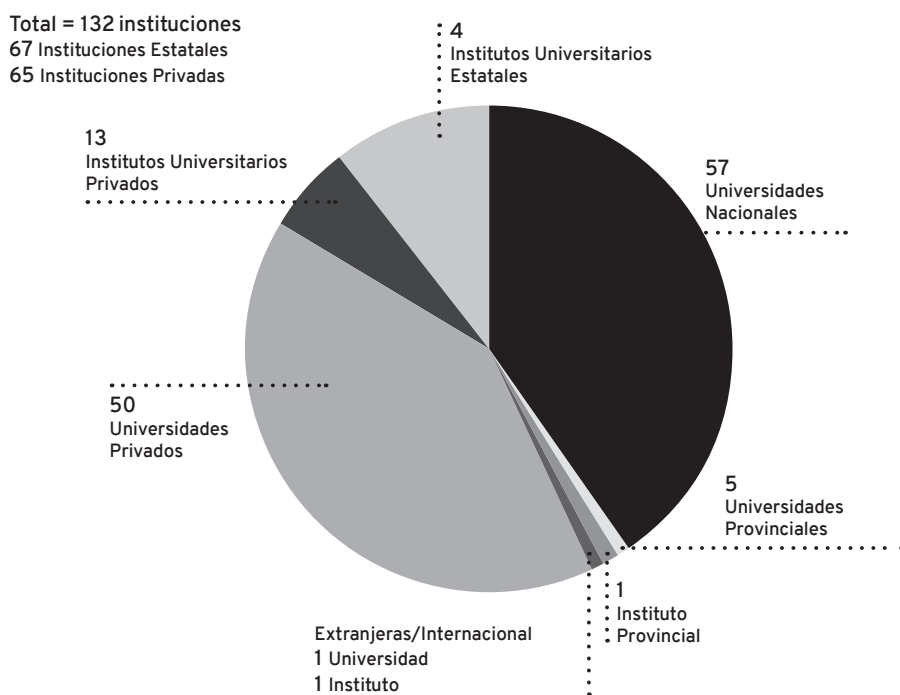
Entes públicos: excluidos expresamente de la Administración nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

Fondos fiduciarios: integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

2.1. ENCUADRE DEL SISTEMA

Por otra parte, es importante que podamos contextualizar cada una de nuestras universidades, previo a avanzar sobre la cuestión económica o financiera de las instituciones, para ver dónde estamos dentro del sistema, dimensionarnos en él y, sobre todo, cuáles son sus características.

En Argentina hay 132 instituciones universitarias, el sistema está relativamente equilibrado en cuanto a las cantidades de instituciones públicas y privadas, no así en cuanto a la cantidad de alumnos que cursan en ellas. Como vemos en el cuadro siguiente, hay 67 instituciones estatales y 65 privadas. Las estatales se conforman por 57 universidades nacionales, 4 institutos universitarios, 5 universidades provinciales y 1 instituto provincial. Por su parte, en el esquema de las privadas tenemos 50 universidades privadas, 13 institutos universitarios privados y 1 universidad y 1 instituto extranjeros/internacionales.



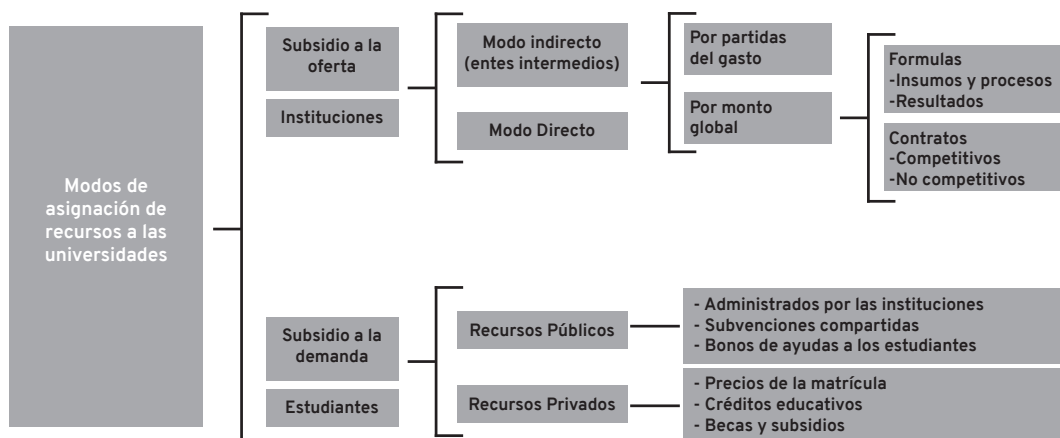
El financiamiento del Estado nacional mediante la Ley de Presupuesto que determina el Congreso de la Nación es para las 57 universidades nacionales, mientras que las universidades o institutos provinciales son financiados por las respectivas provincias que los crearon, no obstante ello, la Secretaría de Políticas Universitarias, mediante convocatoria a determinados programas, también hace impactar algo del presupuesto de ley en instituciones provinciales. Por su parte, el sistema privado se financia íntegramente por el aporte de sus estudiantes mediante cuotas o membresías y por la contribución de otras instituciones o empresas privadas.

2.2. MARCO NORMATIVO

Las principales normas que rigen la administración financiera del sistema universitario son:

1. Constitución Nacional.
2. Ley de Educación Nacional N° 26206.
3. Ley de Financiamiento Educativo N° 26075.
4. Ley de Administración Financiera N° 24156.
5. Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.
6. Ley de Administración de los Recursos Públicos N° 25152.
7. Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25917.
8. Ley de Educación Superior N° 24521.
9. Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior N° 27204.
10. Estatutos y ordenanzas universitarios.

3. MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EDUCACIÓN SUPERIOR



En las últimas décadas, la educación superior en la mayoría de los países de alrededor del mundo ha tenido que hacer frente a profundos cambios estructurales que obligaron a replantearse la forma de organización, financiamiento y desempeño de las funciones académicas, así como las estrategias de gobierno y gestión tanto en lo referente a los sistemas de educación superior como a nivel de las propias instituciones.

En nuestra región, los ochenta fueron años de una profunda depresión económica y un vertiginoso ascenso inflacionario signado por la crisis de la deuda externa. Debido a las políticas de contención del gasto público en América Latina, el presupuesto destinado a la enseñanza superior no solo no aumentó al ritmo de la matrícula, sino que en algunos países disminuyó.

Los problemas de financiamiento también fueron objeto de preocupación en los países industrializados y en ellos se comenzaron a proponer nuevas políticas tendientes a superarlos, entre las cuales encontramos la diversificación de las fuentes de financiamiento para reemplazar la caída del gasto público, la promoción de nuevos mecanismos tendientes a aumentar el aporte privado con la venta de servicios y transferencia de tecnología al sector productivo, la introducción de créditos educativos en lugar de becas y el recupero de los costos de enseñanza vía aranceles. En América Latina se impulsa asimismo el crecimiento del sector de las instituciones privadas. La privatización de la educación superior era como una solución para la ampliación del número de vacantes del sistema sin la necesidad de nuevos aportes públicos y para incrementar las opciones de programas existentes por fuera de las carreras tradicionales.

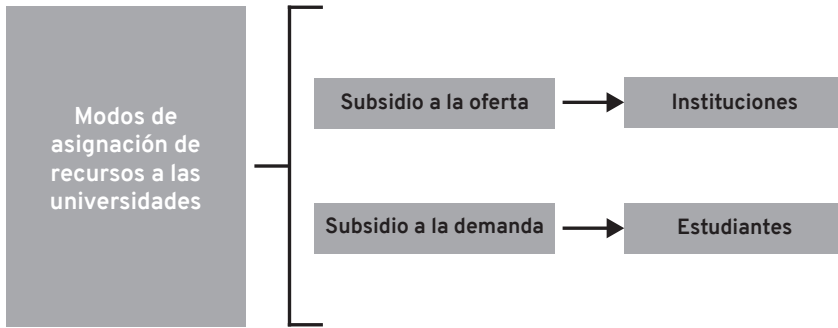
En este contexto se intenta reemplazar al Estado benefactor que otorga subsidios a las universidades sin otro tipo de fiscalización que la meramente contable financiera por el Estado evaluativo que a la vez que persigue la garantía pública por el uso de los fondos del Estado promueve la introducción de mecanismos de distribución del presupuesto en función de asignaciones competitivas creadas al desarrollo y al resultado. Por medio de estos mecanismos se pretende armonizar los intereses de las autoridades de las instituciones de educación superior con los intereses del Estado. En cierta forma, de este modo el gobierno tiene la capacidad de timonear a la distancia situaciones de educación superior para conducir las hacia una mejora de la eficiencia interna y de calidad de las universidades.

El financiamiento de la educación superior toma formas distintivas según la concepción del bien “educación superior”, sea público o privado, que adoptan los países. Así la base de la política de financiamiento asumida en un determinado sistema y los criterios en la forma de asignar los recursos, tanto en las magnitudes del gasto público como en los mecanismos de distribución de los actores que asumen los costos, están determinados por la percepción que hay detrás del bien comprendido y definen quiénes deben asumir los costos por los beneficios observados.

Teniendo como base que la financiación de la educación superior de acuerdo con su naturaleza puede contar con recursos públicos y privados y a la vez disponer de mayores recursos que permitan garantizar el acceso de la población hacia un uso eficiente de los recursos y con criterios de equidad. En el ámbito de los recursos públicos, la financiación de la educación superior proviene principalmente de lo recaudado de impuestos asignados de manera directa para las instituciones de educación superior pública en forma de transferencia o de modo indirecto a través de ayudas financieras creadas para los estudios. A pesar de que lo usual es que los recursos públicos solo se destinen a instituciones de gestión pública, este tipo de financiación también puede darse en instituciones privadas. En contraste, la financiación de la educación superior que proviene de recursos privados resulta de las donaciones que realizan empresas, graduados u otras instituciones, así como de los recursos que pueden generar las instituciones a través de la prestación

de sus servicios, del pago de matrículas, de servicios de asesorías, consultoría, contratos de investigación, programas de formación, entre otros.

En términos generales, se conocen dos modalidades de financiamiento público en la educación superior:



En el caso del financiamiento a la oferta, se dirige el aporte hacia las instituciones universitarias, en el segundo, a la demanda, el aporte se dirige a los usuarios del servicio, los estudiantes.

3.1. FINANCIAMIENTO A LA OFERTA

El financiamiento de la oferta puede mirarse desde una perspectiva que conserva la idea de educación superior como un bien de consumo, pero que contempla no solo los beneficios económicos privados asociados al paso por las instituciones de educación superior sino también los efectos beneficiosos, al aumentar la formación de capital humano, contribuyendo a la sociedad en su conjunto. Al mismo tiempo se sustenta en el principio que el mercado no es perfecto y que existen fallas en la información para la provisión del servicio, justificando así una mayor participación mediante una acción correctiva por parte del Estado. Desde este punto de vista corresponde al Estado intervenir mediante subsidios públicos, primero, por los efectos del derrame del capital humano, segundo, por las restricciones y fallas del mercado de capital que limitan la posibilidad de los estudiantes para obtener créditos con el fin de financiar sus estudios, tercero, por las asimetrías de información que presenta el mercado de la educación superior y, cuarto, por razones de equidad y distribución del ingreso.

Sin embargo, el financiamiento de la oferta es el mecanismo que permite dar cuenta de una concepción de educación superior como un derecho público, en este caso es responsabilidad del Estado asegurar una provisión adecuada del servicio educativo disponible para cualquier ciudadano que tenga la capacidad suficiente para seguir estudios superiores, independientemente de los recursos de que disponga o de otras características personales o sociales. Así, el acceso a la educación superior no está mediado por la capacidad de pago de los estudiantes, por sus posibilidades de endeudamiento o por su capacidad para obtener becas.

Los distintos *mecanismos utilizados para asignar fondos públicos* a las instituciones de educación superior los podemos clasificar en:

- *Forma directa*: cuando el gobierno destina a cada universidad los recursos.
- *Forma indirecta*: cuando el gobierno, para asignar el presupuesto, utiliza un intermediario secundario que se encarga de realizar la distribución entre las universidades. El objetivo que cumplen estos entes intermedios es garantizar la independencia del poder político; las universidades utilizan los recursos bajo las normas contables y financieras del Estado.

Cuando la distribución de los recursos es a las universidades en *forma directa*, pueden utilizarse dos modos:

1) *Asignación por partidas del gasto*. Fue la forma más difundida entre los países europeos y latinoamericanos hasta mediados de los años ochenta. Está caracterizada por una manera de asignación burocrática donde las universidades desempeñan una gestión pasiva, siendo su principal tarea la ejecución de las partidas de gasto definidas por el gobierno, mientras que las remuneraciones se fijan de manera centralizada.

Este mecanismo presenta, por lo general, un comportamiento incremental del presupuesto asignado basado en la observación de lo transferido durante el período anterior, al cual se le adiciona un aumento determinado por el Estado.

Desde el punto de vista del gobierno, la principal ventaja que presenta esta forma de asignación es la posibilidad de controlar de manera directa el costo del servicio a través de la fijación del valor del principal insumo, que son las remuneraciones a docentes y no docentes. Del lado de las universidades evita cualquier posibilidad de conflicto interno en la asignación del presupuesto entre áreas competitivas, ya que el mismo viene determinado desde el Estado.

En cambio, desde el punto de vista de las desventajas, algunos autores mencionan las siguientes: falta de transparencia en la determinación de los montos que corresponden a cada institución dado que no existen criterios objetivos de asignación, distorsión en la asignación interna de los recursos por la falta de incentivos para administrarlos en forma eficiente, ausencia de señales para responder a demandas externas, restricciones al gerenciamiento porque las universidades no tienen autonomía para modificar el destino de partidas y presencia de una política salarial centralizada y homogénea.

2) *La asignación por partida global*. Consiste en asignar a las universidades un monto global. La asignación en bloque dota a las instituciones de más flexibilidad y autonomía para decidir cómo gastar los fondos públicos. Con el tiempo, muchos países han incorporado el uso de distintos instrumentos para realizar una distribución secundaria del presupuesto.

Entre los *instrumentos* utilizados por el gobierno para la asignación secundaria de los recursos públicos encontramos las fórmulas y los contratos.

La *fórmula* es uno de los mecanismos más utilizados en los países de la OCDE. Presenta la ventaja de garantizar un tratamiento igualitario a todas las universidades ya que se les ofrece a todas las mismas reglas de juego, una mayor transparencia en la distribución de los recursos y la posibilidad a los gobiernos de inducir a las universidades al logro de objetivos socialmente deseados respetando la autonomía. La fórmula puede orientarse hacia los insumos y procesos o hacia los resultados-producto.

La orientación hacia insumos y procesos es el método habitual de otorgar subsidios a las universidades, utiliza como criterio de cálculo para la distribución de recursos el costo promedio de su matrícula, número de alumnos según su disciplina y nivel, la dotación académica del personal docente y de investigación, además el costo de mantención y reposición de la infraestructura física y el equipamiento para la enseñanza, la investigación y la extensión. También se usan relaciones del proceso tales como la relación docente/estudiante, docente/no docente, etc. La utilización de ponderadores en la fórmula puede direccionar una política específica, por ejemplo, costo por grupos de disciplina, rendimiento académico de los estudiantes, distribución espacial de la institución en cuanto a zona, tamaño, etc. Este tipo de fórmula es adecuada para mejorar la transparencia y la equidad interinstitucional; las principales desventajas es que no suele tratar la diversidad institucional y si lo logra es a expensas de volverse una fórmula compleja y sofisticada como para que sea de utilidad para promover mejoras o cambios en las universidades.

En cuanto al financiamiento orientado hacia los resultados, los recursos del Estado son asignados a partir del desempeño de las instituciones en cuanto a su rendimiento, por ejemplo, número de graduados, de investigaciones, de publicaciones y otros. La fórmula se basa en un conjunto de indicadores que reflejan la prioridad del gobierno: por ejemplo, número de graduados en tiempo oportuno, número de proyectos de investigación acreditados, tasa de éxito en los exámenes de los estudiantes, créditos de aprendizaje acumulados por los estudiantes, trabajos obtenidos tras la graduación y grado de satisfacción de los graduados con el trabajo, etc. En general, las partidas asignadas son de libre disponibilidad para la universidad, aunque indirectamente los indicadores incorporados en las fórmulas pretenden inducir ciertos comportamientos específicos de la universidad. La principal virtud de las fórmulas por resultados es promover la eficiencia interna, pero como elemento adverso, es la falta de detección de la diversidad institucional por problemas de medición de los productos y de su calidad. Se ha instrumentado en varios Estados de los Estados Unidos y en algunos países de Europa, como son Inglaterra, Suecia, Dinamarca y Holanda.

Una de las condiciones para el uso de la fórmula es la producción de información de calidad y auditable que permita la construcción de indicadores viables, confiables y no manipulables. Además, el diseño de este instrumento deberá ser simple de comprender y operar, sustantivo en términos de fines y objetivos, válido y confiable metodológicamente, equitativo en considerar la diversidad institucional, que recompense el funcionamiento de calidad con enfoque de desarrollo, comunicación continua y abierta, colaboración entre los universitarios y gubernamentales, compromiso para asegurar un mutuo consentimiento.

El otro mecanismo utilizado por los gobiernos para la asignación secundaria de recursos son los contratos. Estos son utilizados con el propósito de promover actividades, programas o comportamientos

específicos en las instituciones universitarias. Los contratos fijan objetivos y metas que las instituciones se comprometen a cumplir en determinados plazos, basados en ciertas condiciones de desempeño tales como obtener la acreditación de sus programas, demostrar efectividad en la inserción laboral de sus graduados, etc. En general, la regulación se ejerce de manera indirecta a través de la verificación de los resultados esperados y son las propias instituciones las responsables de obtener dichos resultados de la manera que estimen más apropiada.

Mediante este instrumento se pueden asignar recursos por la vía competitiva o simplemente por adjudicación a la institución.

Modo competitivo: estos fondos suelen basarse en un proyecto concreto normalmente con la finalidad de mejorar la calidad, fomentar la innovación y mejorar la gestión. Se busca premiar la calidad de las propuestas dentro de las líneas de financiamiento consideradas como prioritarias por el gobierno. Las propuestas son diseñadas para cumplir objetivos asociados a mejoras institucionales, calidad e innovación y son revisadas por un comité de expertos. Es un mecanismo de antigua data en el campo de la asignación de fondos a la investigación.

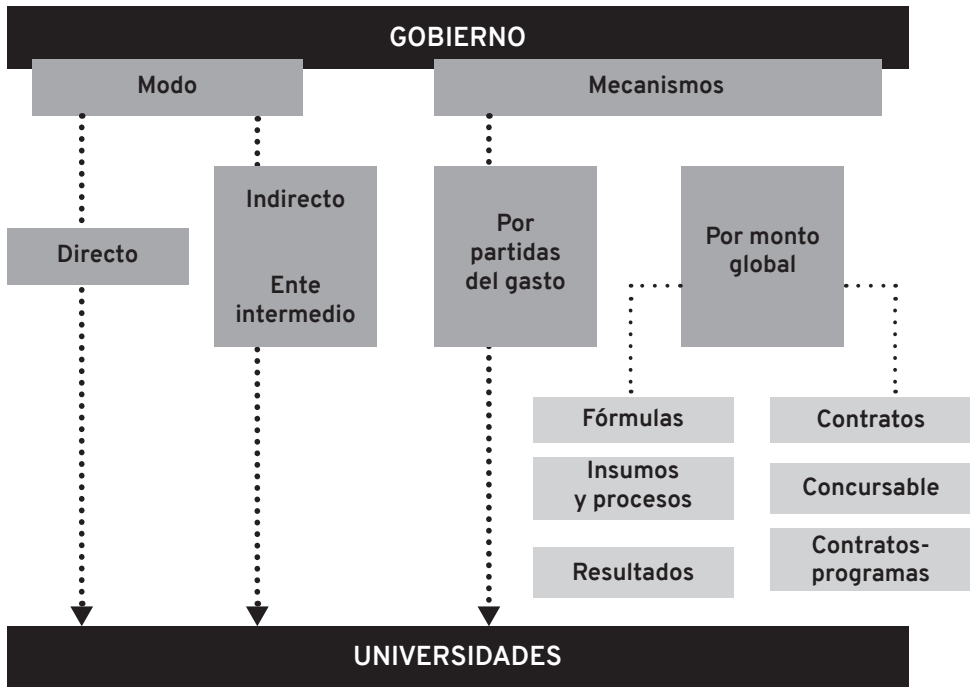
Modo no competitivo: el instrumento más importante de este grupo son los contratos-programa, que suelen ser acuerdos regulados más que documentos jurídicamente vinculantes y pueden adoptar diversas formas. Los criterios de evaluación del rendimiento son negociados entre los gobiernos o los organismos intermedios y las instituciones. Un ejemplo de su aplicación es el sistema francés, donde son las propias universidades las que negocian con el gobierno para llevar adelante un proyecto académico o de gestión; el Ministerio fija qué objetivos está dispuesto a financiar y sobre esa base se hace la negociación con la universidad. Es un instrumento adecuado para promover la diversidad y la mejora institucional.

Entre algunas lecciones que demuestran la experiencia de Francia podemos citar las siguientes:

- Mejora la relación entre la universidad y el gobierno dado que brinda la posibilidad de generar un diálogo permanente entre ambas partes a lo largo de todo el proceso de negociación por medio de los facilitadores, que son los consejeros de universidad.
- Contribuye a fortalecer la capacidad institucional, unificando el proceso decisorio en la figura del presidente de la universidad, el pedido de fondos está basado en un plan institucional con una visión integral de la universidad y no es la suma de proyectos aislados y propios de un área disciplinaria.
- Promueve la planificación estratégica porque el financiamiento está vinculado con la actividad de evaluación. En donde la universidad a partir de la definición de su misión y valores, realizado su análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, está en condiciones de elaborar estrategias para alcanzar los objetivos que incluye la visión institucional.

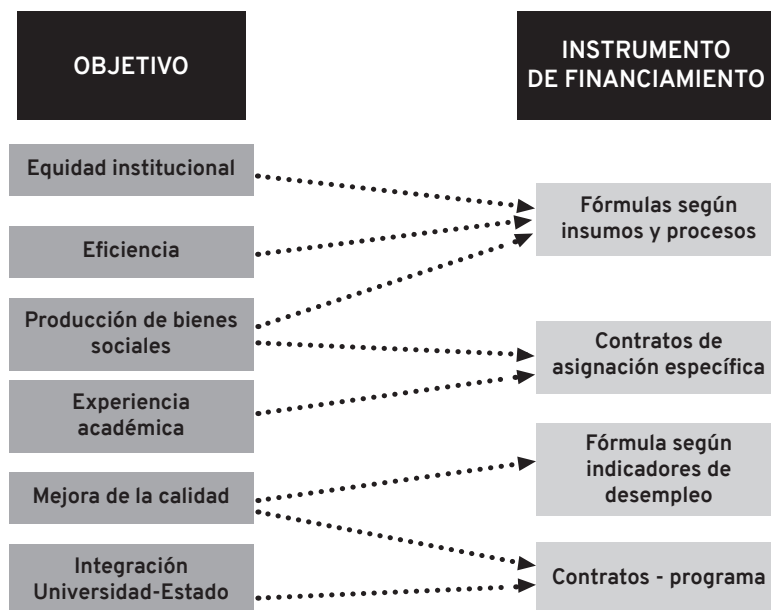
- Promueve la mejora continua de la producción de información sobre la universidad, acompañada de la generación de indicadores que facilitan el control de los resultados de las estrategias propuestas por la universidad.

También ayuda a alinear los objetivos del gobierno y de la universidad y a construir políticas de mediano plazo en la medida en que su duración plurianual compromete fondos y acciones para el conjunto de la comunidad universitaria en el espacio de cuatro años.



Al momento de *elegir mecanismos para asignar recursos* es importante considerar la complejidad de la organización universitaria y los múltiples objetivos que persigue. Dependiendo del objetivo que desde el gobierno se quiere alcanzar con la política de financiamiento es posible identificar cuál es el instrumento más efectivo para lograrlo. En general, se observa que con mayor grado de afectación se usa la combinación de una asignación global mediante una fórmula que financia las actividades operativas centrales de cada universidad y cuya asignación interna entre partidas de gastos queda en manos de las propias universidades y contratos de asignación específica para llevar adelante ciertos programas particulares en el caso de la enseñanza o la investigación. Siguiendo con el ejemplo de Francia, el recurso asignado por el Estado a las universidades se efectúa bajo dos mecanismos: una distribución anual según una fórmula basada en insumos y una distribución negociada a través de un contrato programa plurianual.

La experiencia internacional muestra que no existe un único instrumento de financiamiento que permita actuar favorablemente sobre la multiplicidad de objetivos universitarios. En el siguiente esquema se sintetiza la relación entre objetivos e instrumentos de financiamiento.



3.2. FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA

La otra forma de financiamiento de la educación superior es a los estudiantes, es decir, a la demanda.

El financiamiento a los estudiantes se asocia a políticas focalizadas para quienes son sujetos a recibir recursos estatales por su mérito y/o su incapacidad de costear sus estudios. Por ende, se reconoce al bien “educación superior” no como un derecho social universal que supone mayor equidad en el acceso y la universalidad de su distribución sino un bien asociado a los beneficios privados que esta otorga. Esto implica que los beneficios directos son para quienes reciben el beneficio y son quienes deben asumir los costos porque los resultados son escasos y la responsabilidad del Estado se limita a entregar subsidios a los menos privilegiados en la sociedad. Es decir, supone que el sistema tiene la capacidad de discriminar quiénes y de qué forma son sujetos de financiamiento público y son los estudiantes –los demandantes– que definen quienes son los proveedores del servicio.

El financiamiento a la demanda tiene una mirada economicista de la educación superior que la concibe en función de los beneficios que otorga tratando al proceso de formación y de aprendizaje como un bien de consumo. Desde esta perspectiva, es en función de los beneficios individuales, los retornos privados, que se justifica el cobro de aranceles, mientras que el subsidio a la tasa de interés de los crédi-

tos estudiantiles puede justificarse en función de los beneficios sociales, externalidades positivas, que la educación superior aporta a la sociedad.

Los países y las instituciones de todo el mundo han desarrollado innovadores mecanismos de asignación de recursos que permiten que los fondos públicos y privados ayuden a solventar los costos de la educación superior. Estos novedosos mecanismos dirigidos a la demanda cubren un abanico de sistemas como se presenta a continuación:

| Recursos Públicos | Recursos Privados |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> •Becas •Subvenciones •Bonos o vouchers •Beneficios fiscales | <ul style="list-style-type: none"> •Precio de la matrícula •Créditos educativos •Impuesto a los graduados <ul style="list-style-type: none"> •Becas •Subsidios |

3.2.1. RECURSOS PÚBLICOS

La mayoría de los países ofrecen ayudas no reembolsables a los estudiantes, pero el modo de concederlas varía en una serie de factores como la forma en que se gestionan los programas, el tipo de estudiantes que pueden recibirlas y el tipo de gasto que cubre.

Dentro de las *diferentes formas de administrar los programas* encontramos, en primer lugar, los *fondos administrados por las instituciones*. Se asignan recursos públicos a las instituciones que se encargan de distribuirlos entre los estudiantes, generalmente en función de una serie de normas establecidas por el gobierno. Algunos países como Lituania, Polonia y Portugal tienen este tipo de programas.

La segunda son *subvenciones compartidas*. Los gobiernos pueden requerir que las instituciones iguallen los fondos públicos mediante la gratuidad de la matrícula o a través de la aplicación de descuentos a determinados estudiantes. En Estados Unidos, por ejemplo, el programa de becas suplementarias de oportunidades educativas ha previsto con regularidad que las instituciones participen igualando con fondos propios los aportados por el gobierno.

La tercera forma son los *bonos de ayuda a los estudiantes*. En este caso, los estudiantes y sus familias presentan una solicitud ante un organismo centralizado y se les conceden bonos tras la evaluación de sus necesidades financieras y/o méritos. En algunos casos, el gobierno paga a las instituciones para reembolsar los bonos que reciban de los estudiantes, en otros casos, los estudiantes reciben directamente los recursos. Las universidades cobran a los estudiantes una matrícula que ellos cancelan en la totalidad o en parte con el *voucher* asignado por el gobierno, en forma de subsidio, total o crédito educativo. En este sistema el Estado sigue dando subsidios, pero no a través de las instituciones, sino por medio de los estudiantes. Esta situación les permite elegir la institución en la que desean estudiar, lo cual a su vez genera una competencia entre las entidades para captarlos. Además, se produce una competencia entre los estudiantes ya que solo los verdaderamente merecedores serán beneficiados con el subsidio y los demás deberán pagar la matrícula completa. El gobierno puede diferenciar el valor de los bonos/*vouchers*

según la carrera que se estudia o el tiempo que toma el estudiante en completar su preparación. Esta es una manera de promover la eficiencia entre los estudiantes. Otros factores podrían ser el rendimiento académico en la educación básica, el nivel socioeconómico, etc. Una crítica fuerte a este mecanismo de financiamiento es que los estudiantes de menores recursos se incorporan a instituciones más baratas cuya matrícula está cubierta con los *vouchers* mientras que aquellos con mayor capacidad de recursos utilizan estos sistemas para pagar parte de la matrícula en las instituciones más caras.

Este sistema no se presenta como una manera única de financiar la educación sino como una forma complementaria y de soporte. Es decir, el Estado sigue financiando una parte importante del gasto. Algunos ejemplos internacionales: Estados Unidos, Francia, Dinamarca, Chile, donde los bonos son concedidos según los méritos a los estudiantes secundarios con mejores notas.

En cuanto a los *diferentes modos de otorgar las becas*, encontramos las *becas calculadas en función de la renta de la familia*. En la mayoría de los países, las condiciones para acceder a becas se basan principalmente en la evaluación de las necesidades económicas del estudiante o de su familia, estas ayudas no reembolsables pueden utilizarse principalmente para el pago de la tasa de matrícula, para los gastos de manutención o ambos.

La segunda tipología son las *ayudas según los méritos*. En algunos países las condiciones para aplicar a las becas se basan principalmente en los méritos académicos o en otros logros estudiantiles. Estas ayudas no reembolsables pueden ser también para financiar las tasas de matrícula, los gastos de manutención o ambos.

El tercer modo es una *combinación de las anteriores*, es decir, las necesidades económicas y los méritos académicos del estudiante.

Otra forma de financiamiento son los *beneficios fiscales*. Cada vez más países otorgan este tipo de beneficios a los estudiantes que cursan estudios superiores o a su familia. Puede ser un crédito fiscal o una deducción en la declaración de las ganancias. Para los gastos actuales o de los ahorros para futuros gastos encontramos los siguientes tipos:

- Tasas de matrículas actuales: los estudiantes, sus familias o ambos reciben beneficios fiscales para compensar total o parcialmente en las tasas de matrícula.
- Subsidios familiares: se trata de ayudas familiares proporcionadas a través del sistema tributario que permiten a los padres compensar los gastos de mantenimiento de sus hijos mientras cursan estudios superiores.
- Incentivos por ahorro: los sistemas tributarios pueden también propiciar a los padres y a los estudiantes a ahorrar más para hacer frente a los gastos derivados de la educación superior. Funciona este mecanismo en Reino Unido, Suecia, Holanda, Estados Unidos y Canadá. El uso de los recursos está obligatoriamente destinado a los pagos de formación en beneficiarios debidamente

identificados y requiere de un sistema de control eficiente que garantice el cumplimiento del propósito señalado.

- Planes de prepago de matrícula: en varios Estados de los Estados Unidos los padres y otras personas pueden hacer contratos que bloqueen para el futuro las tasas de matrícula actuales de las instituciones públicas. Michigan fue el primer Estado en Estados Unidos en ofrecer este tipo de beneficio.

3.2.2. RECURSOS PRIVADOS

En cuanto a los mecanismos con recursos privados, los podemos resumir en precios de la matrícula, créditos educativos, impuestos a los graduados y becas y subsidios.

Con respecto a los *créditos educativos*, existen diferentes modos de préstamo a los estudiantes en muchos países. El Estado crea un sistema de préstamo con el fin de evitar que los estudiantes con menor capacidad económica se vean imposibilitados de tener acceso a la educación superior. Una diferencia clave en estos modelos se encuentra en las condiciones que se fijan para la devolución; estos sistemas también pueden variar en función del origen del capital, el tipo de gastos que se cubran, los criterios de adjudicación y el importe de la subvención.

Uno de los tipos de *préstamo es el tradicional, de tipo hipotecario*, que es el más frecuente. Se paga un monto fijo por un período de tiempo, la suma depende del valor total del préstamo, la tasa de interés y el período. En oportunidades cuenta con garantía de devolución cubierta por el Estado. Pueden diferir en los elementos que financian, algunos el costo de la matrícula, otros incluyen gastos de mantención; también varía según la renta familiar y el subsidio asignado según la característica económica del beneficio. Los préstamos hipotecarios pueden proceder de capitales privados o de capitales públicos. Países como Estados Unidos, Gran Bretaña tienen entidades bancarias privadas que sirven como intermediarios entre el mercado de crédito educativo y las instituciones de educación. Los créditos para estudiantes universitarios son en mayor o menor medida subsidiados por los Estados, provenientes de un fondo de subsidio a la educación.

El otro tipo de préstamo es el *préstamo de ingresos contingentes o de devolución condicionada a ingresos*. Es un instrumento más flexible, ajustando su importe de devolución a un porcentaje, que suele ser fijo, de los ingresos de los graduados cuando se insertan en el mercado laboral. Por lo general se considera un período de gracia antes de iniciar la devolución. En estos casos, el graduado paga un porcentaje de ingreso hasta cubrir el valor financiado o hasta llegar al valor máximo del repago. Como dijimos, sus parámetros principales son tasas, el período de pago, porcentaje de ingresos a amortizar y las condiciones de términos de crédito.

La gran dificultad que tienen los sistemas de crédito educativo es la naturaleza misma del crédito donde se parte del principio de la capacidad de recuperación del beneficiario. Así, personas con menor capacidad de pago, pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos, estarán menos facultadas para ser

merecedoras de crédito, ya que las probabilidades de incumplimiento son mayores. Sin embargo, si el objetivo es aumentar la equidad social es necesario que los mismos se dirijan a los sectores de menores recursos, de lo contrario es posible que se aumente la desigualdad de oportunidades. En algunos países desarrollados como Gran Bretaña y los países escandinavos, las devoluciones de los créditos se realizan en plazos largos y después de que el graduado haya conseguido empleo. En otros países, como Estados Unidos, la banca privada otorga créditos y actúa como agente financiero pero el Estado obra como garante. En ambos casos es necesario un mercado de capital muy fuerte.

Los resultados de la investigación realizada sobre sistemas de préstamo en cincuenta países tanto industrializados como en vías de desarrollo no han sido muy satisfactorios. La falta de viabilidad de estos sistemas de crédito se debe fundamentalmente a tres factores:

- subsidios muy elevados a la tasa de interés, lo cual descapitaliza los fondos destinados al otorgamiento de créditos;
- tasas altas de incumplimiento tanto por incapacidad de pago del estudiante o por incumplimiento voluntario; y
- altos costos administrativos y falta de sistemas de información apropiados.

El otro mecanismo de financiamiento es el *impuesto a los graduados universitarios*. Son tributos que cada graduado realiza durante su vida laboral como forma de devolución de la educación subsidiada que otorgó el Estado. En muchos países hay obstáculos de índole legal para que dicho puesto sea viable. Un inconveniente de esta alternativa es que no genera recursos inmediatos para financiar la educación. Adicionalmente se requiere de un sistema de recaudación de impuestos muy eficiente y de una población que transparente debidamente sus ingresos. Funciona en Australia y Nueva Zelanda. En Uruguay encontramos el fondo de solidaridad intergeneracional en donde los egresados de la educación técnica pública financian directamente parte del sistema mediante un aporte destinado a becas, conformando el fondo de solidaridad y el presupuesto universitario como recursos adicionales. Este aporte varía según la duración curricular de las carreras.

4. PRESUPUESTO

La satisfacción de las necesidades humanas a que tiende la Hacienda se logra mediante la aplicación de bienes económicos. Es evidente que, sin la presencia de un plan determinado, será muy difícil conseguir la suficiencia de tales bienes económicos para cubrir plenamente aquellas necesidades. Por ese motivo, la Hacienda Pública, requiere formular a priori un plan financiero, que compulse y valúe las necesidades a cubrir y los medios destinados al logro de ese propósito.

Es indispensable en toda Hacienda la preparación periódica de planes financieros, que reciben la designación de presupuestos.

El presupuesto es, por consiguiente, *un plan preventivo relativo al probable curso de los ingresos y egresos de medios pecuniarios que durante un ejercicio ha de registrar la Hacienda de que se trate.*

La articulación entre lo que uno quiere hacer (planificación) y los medios de que dispone para hacerlo (presupuesto) son como dos caras de la misma moneda. Son procesos técnicos indisolubles uno del otro. Si una planificación está bien hecha no puede dejar de considerar cómo y con qué medios hará realidad ese objetivo que persigue; si un presupuesto está bien hecho, no puede dejar de pensar en los fines que quiere alcanzar con los medios que ejecuta.

En este sentido, se parte de la premisa de que toda acción de programación, presupuestación y demás acciones de la Administración Pública surgen o debieran surgir de una necesidad o demanda ciudadana, esto es, de una política pública.

Estas políticas constituyen la expresión de las decisiones básicas de gobierno y, por lo tanto, configuran la repuesta del Estado ante las necesidades y problemas de los ciudadanos.

4.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto constituye un instrumento clave para la gestión pública; entre sus funciones se encuentran: preservar la solvencia fiscal de mediano plazo, promover una entrega eficiente de bienes y servicios, y asegurar que la asignación de recursos se realice de acuerdo con las prioridades gubernamentales.

Desde un enfoque operativo, se puede definir el presupuesto como el reflejo financiero del plan; la distribución priorizada de los ingresos; el espejo de los procesos y la cultura organizacional del sector público. Su finalidad principal es contribuir a que el Estado cumpla cabalmente con sus funciones de asignación, distribución y estabilización.

Desde una perspectiva macroeconómica, el presupuesto visualiza los distintos impactos que busca producir el accionar del Estado en una economía global, dado el nivel de consumo, inversión, ahorro público y mecanismo financiero.

Se lo concibe como el instrumento de programación político-económica más importante de un gobierno, porque hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas mediante la provisión pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas públicas.

4.2. CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

- El presupuesto es reflejo del plan político.
- Es un acto administrativo-legislativo con fuerza de ley.
- Es una autorización conferida por el Poder Legislativo para efectuar gastos por cuenta y a cargo del Estado.
- Es limitativo de los conceptos y montos a gastar.
- Es un acto periódico.
- Contiene una estimación de los recursos del ejercicio.

Principios presupuestarios: para que el presupuesto alcance un nivel de desarrollo técnico que le permita cumplir con las funciones que le son propias, es indispensable que en todo su proceso, métodos y procedimientos, etapa por etapa, tanto en su contenido como en su forma, se apliquen determinados “principios” o normas técnicas. Algunas de ellas eran ya principios en el presupuesto tradicional; otras, en cambio corresponden exclusivamente a la concepción moderna del presupuesto. Los principios que aquí se presentan, en forma sintética, son los de uso más común:

a) Programación: el ejercicio de este principio supone lo siguiente:

- Establecer objetivos a alcanzar tanto en su naturaleza como en su cantidad.
- Para lograr esos objetivos, habrá que desarrollar determinadas acciones.
- Para ello se requiere disponer de medios humanos y materiales, los que adecuadamente organizados, permitan la realización de acciones.
- Para disponer de medios humanos y materiales es necesario incurrir en costos, los que se traducen en gastos presupuestarios.
- Para efectuarlos se necesitan medios financieros que posibiliten la realización de los programas.

El presupuesto será, entonces, el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones que permitan alcanzar los objetivos deseados adecuadamente compatibilizados.

El presupuesto será el reflejo anual de la programación a ser cumplida en el período de un año. Por otro lado, la ejecución del presupuesto realimenta la programación y permite corregirla, en función de lo que va ocurriendo en la realidad.

En los últimos años se tiende, en los países más avanzados, a la elaboración de *presupuestos plurianuales*, los que están estrechamente vinculados con la programación presupuestaria. Esta se vincula en forma directa con el planeamiento.

b) Universalidad: este principio establece que el presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad: es decir, no deben compensarse gastos con recursos. Al compensar gastos con recursos se reducen ambos y, en consecuencia, se distorsiona la adecuada presentación del presupuesto.

c) Exclusividad: se refiere a que no deberán incorporarse en el articulado de la Ley de Presupuesto normas que no tengan vínculos estrictos con dicha temática.

d) Unidad: este principio se refiere a la forma del presupuesto y a que todas las entradas y salidas se incluyan en el documento presupuestario (unidad de documento). De este modo se permite tener un panorama de conjunto de las operaciones financieras, ya que si se tiene un presupuesto fragmentado no se puede tener idea del conjunto, de la magnitud y composición de los recursos y gastos públicos.

Históricamente ha existido la tendencia a separar los recursos y gastos públicos de ciertos organismos o cuentas del presupuesto nacional.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24156) establece en el artículo 12 que los presupuestos públicos comprenderán todos los gastos y recursos públicos previstos en cada ejercicio.

De este principio se deriva el principio de “unidad de caja”, el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una única caja o tesorería y los pagos deben ser realizados con los fondos de esa.

El presupuesto único consolidado de caja tiende a garantizar la disponibilidad de recursos o de financiamiento en oportunidad de realizar los pagos. La tendencia a crear muchas cajas o tesorerías lleva al problema de la insuficiencia financiera para atender determinados gastos y a la existencia de recursos ociosos destinados a gastos que se demoran o no se realizan. En la Administración Pública Nacional, funciona la Cuenta Única del Tesoro (CUT), que está en consonancia con este principio.

e) Factibilidad: con el cumplimiento de este principio, se tiende al establecimiento de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y considerados de la más alta prioridad. Es decir, debe programarse lo que es factible ejecutar.

f) Exactitud: este principio se refiere a la necesidad de que, al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener.

Este principio se denomina, también, de “veracidad”, el que se vulnera cuando se estiman en exceso o en defecto gastos o recursos. Los motivos de ello pueden ser:

- Sobreestimación de gastos: para cubrir imprevistos o posibilitar la realización de gastos superfluos.
- Subestimación de gastos: para mostrar una magnitud inferior a la que incurre el Estado.
- Sobreestimación de recursos: cuando se pretende gastar más o disminuir el déficit presupuestario. Sin embargo, puede no ser deliberado, sino fruto de cambios en la situación económica.
- Subestimación de recursos: cuando se quiere dar una idea inferior a la verdadera sobre la captación de recursos públicos por el Estado. También puede ser no deliberada.

g) Claridad: este principio se refiere a la forma del presupuesto y consiste en que el presupuesto debe hacerse de tal forma que responda a un ordenamiento que permita hacerlo entendible por:

- Aquellos que deciden su aprobación (Poder Legislativo).
- Aquellos responsables de su ejecución (Administración).
- Los ciudadanos en general, de modo que puedan entender el uso de los recursos públicos que el Estado toma de los mismos.

Pueden darse motivos de la falta de claridad de los presupuestos asociados con el hecho de querer ocultar demasiados gastos o recursos y, en consecuencia, hacer difícil la interpretación del documento público o por excesivo tecnicismo por parte de aquellos que lo formulan.

h) Especificación: este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse.

La especificación significa no solo la distinción del objeto de los gastos o las fuentes de los ingresos sino, además, la ubicación de aquellos y, a veces, de estos, dentro de las jurisdicciones o entidades, a nivel de las distintas categorías programáticas y según una distribución espacial.

i) Periodicidad: si bien el presupuesto tiene carácter anual, incluye una programación de actividades subanual, al mismo tiempo que incorpora proyecciones plurianuales (a título informativo).

j) Continuidad: puede pensarse que al sostener la vigencia del principio de periodicidad se están preconizando verdaderos cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto no tenga relación con los que lo antecedieron ni con los venideros. El carácter dinámico de las acciones presupuestarias hace necesario que la anualidad se conjugue con la continuidad.

Esta norma postula que todos y cada uno de los elementos del presupuesto anual deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros. Debe reflejar la continuidad del Estado y de los servicios que están a su cargo.

k) Flexibilidad: la aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no tenga rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social.

Para lograr esta condición en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

La flexibilidad tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para lo cual deben posibilitarse las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su consecución.

l) Equilibrio: debe existir un equilibrio global entre el nivel de gastos y las fuentes de financiamiento.

m) Anticipación: este principio se refiere a que el presupuesto debe formularse y aprobarse antes de comenzar el ejercicio. Hace a la naturaleza del presupuesto ser un instrumento preventivo que se desnaturaliza si no está aprobado al iniciarse el período.

Las autorizaciones para gastar incluidas en el presupuesto deben ser, obviamente, anteriores a las decisiones de gastar. La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24156) establece en el artículo 27 que en el caso de no sancionarse el presupuesto antes del ejercicio, entra en vigencia el presupuesto del ejercicio anterior, con los ajustes que señala aquella. Estos son, por ejemplo: eliminar los recursos no recaudables nuevamente y los gastos no repetibles, por haberse realizado en propósito de los mismos.

Este tipo de norma vulnera el principio de anticipación, pero tiene la ventaja de asegurar un presupuesto en aquellas ocasiones en las que no está aprobado, posibilitando de ese modo la continuidad de los servicios.

n) Transparencia: en los últimos años se ha impulsado la idea de la “transparencia fiscal” que tiende a convertirse en un “principio” y que apunta a ofrecer información oportuna, confiable y sistemática que

pueda ser objeto de control y auditoría por diversos responsables de ello, en particular por el ciudadano, de modo de comprender sin duda ni ambigüedad la rendición de cuentas de la gestión del mandatario. Bien es cierto que la transparencia se halla implícita en la claridad, exactitud, etc.

4.2.1. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS EN LA LEY N° 24156

En la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24156) se encuentran plasmados, en algunos casos explícitos y en otros implícitamente, los principios presupuestarios anteriormente expuestos. Por considerarlos de interés a los fines didácticos, se presenta a continuación un cuadro donde se indican los principios presupuestarios y los artículos que los contienen en la referida ley.

| Principio | Artículo de la Ley N° 24156 que lo contempla |
|-------------------|-----------------------------------------------------|
| a. Programación | 4 inc. b, 4 inc. d iii, 14, 24, 30 y 34 |
| b. Universalidad | 12 y 23 |
| c. Exclusividad | 19, 20, 25 y 33 |
| d. Unidad | 11, 12, 18, 19 y 25 |
| e. Factibilidad | Se estima presente en todos los artículos de la ley |
| f. Exactitud | Se estima presente en todos los artículos de la ley |
| g. Claridad | Se estima presente en todos los artículos de la ley |
| h. Especificación | 12, 13, 14, 21, 22 y 25 |
| i. Periodicidad | 10, 15, 34, 41 y 46 |
| j. Continuidad | 15 y 27 |
| k. Flexibilidad | 27, 37, 39 y 52 |
| l. Equilibrio | 28, 34 y 38 |
| m. Anticipación | 26 y 27 |
| n. Transparencia | Se estima presente en todos los artículos de la ley |

4.3. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

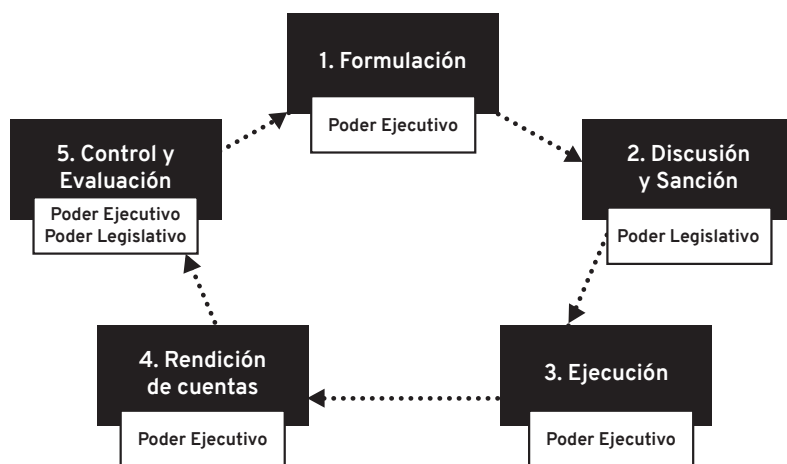
En sus diversas etapas, el proceso presupuestario es una cadena de acciones continuas de la gestión pública, que permite:

- definir hacia donde se dirige la acción pública y cuál es su trayectoria;
- identificar y establecer, a través de los diversos instrumentos y procesos, las políticas, objetivos y metas de corto y mediano plazo;
- trazar las prioridades, programar, reprogramar y evaluar las acciones y recursos a ser empujados en función de los objetivos previstos.

Este proceso comprende un ciclo dinámico compuesto por las etapas de:

- Formulación.
- Discusión y aprobación.
- Ejecución.
- Rendición de cuentas.
- Control y evaluación.

Abarca la movilización y asignación de recursos debidamente priorizados para que se ejecuten las políticas públicas (traducidos en programas, proyectos y actividades), evaluación de los resultados de la ejecución presupuestaria y la contribución a las metas de estabilidad, distribución, crecimiento y desarrollo.



Visto operativamente, el esfuerzo de *articular los planes y el presupuesto* se puede dar con distintos niveles de eficacia durante este proceso presupuestario, ya sea en el momento de la formulación como estimaciones previas a los gastos y productos a alcanzar, o en el momento de la ejecución, cuando se verifica cuál es la efectiva asignación de recursos y los resultados realmente logrados.

La secuencia lógica que debiera seguir al momento de la programación para alcanzar esta vinculación en forma armónica debiera ser:

- a) la adopción de un plan de acción del Estado para un período dado,
- b) la formulación de una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho plan,

- c) el desarrollo de los programas sectoriales,
- d) la presupuestación de dichos programas,
- e) la priorización política de dichos programas en función de la disponibilidad de recursos,
- f) la asignación de recursos en la confección del proyecto de presupuesto acorde con las prioridades políticas fijadas,
- g) la aprobación final del mensaje de presupuesto en Gabinete para su elevación en Gabinete,
- h) el tratamiento parlamentario,
- i) la aprobación del distributivo del gasto y los acuerdos programas, en función del presupuesto finalmente sancionado por el Parlamento,
- j) la dirección de las actividades para la materialización de tales programas.

En esta secuencia, los objetivos establecidos en los niveles más altos del Estado desempeñan un papel fundamental para disciplinar la toma de decisiones desde lo político a lo gerencial. El necesario equilibrio entre las restricciones y la flexibilidad requiere comprender que la gestión presupuestaria es de naturaleza política, la administración financiera de naturaleza técnica y la ejecución de las acciones concretas y necesarias son propias y exclusivas de los niveles gerenciales públicos de los entes centralizados o descentralizados.

4.4. SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

El objetivo del sistema presupuestario del Sector Público Nacional consiste en “elaborar el presupuesto general de la Administración nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado”, garantizando la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos. Las normas legales y técnicas que sustentan la elaboración del presupuesto general para la Administración nacional están establecidas en el Título II, Sección I de la Ley N° 24156.

El artículo 16 de la Ley N° 24156 determina que la Oficina Nacional de Presupuesto será el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, y el artículo 18 dispone que el sistema presupuestario está integrado por todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, siendo responsables de cumplir la ley, su reglamentación y las normas técnicas que emita la Oficina Nacional de Presupuesto.

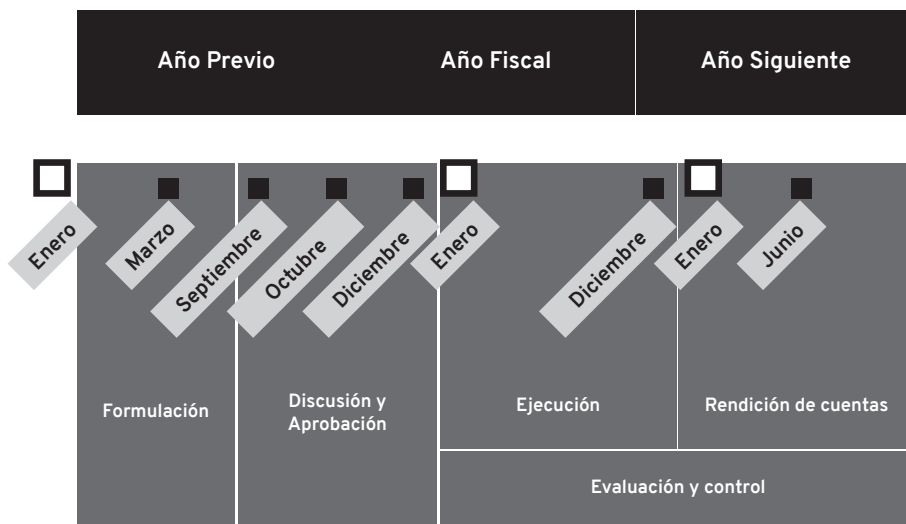
Podemos resumir las características del sistema presupuestario:

- 1) Sistema integrado a los procesos de administración financiera del Sector Público Nacional.
- 2) Compuesto por tantas unidades administrativas presupuestarias como existan en cada jurisdicción y entidad del Sector Público Nacional.

3) El ciclo anual del sistema se cumple en una sucesión de etapas y actividades integradas a los demás procesos de administración financiera del Sector Público Nacional.

4) Las actividades del sistema presupuestario del Sector Público Nacional se encuentran combinadas adecuadamente y orientadas a un fin: la elaboración y ejecución del presupuesto público.

4.5. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN ARGENTINA



Exponemos a continuación sobre cada una de las etapas:

ETAPA 1. Formulación

| ACTIVIDAD | INICIO | FIN | RESPONSABLE |
|----------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Elaboración y presupuestación del presupuesto preliminar | 1 de abril | 31 de mayo | Organismos |
| Elaboración y comunicación de techos presupuestarios | 1 de junio | 30 de junio | Oficina Nacional de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto |
| Elaboración y presentación de anteproyecto de presupuesto | 1 de julio | 31 de julio | Organismos |
| Análisis, discusión y toma de decisiones (políticas y técnicas) | 1 de agosto | 12 de septiembre | Oficina Nacional de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, Jefatura de Gabinete de Ministros y Gabinete Ministerial |
| Remisión del proyecto de ley de presupuesto al Congreso de la Nación | 12 de septiembre | 14 de septiembre | Jefatura de Gabinete de Ministros. Ministerio de Economía |
| Presentación del proyecto de presupuesto en el Congreso | 15 de septiembre | | |

4.5.1. PRESUPUESTO PRELIMINAR

La elaboración del presupuesto preliminar, como instrumento del proceso de formulación de presupuesto, es una herramienta de uso de las jurisdicciones y entidades.

Es preciso establecer las ventajas de contar con varias versiones de anteproyectos que expresen distintos grados de cumplimiento de objetivos políticos: de mínima, de máxima y otros que estén situados en posiciones intermedias. La idea es que se confeccione un único presupuesto, pero desarrollado computacionalmente, de tal modo que por los propios medios informáticos puedan obtenerse en forma automática distintas versiones.

4.5.2. ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO

Esta tarea trae consigo la movilización de todo el aparato administrativo de las jurisdicciones y entidades, coordinado y asesorado por el órgano rector del sistema presupuestario y a nivel de cada una de ellas por las respectivas unidades de presupuesto, gestándose un proceso descendente con la definición y desagregación de políticas y objetivos y un proceso ascendente en la elaboración material de los anteproyectos.

Dichos procesos no se llevan a cabo en forma lineal, sino que se instrumentan a través mecanismos interactivos de aproximaciones sucesivas.

4.5.3. PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO

Al recibir el conjunto de descripciones y formularios que componen el anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción o entidad, la Oficina Nacional de Presupuesto procede a efectuar los análisis correspondientes.

Estos análisis se concentran, primeramente, en verificar la existencia o no de coherencia entre la política presupuestaria que se le remitió a la institución y la que surge del estudio del proyecto de presupuesto recibido. En caso de que se produzcan discrepancias las mismas deben estar suficientemente fundamentadas por la institución y son objeto de consideración entre las autoridades de la jurisdicción o entidad y la Subsecretaría de Presupuesto, quien debe contar con los informes de los analistas de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Es importante destacar que de la participación activa que tengan los analistas en la etapa de elaboración de los anteproyectos de presupuestos de los organismos, dependerá que los informes señalen con precisión las causas de las discrepancias y las razones que han tenido los organismos para desviarse de la política presupuestaria fijada o de los formularios e instructivos que se les han remitido.

Como se puede apreciar, no encontrar satisfactorio el proyecto de presupuesto presentado, conlleva a la realización de un proceso de “idas y regresos” hasta llegar al ajuste que, necesariamente, permitirá la aprobación del presupuesto de la jurisdicción o entidad para el año que se presupuesta.

El proceso de formulación del proyecto de ley del presupuesto de gastos termina con su incorporación, conjuntamente con el Presupuesto de Recursos, al proyecto de “ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional”. Una vez que el proyecto de ley de presupuesto, ya elaborado, ha logrado el acuerdo del gabinete nacional y su aprobación por parte del Poder Ejecutivo, el jefe de Gabinete de Ministros debe enviarlo al Congreso para su tratamiento.

4.5.4. MENSAJE DEL PRESUPUESTO

El artículo 26 de la Ley N° 24156 establece que el Poder Ejecutivo presentará el proyecto de ley de presupuesto acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y determinación de los gastos, así como otros elementos de juicio que estime oportunos.

El contenido de los mensajes de presupuesto de los últimos años, que sigue una estructura relativamente estable, es de gran importancia en cuanto refleja la política del gobierno. En el mismo se hace referencia al contexto macroeconómico y las proyecciones de las variables económicas globales, el comportamiento de las finanzas públicas, la política presupuestaria, las proyecciones de recursos, los gastos tributarios, las prioridades en los gastos, el financiamiento y el servicio de la deuda, las relaciones financieras con las provincias, las características económicas (recursos, gastos, resultados y financiamiento) y funcionales (servicios sociales, económicos, de defensa y seguridad, de administración gubernamental) del presupuesto de la Administración nacional, el presupuesto de divisas, los presupuestos de fondos fiduciarios, otros entes del Sector Público Nacional y de las empresas públicas, las magnitudes del presupuesto del sector público y las proyecciones plurianuales.

4.5.5. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

A continuación del Mensaje se incluye el articulado del proyecto de ley y las planillas anexas al mismo. El articulado está agrupado en títulos y capítulos.

- El Título I, Disposiciones Generales, incluye capítulos tales como: Del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional, De la Delegación de Facultades, De las Normas sobre Gastos, De las Normas sobre Recursos, De los Cupos Fiscales, De la Cancelación de Deudas de Origen Previsional, De las Jubilaciones y Pensiones, De las operaciones de Crédito Público, Otras Disposiciones, De la Ley Complementaria Permanente.
- El Título II es sobre el Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Central y el Título III sobre el Presupuesto de Gastos y Recursos de los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social.

- Planillas anexas: las planillas anexas se detallan a continuación con su denominación, número de planilla y número de artículo al cual se anexan. De este modo, artículos y planillas, queda configurado el proyecto de ley que se somete a aprobación.
- Información complementaria: la información complementaria al proyecto de ley está constituida por la distribución proyectada por jurisdicción y entidad que incluye un conjunto de referencias a la política jurisdiccional, la descripción de los programas, las metas físicas, los cargos de personal, los créditos y los recursos. La citada información incluye también cuadros comparativos de lo proyectado con el presente e información estadístico-geográfica.

ETAPA 2. Discusión y aprobación

4.5.6. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proceso de discusión y aprobación, por parte del Honorable Congreso de la Nación, se inicia a partir de la presentación del proyecto de ley que efectúa el Poder Ejecutivo Nacional. El trámite se cumple según el procedimiento general fijado en el capítulo V de la Constitución Nacional, en cuanto hace a la formación y sanción de las leyes.

El proyecto de ley ingresa en la *Cámara de Diputados* en donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para efectuar su estudio y obtener su dictamen. La citada Comisión establece un orden para tratar los asuntos entrados y está facultada para citar a ministros, secretarios y demás funcionarios del Poder Ejecutivo a fin de brindar las aclaraciones requeridas por sus miembros. En la práctica, esto último se traduce en la confección de un cronograma de reuniones, que elabora la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que es comunicado al Poder Ejecutivo Nacional con la debida antelación.

Asimismo, los diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda formulan por escrito consultas y efectúan apreciaciones que son remitidas oficialmente a la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Las reuniones que se llevan a cabo en la Comisión, con la presencia de funcionarios que conforman las respectivas áreas de gobierno, dan lugar a debates sobre diversas cuestiones, y permiten esclarecer las acciones que se pretende llevar a cabo durante el siguiente ejercicio.

En el curso del debate también se ponen de manifiesto inquietudes específicas a través de los señores diputados, quienes formulan sus planteos en temas vinculados con la economía, la salud, la educación y, en general, con el tratamiento que la nación dispensa a las provincias o regiones en materia promocional y asistencial.

Al culminar con esta ronda de consultas y, cuando se ha completado el procesamiento de la información adicional requerida al Poder Ejecutivo Nacional, la Comisión de Presupuesto y Hacienda elabora un dictamen o despacho que puede ser único, o bien uno por la mayoría y otro por la minoría.

Estos despachos son girados a la Secretaría de la Presidencia de la Cámara de Diputados, la que los incorpora en el “orden del día”.

Posteriormente, la Comisión de Labor Parlamentaria (integrada por los presidentes de bloques) establece el orden de tratamiento que se le dará en el recinto.

Discusión en general: cuando se inicia el tratamiento del proyecto de ley en el recinto, el presidente de la Cámara suele otorgar la palabra, costumbre respetada por el resto de los miembros, al presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda o a un miembro informante por la mayoría. A continuación, otorgará también la palabra a un miembro informante por la minoría. Por último, tocará el turno al resto de los diputados, de acuerdo con el orden en que se hubieran anotado para hacer uso de la palabra.

En el curso del tratamiento “en general” del proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, adquiere su verdadera dimensión la figura que la doctrina ha creado al caracterizarla como ley de leyes, porque a través de ella se posibilita el cumplimiento de otras medidas legales. Es así, que, en estas sesiones, se somete a discusión toda la política general del gobierno, las acciones realizadas y las propuestas a futuro, en especial aquellas concernientes a aspectos económicos y sociales.

Finalizada la discusión en general, si el proyecto no es rechazado puede comenzar la discusión en particular; en caso contrario, deberá retornar a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que elabore un nuevo despacho.

Discusión en particular: la discusión en particular consiste en examinar el proyecto artículo por artículo, a los que se va mencionando desde la presidencia de la Cámara de acuerdo con su número correlativo y, de no merecer objeción, se los va aprobando por mayoría simple.

En caso de que algún artículo merezca alguna observación, los diputados interesados en la cuestión solicitan la palabra para proponer cambios en su redacción o bien para mocionar que sea desechado.

Concluida la lectura y aprobación del articulado en particular, suelen presentarse mociones de inclusión de nuevos artículos a propuesta de los diputados, los cuales, igual que en el procedimiento anterior, son sometidos a debates para su inclusión en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe consignar que el artículo 79 de la Constitución Nacional establece que cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. A su vez, la aprobación en comisión requerirá, también, el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

Esta cláusula permite derivar a las comisiones respectivas aquellas leyes cuyos contenidos requieren un conocimiento técnico más especializado. Se estima que esta facultad no será utilizada por las Cámaras cuando se trate el proyecto de ley de presupuesto.

El proyecto aprobado por parte de la Cámara de Diputados pasa para su discusión al *Senado* con todas las enmiendas realizadas. En general, el tratamiento que la Cámara revisora da al proyecto de ley de presupuesto es similar al ya descrito, pero el período que se toma para su estudio suele ser más corto, ya que el análisis con detenimiento correspondió a la Cámara de origen.

Promulgación: sancionada la ley, esta pasa al Poder Ejecutivo de la Nación. De no mediar reparos, se promulga (art. 78 de la Constitución Nacional). Si no hay observaciones ni se promulga, regirá el artículo 80 de la Constitución Nacional, que establece que todo proyecto no devuelto por el Poder Ejecutivo Nacional en el término de diez días útiles, queda automáticamente promulgado.

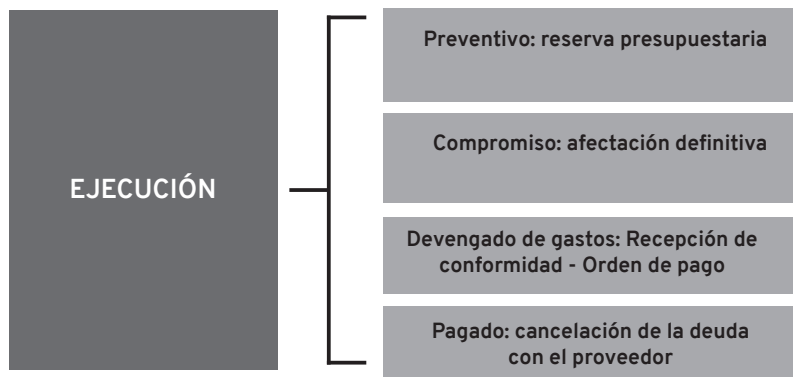
El Poder Ejecutivo Nacional podrá observar, en parte, el proyecto de ley aprobado, siempre que las partes no observadas tengan autonomía normativa y su vigencia parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso (art. 80 de la Constitución Nacional).

Ejerce así su derecho a veto, en caso de que el Poder Legislativo haya impuesto algún artículo que contrarie la política general del gobierno, o que vulnere lo establecido por el artículo 28 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en el sentido de que todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional deberá contar con el financiamiento respectivo.

No obstante ello, existe una nueva instancia. Con las objeciones efectuadas por parte del Poder Ejecutivo, vuelve a la Cámara de origen la ley observada. Si está Cámara lo discute e insiste con los dos tercios de los votos, pasa nuevamente a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su formal promulgación.

ETAPA 3. Ejecución fundamental

La ejecución de los gastos se divide en cuatro etapas, las cuales se detallan a continuación. Asimismo surgen saldos entre ellas, los cuales están también explicados seguidamente:



5. ETAPAS DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO

5.1. PREVENTIVO - RESERVA INTERNA - AFECTACIÓN PREVENTIVA

Pretende informar al responsable sobre la disponibilidad para realizar un gasto, tanto en concepto como en monto y reserva de ese saldo.

Finalidad: Decreto N° 2666/92

- Evitar costos operativos innecesarios.
- Mejorar la eficiencia en el uso de recursos.

La Secretaría de Hacienda establece normas técnicas para registrar la tramitación previa al compromiso.

- Se realiza a nivel de jurisdicción o entidad.
- No afecta a la Contabilidad Central.
- Se efectúa cuando se autoriza el gasto por parte de la autoridad competente.
- Puede ser por monto de nota de pedido, por más o menos.
- Especifica la forma de comprar.

Todo trámite que signifique una erogación presupuestaria debe estar acompañado de la constancia por parte de la autoridad responsable de la existencia del crédito.

5.2. COMPROMISO DEFINITIVO

El compromiso es el acto de autoridad competente donde cumplidas las normas de procedimiento se dispone del uso del crédito presupuestario para atender un servicio.

Es un acto administrativo interno que surge como consecuencia de una decisión tomada por autoridad competente que produce efectos internos. No crea obligación con terceros.

Compromiso: nace de una necesidad de bienes y servicios.

Deuda: nace del contrato cumplido o prestación de recursos.

Se da con la emisión de la orden de compra, cuando se notifica se perfecciona el contrato.

Ley N° 24156. El compromiso es un acto de autoridad competente que implica la afectación del crédito presupuestario. El compromiso no consume definitivamente el crédito presupuestario.

Decreto N° 2666/92. El compromiso implica:

- Origen de una relación con un tercero que en un futuro provocará una salida de fondos para cancelar deudas o invertir en el objeto determinado.
- Es la aprobación por funcionario competente de la aplicación de recursos por el monto y concepto determinado y la tramitación administrativa cumplida.
- Es la identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso.

5.3. DEVENGADO

Cumplida la prestación o las condiciones establecidas en el acto que dan origen al compromiso, se produce el devengamiento y, previa verificación del cumplimiento del proceso en forma regular, se procede a realizar la liquidación del gasto y la determinación de la suma a pagar.

Esta etapa comprende:

- 1) la recepción conforme de los bienes o servicios y
- 2) la emisión de la orden de pago, que es el documento mediante el cual la autoridad competente ordena realizar el pago del gasto determinado.

Artículo 31, Ley N° 24156: se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutable al presupuesto de dicho concepto, cuando se produce la afectación definitiva del crédito presupuestario, al devengarse el gasto.

Decreto N° 2666/92. Implica (el devengado): modificación cuantitativa y cualitativa de la composición del patrimonio (incidencia económica/financiera).

Orden de pago: es un instrumento formal y solemne donde se formaliza la salida de fondos del Estado. La misma es emitida por el servicio administrativo correspondiente y debe contener:

- Nota de orden de pago.
- Fecha de emisión y vencimiento.
- Imputación presupuestaria.
- Beneficiario.
- Suma a apagar (en número y letras).
- Procedencia para efectivizar el pago.
- Afectación que eventualmente graven el importe a pagar.

- Plazo para hacer efectivo el pago.
- Número de registro del compromiso.
- Concepto general del pago.
- Otros requisitos.

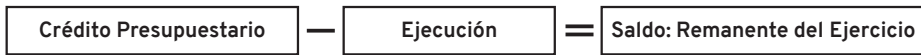
5.4. PAGADO

Artículo 32, Ley N° 24156: el registro del pago se efectúa a los efectos de reflejar la cancelación de la obligación asumida.

Decreto N° 2666/92: el registro del pago se efectúa en la fecha en que

- se emite el cheque;
- se formalizan las transferencias;
- entrega de fondos o valores.

5.5. SALDOS ENTRE ETAPAS



De las diferencias entre una etapa y otra surgen los saldos. Así, la diferencia entre el crédito y el preventivo, denominada “saldo presupuestario”, indica cuánto queda para el crédito asignado para un programa y subprograma.

La diferencia entre el preventivo y el compromiso señala, por ejemplo, en una compra, que está la reserva realizada, dentro de un proceso licitatorio, pero que aún no se ha adjudicado.

La diferencia entre el compromiso y el devengado nos muestra que el bien (ya adjudicado) aún no fue recepcionado conforme y por lo tanto no se generó la orden de pago.

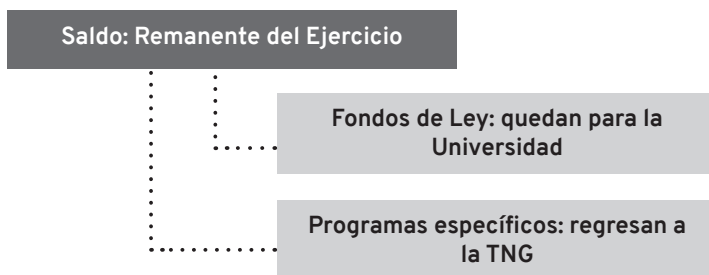
La diferencia entre el devengado y el pagado indica que ya está enviada la orden para pagar, pero que la tesorería aún no emitió el pago.

Al 31 de diciembre de cada año, se conforma el Remanente del Ejercicio que, en el caso de las universidades, permanece en la institución. Es decir, hay otros organismos cuyos fondos no devengados al cierre deben ser girados a la Administración Central.

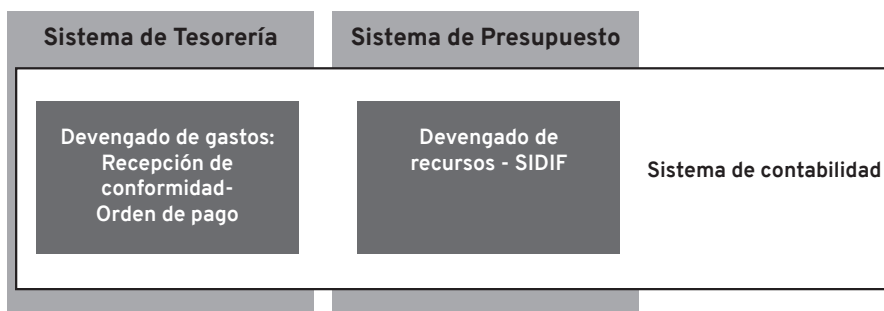
El Remanente del Ejercicio está conformado por la suma de:

- el saldo presupuestario,
- el preventivo no comprometido y
- el compromiso no devengado.

La norma de la no devolución de los fondos otorgados por la Ley de Presupuesto no rige para el caso de programas y proyectos específicos.



ETAPA 4. Rendición de cuentas



6. ESTADOS CONTABLES

En general, los objetivos de los estados contables son:

- proveer información sobre el patrimonio del ente emisor a una fecha y su evolución económica y financiera durante el período que se informa, para facilitar la gestión en la toma de decisiones financieras y económicas;

- posibilitar el control sobre el cumplimiento del mandato otorgado;

- servir para la rendición de cuentas.

En particular, los principales objetivos de los estados contables son:

- informar a la ciudadanía y sus representantes la generación y el destino de los recursos públicos;

- garantizar la objetividad que el Estado debe brindar sobre la información del empleo de los recursos públicos;

- proporcionar al Poder Ejecutivo los elementos de juicio y datos aptos para permitir la elaboración de los programas de gobierno, el presupuesto y la Cuenta de Inversión o Cuenta General del Ejercicio;

- suministrar al Poder Legislativo información suficiente para el estudio, el análisis y sanción del Presupuesto, la aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión o Cuenta General del Ejercicio y los demás controles sobre la Administración Pública que considere necesarios;

- permitir a los órganos de control de la Administración Pública el cumplimiento de sus funciones, brindándoles información útil para el ejercicio de sus competencias y para la evaluación y control de la gestión;

- brindar información para el análisis de la gestión, facilitando la elaboración de indicadores que permitan la medición de la eficiencia, eficacia y economía en la generación de bienes y servicios que brinda el Estado;

- proveer información al Sistema de Cuentas Nacionales.

6.1. SISTEMA DE CONTABILIDAD

El Sistema de Contabilidad se concibe como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las organizaciones públicas (art. 85, Ley N° 24156).

Cuando la contabilidad es aplicada en las organizaciones públicas, en las que se hallan presentes: a) regulaciones jurídicas, b) normas técnicas y/o c) prácticas administrativas particulares –tales como el sistema legal de ejecución del presupuesto, las normas de control fiscal, las cuentas nacionales, etcétera–, se denomina Contabilidad Gubernamental o Pública.

6.2. CUENTA DE INVERSIÓN

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional, es atribución del Honorable Congreso de la Nación la aprobación de la Cuenta de Inversión, que eleva el Poder Ejecutivo Nacional y cuya preparación, en cumplimiento del artículo 91 de la Ley N° 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, es competencia de la Contaduría General de la Nación.

La Cuenta de Inversión brinda información relevante, confiable y oportuna y constituye una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental.

Dicha Cuenta es elaborada sobre la base de registros analíticos y mediante la concentración de datos financieros de la Administración Central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, universidades nacionales, empresas y sociedades del Estado del ámbito nacional.

Respecto del contenido de esta Cuenta de Inversión, se señala que está estructurada respetando lo normado por el artículo 95 de la Ley N° 24156:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la Administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio.
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la Administración Central.
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta.
- d) Los estados contable-financieros de la Administración Central.
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

La Cuenta de Inversión contendrá además comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto.
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública.
- c) La gestión financiera del Sector Público Nacional.

Asimismo, en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley N° 24156, se expone la Evaluación de resultados de la gestión, conforme a la información preparada por la Oficina Nacional de Presupuesto, incluyendo el Sistema de seguimiento físico-financiero, los Resultados por programas y proyectos por orden institucional y específicamente el Seguimiento físico-financiero de proyectos viales.

La Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal que se cierra debe ser presentada antes del 30 de junio del año siguiente ante el Honorable Congreso de la Nación.

Posteriormente, la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas tienen a su cargo la auditoría y la elaboración del informe final.

6.3. LA CUENTA DE INVERSIÓN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Como toda institución pública, las universidades nacionales presentan al cierre de cada ejercicio, es decir, el 31 de diciembre de cada año, la cuenta de inversión.

Para ello, la Secretaría de Políticas Universitarias envía un instructivo donde se indica la fecha de presentación (generalmente en la primera quincena de febrero). Este instructivo contiene las indicaciones que elabora la Contaduría General de la Nación.

Esta información complementa los informes y controles de ejecución del presupuesto, que también se elaboran al cierre de cada ejercicio.

Se presenta a continuación un listado de los todos los cuadros que se elaboran:

- 1) Estado de la deuda pública indirecta.
- 2) Detalle de créditos y deudas con organismos de la Administración nacional.
- 3) Compatibilidad de estados contables.
- 4) Ahorro-Inversión-Financiamiento.
- 5) Estado de composición del crédito de cierre por objeto del gasto, fuente de financiamiento y función.
- 6) Estado de ejecución presupuestaria de gastos por inciso, fuente de financiamiento y función.
- 7) Estado de ejecución presupuestaria de gastos por inciso, fuente de financiamiento y función. Compromisos no devengados al 31/12/XX.
- 8) Cuadro de ejecución de programas especiales de financiamiento por jurisdicción nacional.
- 9) Estado de recursos.
- 10) Detalle de gastos corrientes. Bienes de consumo.
- 11) Detalle de gastos de capital.
- 12) Balance general.

- 13) Estado de recursos y gastos.
- 14) Estado de evolución del patrimonio neto.
- 15) Estado de origen y aplicación de gastos.
- 16) Notas a los estados contables y cuadros anexos.

Seguidamente detallamos las características de los principales cuadros:

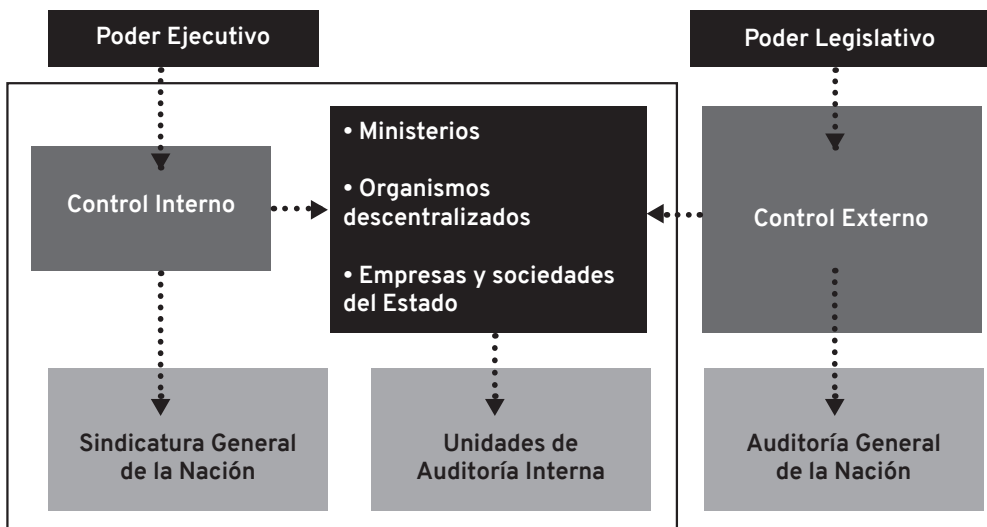
- 1) Estado de la deuda pública indirecta: expone los movimientos de la deuda pública indirecta, que es aquella constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que cuenta con el aval, fianza o garantía de la Administración nacional.
- 2) Detalle de créditos y deudas con organismos de la Administración nacional: expone el movimiento de los créditos (asignación-cobro-saldo final) y de las deudas contraídas por la universidad, con indicación del organismo deudor/ acreedor.
- 3) Compatibilidad de estados contables: este cuadro permite chequear la consistencia entre los estados contables de la entidad y de los mismos con los registros presupuestarios del Sistema Integrado de Información Financiera.
- 4) Ahorro-Inversión-Financiamiento: muestra el resultado de la ejecución presupuestaria de las universidades nacionales y el financiamiento consecuente para el período considerado. Se expone por cada fuente de financiamiento y consolidado.
- 5) Estado de composición del crédito de cierre por objeto del gasto, fuente de financiamiento y función: presenta la composición final del crédito, por inciso, fuente y función.
- 6) Estado de ejecución presupuestaria de gastos por inciso, fuente de financiamiento y función: indica, según las distintas fuentes de financiamiento y funciones, el compromiso, devengado y pagado de los gastos, detallados por inciso.
- 7) Cuadro de ejecución de programas especiales de financiamiento por jurisdicción nacional: expone el crédito, compromiso y devengado del gasto por inciso, según las distintas fuentes de financiamiento, de programas especiales

llevados a cabo por la Secretaría de Políticas Universitarias, a los cuales se le ha asignado un grupo presupuestario para su identificación. Ej.: PPUA, Voluntariado Universitario, PROSOC, etc.

- 8) Estado de recursos: indica la composición de la recaudación del ejercicio clasificada por rubro de ingreso. Ej.: rentas de la propiedad, transferencias corrientes, transferencias de capital.
- 9) Detalle de gastos corrientes: sintetiza la ejecución del presupuesto a nivel de partida principal con respecto a los bienes de consumo para el período considerado. Ej.: 2.1. Productos alimenticios, 2.2. Textiles y Vestuario, 2.3. Productos de papel, etc.
- 10) Detalle de gastos de capital: muestra la ejecución del gasto destinado a la adquisición o producción de bienes de capital (edificios, instalaciones, construcciones), que son aquellos que no se agotan con el primer uso y están sujetos a depreciación o amortización. Ej.: 4.1. Bienes preexistentes, 4.2. Construcciones, 4.3. Maquinaria y Equipos, etc.

7. ESQUEMA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL CONJUNTO

ETAPA 5. Control y evaluación



7.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO

7.1.1. EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN

La Oficina Nacional de Presupuesto realiza durante el transcurso del año un seguimiento integral y trimestral de la gestión de los recursos financieros y el cumplimiento de las metas; analiza las causas de los desvíos y propone medidas correctivas.

7.1.2. CONTROL (EX POST)

El sistema de control interno del Poder Ejecutivo Nacional se encuentra integrado por:

- la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) –entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del presidente de la Nación–;
- las Unidades de Auditoría Interna (UAI) creadas en cada jurisdicción o entidad del PEN, las cuales dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo.

La Sindicatura General de la Nación constituye el órgano normativo, de supervisión y coordinación, “rector” del sistema de control interno, siendo materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

La Auditoría Interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las Unidades de Auditoría Interna (UAI). La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional es responsable del “control interno previo y posterior” incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y de la Auditoría Interna.

7.2. SISTEMA DE CONTROL EXTERNO

El sistema de control externo se encuentra integrado por:

- Auditoría General de la Nación (AGN) –ente colegiado con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera–, dependiente del Congreso

Nacional. Es materia de su competencia el “control externo posterior” de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, y el dictamen sobre los estados contables financieros del Sector Público Nacional incluyendo los entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

- Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Formada por seis senadores y seis diputados cuyos mandatos duran hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y son elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes. Anualmente la Comisión elegirá un presidente, un vicepresidente y un secretario que pueden ser reelectos. Entre sus funciones están: a) aprobar juntamente con las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General de la Nación; b) analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto general de la Nación; c) encomendar a la Auditoría General de la Nación estudios, investigaciones y dictámenes; d) requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información que estime oportuna sobre las actividades realizadas por dicho ente; e) analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones y modificaciones que estime conveniente introducir; f) analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1 de mayo de cada año.

Este análisis de la Cuenta de Inversión se realiza a partir del 30 de junio del año siguiente.

8. EL PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

A continuación, procederemos a desarrollar la experiencia que ha tenido Argentina en el diseño y uso de mecanismos de asignación de recursos públicos.

Si bien el grueso del presupuesto público destinado al sector universitario nacional continúa siendo asignado bajo mecanismos tradicionales, manteniendo el compromiso de los fondos del año previo por institución y negociando incrementos en función del crecimiento del gasto universitario, una proporción de los presupuestos desde el año 1993 hasta la actualidad se distribuyen de acuerdo con otros mecanismos de financiamiento.

Las universidades nacionales gozan de autonomía institucional y autarquía financiera con lo cual tienen capacidad de asignar internamente estos fondos a distintas actividades. No obstante, como la mayor parte de los recursos se destinan a financiar salarios del personal, el margen de autonomía real sobre el financiamiento recibido a través del Tesoro Nacional es limitado. Los instrumentos de asignación incorporados desde los años noventa han buscado objetivos entre el Estado y las universidades

El financiamiento se ha dirigido centralmente a la oferta, es decir, a las instituciones o a agentes dentro de estas como los docentes o grupos académicos nucleados en cátedras o facultades. La única excepción al respecto es el financiamiento a la demanda a través del Programa Nacional de Becas Universitarias y los programas de Becas Bicentenario y Progresar.

Tabla 1. Universidades nacionales. Presupuesto 2023. Distribución de créditos (en pesos).

| UNIVERSIDADES NACIONALES PRESUPUESTO 2023 DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS -EN PESOS- | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| Universidades Nacionales | Salud | Educación y Cultura | Ciencia y Técnica | TOTAL |
| Buenos Aires | 4.381.190.381 | 117.099.255.157 | 143.209.443 | 121.623.654.981 |
| Catamarca | - | 8.708.809.463 | 21.194.388 | 8.730.003.851 |
| Centro | 51.325.689 | 10.854.305.152 | 27.084.660 | 10.932.715.501 |
| Comahue | 57.916.040 | 14.281.704.526 | 26.675.583 | 14.366.296.149 |
| Córdoba | 1.179.457.732 | 46.036.284.932 | 72.861.465 | 47.288.604.129 |
| Cuyo | 371.198.045W | 25.621.681.799 | 37.231.515 | 26.030.111.359 |
| Entre Ríos | - | 9.312.066.018 | 14.027.664 | 9.326.093.682 |
| Formosa | - | 4.548.748.447 | 11.635.304 | 4.560.383.751 |
| General San Martín | 12.720.682 | 9.698.217.165 | 11.640.804 | 9.722.578.651 |
| General Sarmiento | - | 4.537.863.998 | 11.321.150 | 4.549.185.148 |
| Jujuy | - | 8.525.419.186 | 14.939.183 | 8.540.358.369 |
| La Matanza | 55.254.043 | 11.592.624.121 | 13.666.995 | 11.661.545.159 |
| La Pampa | 12.720.682 | 8.380.938.024 | 15.638.134 | 8.409.296.840 |
| La Patagonia San Juan Bosco | 51.875.060 | 11.305.494.806 | 12.805.012 | 11.370.174.878 |
| La Plata | 179.967.989 | 47.965.062.337 | 91.364.615 | 48.236.394.941 |
| La Rioja | 284.809.850 | 7.682.141.710 | 10.140.250 | 7.977.091.810 |
| Litoral | 63.844.723 | 16.537.520.256 | 37.737.877 | 16.639.102.856 |
| Lomas de Zamora | - | 10.415.632.835 | 13.690.885 | 10.429.323.720 |
| Luján | - | 8.982.901.783 | 14.030.645 | 8.996.932.428 |
| Mar del Plata | - | 15.167.856.937 | 38.615.025 | 15.206.471.962 |
| Misiones | - | 10.991.937.439 | 20.290.493 | 11.012.227.932 |
| Nordeste | 68.888.450 | 18.554.995.170 | 23.116.098 | 18.646.999.718 |

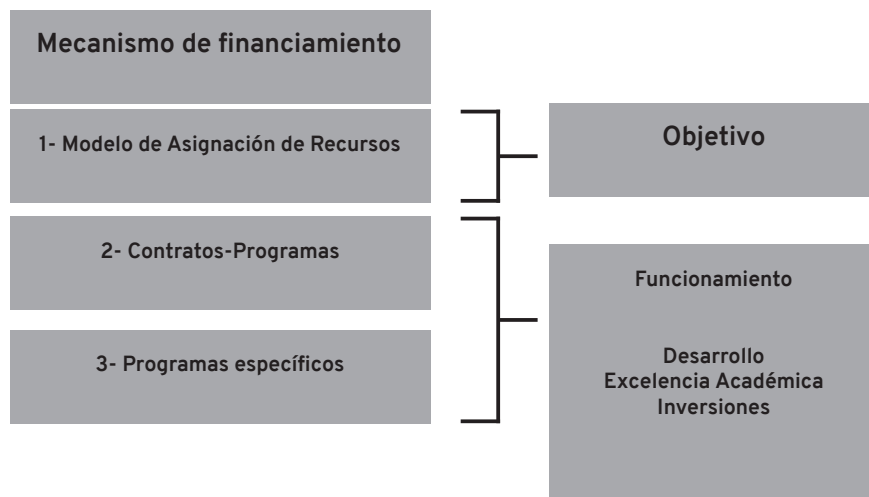
| | | | | |
|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| Quilmes | - | 6.344.684.140 | 12.083.336 | 6.356.767.476 |
| Río Cuarto | 12.720.682 | 9.900.290.576 | 30.799.447 | 9.943.810.705 |
| Rosario | 240.424.308 | 33.969.366.224 | 50.041.804 | 34.259.832.336 |
| Salta | - | 10.553.301.640 | 25.232.692 | 10.578.534.332 |
| San Juan | - | 17.860.618.655 | 34.130.290 | 17.894.748.945 |
| San Luis | - | 12.852.585.423 | 33.167.942 | 12.885.753.365 |
| Santiago del Estero | 40.140.119 | 6.545.544.760 | 16.232.333 | 6.601.917.212 |
| Sur | 55.114.238 | 12.499.895.777 | 33.515.961 | 12.588.525.976 |
| Tecnológica | - | 48.944.376.230 | 48.453.843 | 48.992.830.073 |
| Tucumán | 122.048.536 | 31.752.231.124 | 56.739.026 | 31.931.018.686 |
| La Patagonia Austral | - | 6.865.328.342 | 11.095.013 | 6.876.423.355 |
| Lanús | - | 4.538.771.704 | 9.789.222 | 4.548.560.926 |
| Tres de Febrero | - | 4.350.099.334 | 9.669.074 | 4.359.768.408 |
| Villa María | 35.457.596 | 3.723.142.615 | 9.943.693 | 3.768.543.904 |
| De las Artes | - | 7.389.505.497 | 10.678.668 | 7.400.184.165 |
| Chilecito | - | 2.475.633.385 | 8.761.106 | 2.484.394.491 |
| Noroeste | - | 3.834.646.964 | 10.549.310 | 3.845.196.274 |
| Río Negro | 12.720.682 | 5.332.994.940 | 11.204.047 | 5.356.919.669 |
| Chaco Austral | 37.818.218 | 3.257.167.499 | 10.989.443 | 3.305.975.160 |
| Avellaneda | - | 3.497.500.166 | 5.956.925 | 3.503.457.091 |
| Del Oeste | - | 2.376.202.404 | 6.328.274 | 2.382.530.678 |
| Tierra del Fuego | - | 2.825.014.705 | 5.250.701 | 2.830.265.406 |
| Moreno | - | 3.362.182.077 | 5.844.933 | 3.368.027.010 |
| Arturo Jauretche | 36.996.741 | 4.753.537.626 | 5.967.560 | 4.796.501.927 |
| José Clemente Paz | - | 3.860.264.770 | 5.924.733 | 3.866.189.503 |
| Villa Mercedes | - | 1.010.365.538 | 3.825.694 | 1.014.191.232 |
| Comechingones | - | 834.308.344 | 5.304.474 | 839.612.818 |
| Hurlingham | - | 3.991.335.580 | 5.975.643 | 3.997.311.223 |
| Alto Uruguay | - | 295.152.129 | 2.998.558 | 298.150.687 |
| Rafaela | - | 1.324.923.212 | 5.533.427 | 1.330.456.639 |
| San Antonio de Areco | - | 1.081.283.545 | 4.395.682 | 1.085.679.227 |
| Guillermo Brown | - | 886.582.824 | 5.383.526 | 891.966.350 |
| Pedagógica Nacional | - | 851.157.036 | 4.831.360 | 855.988.396 |
| Scalabrini Ortiz | - | 524.396.549 | 4.346.397 | 528.742.946 |
| Defensa Nacional | - | 621.498.225 | 4.597.127 | 626.095.352 |
| SUBTOTAL | 7.364.610.486 | 691.887.350.820 | 1.198.458.452 | 700.450.419.758 |

| | | | | |
|-----------------------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| Programa de Investigadores Universitarios | | | 1.137.672.622 | 1.137.672.622 |
| PRINUAR - Sistema de Categorización | | | 100.000.000 | 100.000.000 |
| Gastos para Ciencia y Técnica | | | 2.902.327.380 | 2.902.327.380 |
| Hospitales Universitarios | 7.403.479.661 | | - | 7.403.479.661 |
| Universidades de Reciente Creación | - | 2.576.000.000 | - | 2.576.000.000 |
| Programa de Doctorados | - | - | 2.760.000.000 | 2.760.000.000 |
| Promoción de carreras estratégicas | - | 25.944.000.000 | - | 25.944.000.000 |
| Fortalecimiento de la Extensión Universitaria | | 1.380.000.000 | | 1.380.000.000 |
| Gastos de funcionamiento SIU | - | 1.174.327.610 | - | 1.174.327.610 |
| Instituto universitario Formosa | | 460.000.000 | - | 460.000.000 |
| Desarrollo de Institutos Tecnológicos | - | 6.194.167.689 | - | 6.194.167.689 |
| SUBTOTAL | 7.403.479.661 | 37.728.495.299 | 6.900.000.002 | 52.031.974.962 |
| Total General | 14.768.090.147 | 729.615.846.119 | 8.098.458.454 | 752.482.394.720 |

Fuente: extracto de la Ley de Presupuesto Nacional (2023).

En este cuadro observamos los fondos asignados a las universidades nacionales. Como se puede ver, encontramos el financiamiento dividido en dos bloques. En el primero son los créditos distribuidos directamente a las universidades nacionales conformados por crédito con distribución histórica y con asignaciones utilizando fórmulas. En el segundo se encuentran los créditos a distribuir por la Secretaría de Políticas Universitarias que son asignados generalmente mediante contratos o asignaciones específicas. En algunos años, también dentro de este segundo bloque, se han dispuesto recursos para ser asignados a través de fórmula.

Además, existen otros créditos con destino a las universidades nacionales que son administrados por la Secretaría de Políticas Universitarias correspondientes a otras líneas de financiamiento y son asignados por mecanismos como los contratos.



Dentro de los mecanismos de asignación de fondos a las instituciones universitarias podemos distinguir entre el uso de una fórmula para la distribución de una pequeña proporción de monto total incremental y programas específicos competitivos y no competitivos que buscarán mejorar la calidad, equidad y pertinencia de la educación superior por medio de contratos.

8.1. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS

Seguidamente veremos en forma resumida algunas de las técnicas de presupuestación más conocidas y utilizadas en el sector público:

| Técnica | Propósito | Características | | Limitaciones |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tradicional | Coordinación de decisiones presupuestarias con participación de múltiples actores en período limitado de tiempo | Asignaciones pasadas, división temática | Restricción presupuestaria fuerte | Ineficiencia en asignación de recursos, rigideces |
| Presupuesto por programas | Eficiencia en asignación del gasto y vinculación con la planificación | Comprehensividad horizontal, comparación de paquetes alternativos de gastos con niveles de actividad | Restricción presupuestaria fuerte; análisis de política; indicadores de actividad | Rigidización de gastos, aumento de costos de corrección de errores, medición de niveles de actividad |
| Presupuesto base cero | Eficiencia en uso de recursos para logro de objetivos programáticos | Comprehensividad racional conceptual, diseño operativo, niveles de financiamiento | Priorización de objetivos de política, objetivos claros | Análisis histórico, multiplicación de conflictos, falta de tiempo para análisis revierte a presupuestación tradicional |

8.1.1. PRESUPUESTO TRADICIONAL

El presupuesto tradicional:

- a) se divide por dependencia y en forma porcentual;
- b) los objetivos quedan ocultos en los gastos;
- c) es jurídico y contable (para medir la honradez de los funcionarios);
- d) no permite evaluar ni medir eficiencia;
- e) se diluyen las responsabilidades.

8.1.2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

| PREGUNTAS | 1º INSTANCIA DE ANÁLISIS | 2º INSTANCIA DE ANÁLISIS |
|--------------------|--------------------------|-----------------------------------------|
| ¿QUÉ PIENSA HACER? | OBJETIVOS | PRODUCTOS Y METAS |
| ¿CÓMO LOGRARLOS? | CONJUNTO DE ACCIONES | TECNOLOGÍAS |
| ¿CON QUÉ RECURSOS? | INSUMOS | MATERIALES, SERVICIOS, RECURSOS HUMANOS |
| ¿CUÁNDO? | PERÍODO PRESUPUESTARIO | EN UN EJERCICIO O VARIOS AÑOS |
| ¿DÓNDE? | JURISDICCIÓN | LOCALIZACIÓN INSTITUCIONAL Y GEOGRÁFICA |
| ¿QUIÉN? | UNIDAD EJECUTORA | RESPONSABLE |

- a) Muestra lo que el gobierno hace;
- b) señala metas y objetivos;
- c) muestra los resultados de los programas;
- d) pone en evidencia la ineficiencia en la Administración Pública;
- e) precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben ser alcanzadas; etc.

Se denomina *programa* a la categoría programática que expresa un proceso de producción de un producto terminal, contenido en una dada red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad:

- es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación;
- refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad;
- se ubica como los nudos finales de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad.

Sub programa / actividad / obra subprograma: con esta categoría programática se denota a las acciones presupuestarias cuyas relaciones de condicionamiento se establecen, exclusivamente, con un programa, más precisamente, dentro de él.

Actividad: la categoría programática *actividad* denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel y es indivisible a los fines de la asignación formal de recursos (central o específica o común).

Proyecto: la definición de la categoría programática *proyecto* responde a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital (incorpora un activo al sector público).

Obra: es cada uno de esos elementos que asumen una identidad propia como categoría programática si: es individualizable / hay contratación separada / no cumple con el total del objetivo.

8.1.3. PRESUPUESTO BASE CERO

Es un proceso operativo de planeamiento y presupuestación que exige justificar, entera y detalladamente, su requerimiento presupuestario “desde el inicio” y “traslada el peso de la prueba a cada administrador”, quien debe justificar por qué él debiera gastar dinero alguno en absoluto. Este enfoque requiere identificar todas las actividades en “unidades de decisión”, las cuales son evaluadas mediante análisis sistemáticos y clasificadas en orden de importancia:

- a) Se debe partir de cero cada año;
- b) no se parte del anterior y se ajusta;
- c) mejora el planeamiento y la asignación de recursos;
- d) se suele hacer cada tres o cinco años.

En nuestro país, a nivel nacional se utiliza la técnica del “presupuesto por programas”, procurando asignar a determinadas categorías programáticas los recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades durante un período establecido.

En este sentido, se considera a la Administración Pública como productora, en cuyas dependencias se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales, servicios) merced a técnicas adecuadas para cumplir objetivos de gobierno.

Partiendo de una definición de la política presupuestaria se deben consignar las metas, las unidades ejecutoras y sus responsables. A su vez, deben incorporarse mecanismos de medición de la producción y la evaluación del desempeño.

8.2. EL PRESUPUESTO FINANCIERO

En la terminología administrativa utilizada en nuestro país, se utiliza el vocablo “recursos” para señalar el conjunto de medios de que dispone la hacienda pública para la producción de los servicios. Por eso, se considera indistintamente “recurso” a las rentas, contribuciones, enajenaciones de bienes, e incluso al uso del crédito.

Las fuentes de recursos, en el orden nacional, están contenidas en diversos artículos de la Constitución Nacional. En primer lugar, se establece que

el Tesoro Nacional se forma con el producto de los derechos de importación y exportación; de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente imponga el Congreso, y de los empréstitos y operaciones de crédito que éste decreta para casos de urgencia o para empresas de utilidad nacional.

La referida norma constitucional (art. 4) y los artículos 9, 17 y 75 atribuyen al Congreso la facultad de graduar esos recursos, ya que le corresponde establecer las tarifas aduaneras, imponer dentro de ciertos límites las contribuciones no enumeradas especialmente y autorizar el uso y enajenación de las tierras de propiedad nacional y los empréstitos y operaciones de crédito.

8.2.1. CLASIFICACIÓN

Desde el punto de vista de las ciencias de las finanzas públicas que repara única y exclusivamente en el Tesoro y en la repercusión financiera:

- son recursos originarios los medios pecuniarios que el Estado obtiene del usufructo de su propio patrimonio;
- son recursos derivados los medios que el Estado obtiene de las contribuciones, impuestos y tasas que se detraen de la riqueza de los particulares.

La ciencia económica considera a los ingresos desde el punto de vista de su incidencia patrimonial:

- son recursos efectivos o netos los que producen por sí mismos un aumento de la riqueza de la hacienda (por ej. rentas patrimoniales);
- son recursos permutativos las entradas que se compensan con salidas de igual valor o por un acrecentamiento de las obligaciones del Estado.

Desde el punto de vista contable, el recurso es examinado tanto por su incidencia financiera como patrimonial, es decir no solo el recurso como ingreso monetario del Estado sino también los movimientos patrimoniales derivados del ingreso:

- Por el origen de su autorización, aquellos autorizados por:
 - Leyes impositivas de carácter permanente.
 - Dictados por tiempo determinado.
 - Leyes orgánicas.
 - Vía legislativa.
 - Los que se originan del uso del crédito.

- De acuerdo al uso de la autorización:
 - de recaudación obligatoria,
 - de recaudación facultativa.

- De acuerdo a su aplicación:
 - presupuestarios: (1) provenientes de contribuciones del Tesoro: cubren los gastos de la administración general y el servicio de la deuda pública; y (2) recursos afectados: destinados a gastos determinados y a participaciones de otras haciendas públicas y entes autónomos.
 - no presupuestarios: son los impuestos, contribuciones y beneficios afectados a fines o servicios no contemplados en la Ley de Presupuesto General o a la constitución de fondos especiales y recursos de cuentas especiales no incorporadas.

- Por la regularidad y permanencia de la fuente contributiva:
 - ordinarios: son los recaudados de manera normal en cada año financiero y primordialmente destinados a cubrir erogaciones de la misma especie;

- extraordinarios: son aquellos de carácter circunstancial, destinados a necesidades de esa índole o para corregir por vía impositiva incidencias económicas que en determinadas situaciones favorecen indebidamente a ciertos sectores productivos de la población.

La Ley N° 24156 establece los siguientes momentos de *ejecución presupuestaria del recurso*:

| DEVENGADO | PERCIBIDO/RECAUDADO |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>“Los recursos se devengarán cuando, por una relación jurídica, se establece un derecho de cobro a favor de las Jurisdicciones o Entidades de la Administración Nacional y, simultáneamente, una obligación de pago por parte de personas físicas o jurídicas, las cuales pueden ser de naturaleza pública o privada.” (Art. 31 Decreto 2666/92)</p> | <p>“Se produce la percepción o recaudación de los recursos en el momento en que los fondos ingresan o se ponen a disposición de una oficina recaudadora, de un agente del Tesoro Nacional o de cualquier otro funcionario facultado para recibirlos.” (Art. 31 Decreto 2666/92)</p> |

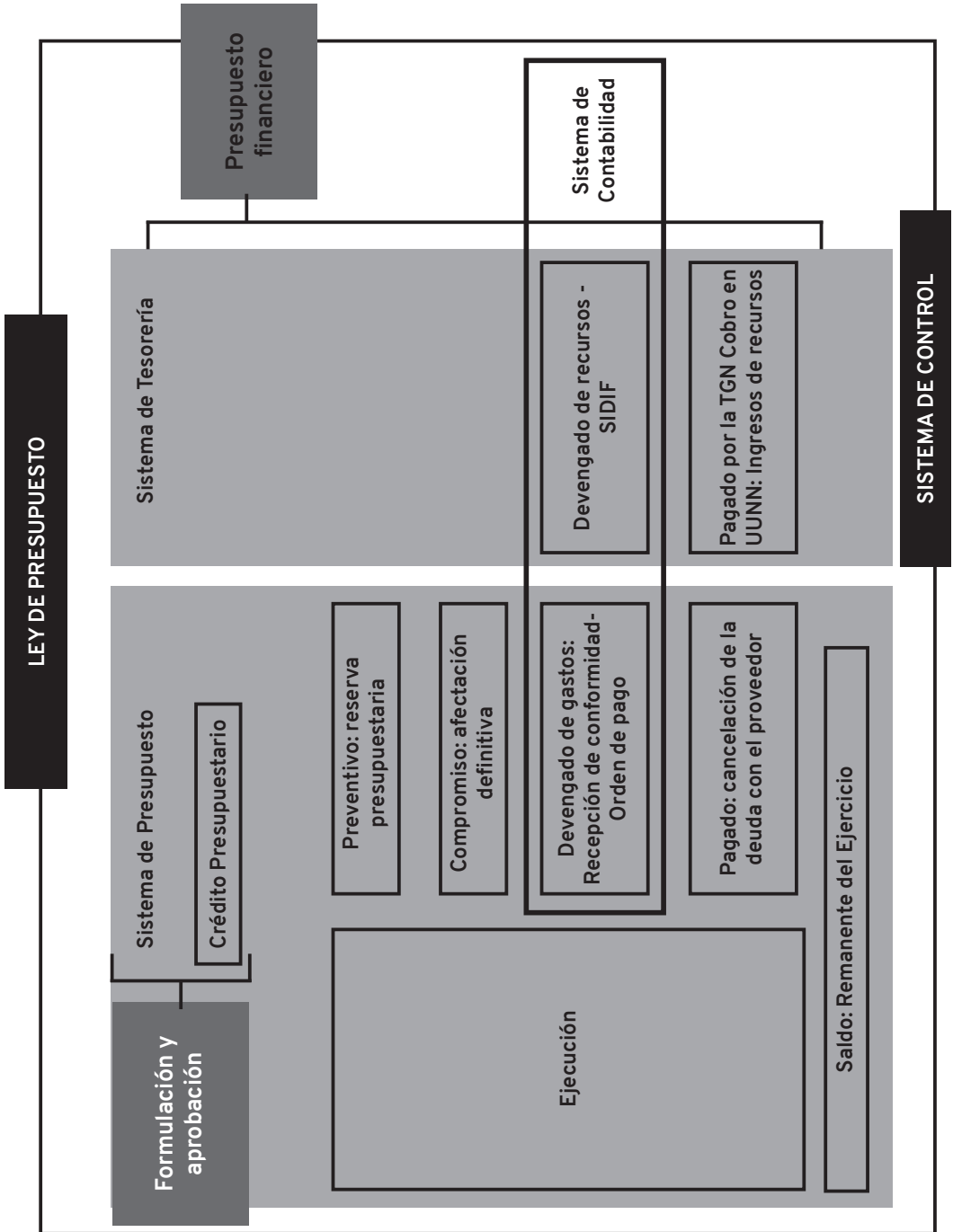
El *devengado* es el registro del derecho del cobro de cada jurisdicción y el *percibido/recaudado* es el momento en que los fondos ingresan o se ponen a disposición.

9. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO

El presupuesto elevado por el Poder Ejecutivo y posteriormente aprobado por el Poder Legislativo, otorga un crédito a cada una de las UUNN, es decir que legalmente se ha autorizado un monto para que sea “gastado”, o dicho en otras palabras, se ha autorizado la ejecución del presupuesto aprobado para el cumplimiento de las funciones y objetivos de las universidades.

El presupuesto autorizado genera la obligación del Tesoro Nacional del envío de los fondos a las universidades para el cumplimiento del pago de sus obligaciones. Estas transferencias de fondos se realizan directamente a las cuentas bancarias de las UUNN en cuotas de devengamiento mensual, que se identifican como: cuotas para gasto de personal y cuotas para otros gastos; quiere decir entonces que mes a mes se reciben partidas proporcionales de fondos para atender el crédito presupuestario que está siendo ejecutado.

En este cuadro se presenta la conformación global del Sistema de Presupuesto. En primer lugar nos referiremos a la “Ejecución”, es decir, cómo se desarrolla el proceso contable denominado “Registro de Ejecución Presupuestaria” que conforma el registro legal del proceso del gasto. Para ello se identifican cuatro etapas, la primera se denomina “Preventivo” y consiste en efectuar una reserva de crédito presupuestario para proceder a realizar un gasto autorizado por una autoridad competente, con afectación a la partida presupuestaria correspondiente; es decir que ha sido reservada una parte del presupuesto.



Definido el proveedor o contratista mediante la aplicación del régimen de compras y contrataciones vigente, se registra contablemente la segunda etapa denominada “Compromiso”, que configura la afectación definitiva de la partida presupuestaria correspondiente. Es decir, que ya se ha definido cómo y con quién efectuar el gasto.

Recepcionado de conformidad el bien o servicio solicitado, se registra contablemente la tercera etapa denominada “Devengado de gastos” que se encuentra respaldado con un comprobante comercial denominado “factura” y que con las debidas aprobaciones genera un comprobante interno denominado “orden de pago”.

Por último, y en cumplimiento de la “orden de Pago”, se genera la cuarta etapa de ejecución del gasto que se denomina “pagado”, que como indica el cuadro, implica la cancelación de la deuda con el proveedor.

Volviendo al cuadro, identificamos el “Sistema de Tesorería” mediante el cual se atenderán todas las órdenes de pago generadas y que se alimenta principalmente de las transferencias de fondos dispuestas por la Tesorería General de la Nación, determinadas por las cuotas de devengado a las que ya se ha hecho referencia y que se materializan con la emisión de los denominados SIDIF, es decir entonces, que el Ministerio de Educación va devengando mes a mes el presupuesto que asignó el Congreso Nacional.

Por el Sistema de Tesorería se canaliza el ingreso de todos los recursos percibidos por las UUNN, es decir, que se encuentran incluidos los provenientes del “propio producido” al que ya se ha hecho referencia en este curso.

Por último, es necesario destacar que si el crédito presupuestario asignado resulta ser mayor a la ejecución o devengado total de gastos al cierre del ejercicio, se va a generar un saldo, llamado “Remanente del Ejercicio”. Las UUNN tienen el privilegio de poder trasladar sus saldos presupuestarios de un ejercicio hacia otro, es decir, que nos encontramos con otra fuente de financiamiento que constituyen los remanentes de ejercicios anteriores.

Podemos concluir que el presupuesto de las UUNN está conformado principalmente por los aportes del Tesoro Nacional, las economías de ejercicios anteriores y los recursos propios, además por el crédito externo en caso de corresponder, conformando las “fuentes de financiamiento” que se identifican por diferentes códigos: la Fuente 11 identifica los provenientes del Tesoro Nacional, ya sea por crédito de ley o por programas especiales; la Fuente 16 representa al remanente, es decir, lo que no se ejecutó del ejercicio ya cerrado; la Fuente 12 aglutina los recursos propios, es decir, los producidos por cada universidad; y la Fuente 22 proviene del crédito externo, principalmente con la intervención de organismos internacionales.

Respecto a la Fuente 11 “Tesoro Nacional” y concretamente en referencia a la planilla anexa que en la Ley de Presupuesto determina los importes correspondientes a cada UUNN, se pueden identificar tres columnas que se refieren a distintas funciones, ellas son: Educación y Cultura, Ciencia y Técnica y Salud (para aquellas universidades que cuentan con servicios hospitalarios).

En cuanto a la distribución interna del presupuesto de cada UUNN las normas vigentes y concretamente la Resolución N° 1397/95 del Ministerio de Cultura y Educación indican cómo debe efectuarse su desagregación, pero corresponde indicar que independientemente de la técnica que se utilice, deberá efectuarse la distribución por “Objeto del gasto” que se refiere a distintos Incisos. El inciso I corresponde al gasto en personal, inciso principal en cuanto a la magnitud del gasto de las universidades; en el inciso II se aglutinan todos los gastos que representan bienes de consumo (papel, cinta de impresoras, todo lo que se usa y se consume dentro de la universidad); el inciso III hace referencia a los servicios en general (gastos en servicios básicos y cualquier otro tipo de servicio contratado a particulares o empresas, excepto el gasto en personal); el inciso IV involucra a los bienes de uso inventariables que se adquieren para ser utilizados en el tiempo y por lo tanto tienen su régimen de amortización; en el inciso V se encuentran las transferencias al sector privado y público representadas por subsidios, becas, y toda transferencia de dinero a organizaciones o personas, humanas o jurídicas; el inciso VII atiende los servicios de la deuda cuando existe endeudamiento por parte de la universidad.

Entonces, cuando hablamos de gastos hablamos de ejecutar por incisos con la modalidad de registro de la ejecución presupuestaria en las cuatro etapas descriptas anteriormente.

9.1. GASTO EN PERSONAL

El gasto en personal que se encuadra en el inciso I de la clasificación presupuestaria por “Objeto del gasto” se encuentra integrado por los distintos escalafones que integran el gasto en personal dentro de las universidades nacionales: escalafón docente, preuniversitario, autoridades superiores y no docentes. El personal docente tiene su propio convenio colectivo, siendo encuadrados en distintas categorías y dedicaciones, a saber: titular, asociado, adjunto, JTP y ayudante con dedicaciones que pueden ser exclusiva, semiexclusiva o simple, siempre de acuerdo a la carga horaria. Los preuniversitarios corresponden a aquellas universidades que tienen colegios preuniversitarios.

Las autoridades superiores no integran un escalafón regido por convención colectiva de trabajo, ello significa que cada UUNN lo crea, incluyendo aquí el gasto proveniente de la remuneración del rector, vicerrector, decanos, secretarios y directores de Departamento, conformando la conducción política de la universidad.

Luego tenemos el escalafón no docente, que está regulado por el Decreto N° 366/06, que regula la actividad mediante distintas agrupaciones y categorías que van de la uno a la siete y que ya todos conocemos.

Tanto el personal docente como el personal no docente cuentan con convenios colectivos de trabajo, los cuales determinan aumentos de sueldo por negociaciones paritarias, en las cuales participa y suscribe el Ministerio de Educación. Por consiguiente, remite los fondos a las UUNN para solventar los aumentos paritarios que se producen durante el año. ¿Cómo determinan los montos a transferir?: tomando como base las plantas que tiene el Ministerio registradas de todas las UUNN y que están clasificadas en escalafones particulares. Ahora bien, ¿qué pasa con las autoridades superiores? No están dentro de

ninguna negociación paritaria, por lo cual sus aumentos si no están respaldados en un refuerzo especial determinado por la SPU deberán ser absorbidos con el presupuesto vigente de cada UUNN.

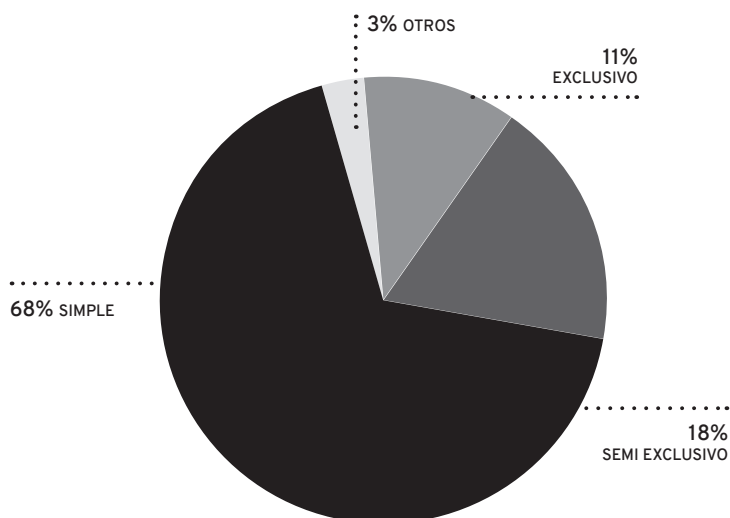
Cantidad de cargos y personas por escalafón del Sistema

| 2019 | | |
|------------------------|---------|----------|
| ESCALAFÓN | CARGOS | PERSONAS |
| TOTAL | 284.921 | 206.694 |
| Docente | 198.733 | 137.357 |
| Preuniversitario | 25.592 | 11.218 |
| Autoridades Superiores | 4.469 | 4.369 |
| No Docente | 56.127 | 53.750 |

Cantidad de cargos docentes por dedicación

| DEDICACIÓN | 2019 |
|----------------|---------|
| TOTAL | 198.733 |
| Exclusivo | 21.898 |
| Semi Exclusivo | 35.863 |
| Simple | 134.215 |
| Otros | 6.757 |

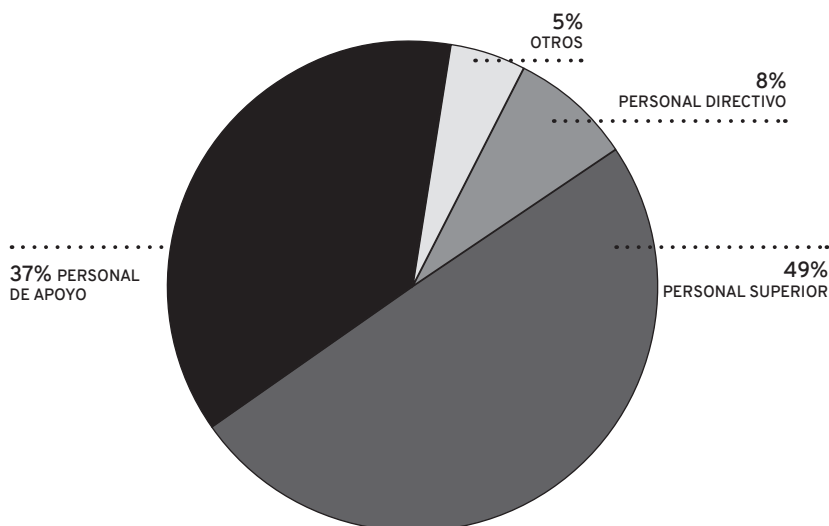
Distribución porcentual de los cargos docentes por dedicación Año 2019



Cantidad de cargos no docentes por función. Año 2019

| NO DOCENTES | CARGOS | % |
|--------------------|---------------|-------------|
| TOTAL | 56.127 | 100% |
| Personal Directivo | 4.343 | 8% |
| Personal Superior | 27.741 | 49% |
| Personal de Apoyo | 21.015 | 38% |
| Otros | 3.028 | 5% |

**Cantidad de cargos no docentes según función
Año 2019**



En estos cuadros se visualiza la cantidad de cargos y personas del sistema universitario para el año 2019, pertenecientes a los escalafones docentes y no docentes por función y su participación porcentual dentro del sistema.

Tanto el personal docente como el no docente debe ingresar mediante el sistema de concurso, para ello las universidades deben habilitar concursos todos los años para que todo el personal que haya ingresado en forma interina pueda obtener su estabilidad.

En este cuadro se visualiza la cantidad de personas y cargos con adicional de posgrado del año 2019, reconociéndose dentro de la remuneración los títulos de doctorado, maestría y especialidades dentro del sistema universitario.

**Cantidad de cargos y personas con adicional de posgrado
Año 2019**

| TÍTULO | CARGOS | % | PERSONAS | % |
|--------------|---------------|------------|---------------|------------|
| TOTAL | 36.857 | 19% | 28.231 | 21% |
| Doctorado | 20.623 | 11% | 17.032 | 13% |
| Maestría | 10.430 | 5% | 7.462 | 6% |
| Especialidad | 7.699 | 4% | 5.272 | 4% |

9.2. OTROS GASTOS

Ya se ha tratado el gasto en personal que es el principal componente del gasto de las UUNN, pero también tienen que hacer frente a otros gastos para poder funcionar que se encuadran en los incisos I a VII de la clasificación por “Objeto del gasto” y que son cancelados mediante distintos regímenes. Para gastos menores y urgentes generalmente se establece un régimen de caja chica que se les otorga a las dependencias que lo necesitan, pero principalmente existe un régimen de compras y contrataciones que es de aplicación en el Sector Público Nacional y que algunas universidades en función de su autonomía efectúan adaptaciones en función de la actividad propia. Rigen para el Sector Público Nacional las disposiciones del Decreto N° 2023 del año 2001, reglamentado por el Decreto N° 1030 del año 2016 (su resumen ha sido incluido dentro del material del curso).

Desde las áreas económico-financieras o administrativas se les informa en forma permanente las formas en las que la universidad puede encuadrar la compra de bienes y servicios, ellas son con la modalidad de licitación, concursos o contrataciones directas, todo dependiendo del monto que esté involucrado en la adquisición. Corresponderá licitación cuando el importe involucrado sea igual o superior a veinte millones de pesos (el monto es determinado por módulos de valor ajustable) y el criterio de selección del proveedor recaiga primordialmente en factores económicos, es decir el importe ofertado. Corresponderá concurso cuando además de ser igual o mayor a veinte millones de pesos el criterio de selección recaiga primordialmente en factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras, es decir, que se evaluarán otros factores, no primordialmente el económico.

Tanto las licitaciones como los concursos podrán ser públicos o privados. Serán públicos cuando el llamado esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse, es decir, que cualquier proveedor que cumpla con los requisitos podrá presentarse. Será privado cuando la convocatoria esté dirigida exclusivamente a proveedores que se hayan inscripto en alguna base de datos que pueda haberse implementado.

La contratación directa tiene un límite de monto, actualmente en cuatro millones de pesos, con la condición general de implementar compulsa, que se refiere a obtener varias ofertas, aunque veremos que puede haber excepciones.

Entonces, independientemente del monto, podrá haber contratación directa cuando se trate de obras científicas, técnicas o artísticas con exclusividad o por privilegio real, cuando existan probadas razones de urgencia o emergencia, cuando una licitación o concurso haya resultado desierto o fracasare en dos oportunidades, cuando se haya declarado secreta la operación por el PEN o cuando se trate de contratos entre entidades del Estado incluyendo a las UUNN.

Asimismo, las contrataciones directas son clasificadas como “de compulsa abreviada” o como “de adjudicación simple”: a) compulsa abreviada, cuando existe más de un potencial oferente con capacidad para satisfacer la prestación; en este caso se tendrán que obtener como mínimo tres cotizaciones para poder comparar la mejor propuesta; b) adjudicación simple será cuando la administración pueda contratar a determinada persona, quiere decir que no habrá compulsa y podrá aplicarse en los casos de: “especialidad”, hay alguien que es especialista en proveernos de determinado bien o servicio; “exclusividad”, solamente hay un potencial oferente; “seguridad o defensa nacional”; “desarme” con traslado o examen previo, es el caso de que sea un equipamiento que deba ser desarmado previamente para poder cotizar; “interadministrativa” entre determinados organismos del Estado nacional; “con universidades nacionales” cuando se realice con otras UUNN. Por último, la contratación directa podrá ser de emergencia por alguna de las dos opciones anteriores cuando se invoca con fundamentos esa condición.

En resumen, la contratación directa no significa adjudicar contrataciones sin compulsa a alguien en especial, excepto cuando se dan las condiciones de encuadrarlo en la adjudicación simple, que son los casos de “especialidad”; “exclusividad”; “seguridad-defensa nacional”; “desarme y traslado”; “interadministrativa”; “universidades nacionales”.

Por último, cabe agregar que para las obras edilicias de las UUNN es de aplicación la Ley de Obra Pública Nacional N° 13064 que regula todo el proceso de licitación y adjudicación de las mismas.

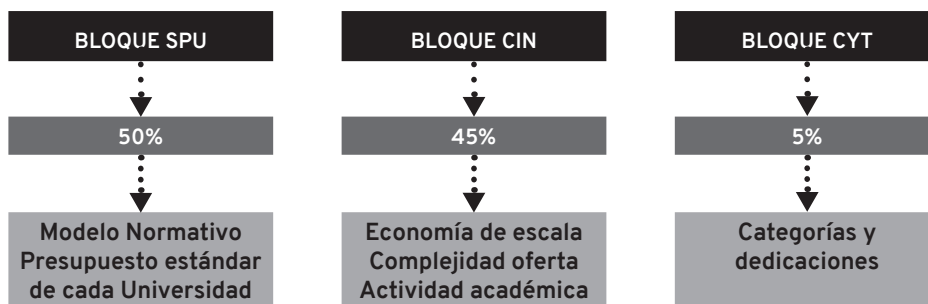
10. MODELO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Ya se ha desarrollado en este curso la aplicación de presupuestos históricos de un año a otro, con algún tipo de ajuste por fórmula, para poder mantener todo lo que las universidades han tenido el año anterior más lo que corresponda: por variaciones salariales, inflación o cualquier otro tema; aunque existe una forma de determinar cuál sería el presupuesto que debería tener cada universidad. Para ello, desde el año 1992 se viene desarrollando el período de gestación, consolidación y actualización de un modelo de asignación presupuestaria orientado a determinar por un sistema cuál es el presupuesto que necesita cada UUNN.

Trabajan en la conformación del modelo profesionales de varias UUNN, actualmente en jurisdicción del CIN. Por aplicación del mismo se obtiene un monto total por universidad que por acuerdo plenario del CIN se utiliza para distribuir incrementos presupuestarios, no aún para la asignación anual del total del crédito universitario de las universidades.

Modelo de asignación presupuestaria

ESTRUCTURA DEL MODELO



LA FORMULA

COMPOSICIÓN
ACTUAL

1. Modelo basado en indicadores (EE, CA, AA) (modelo CIN) 45%
2. Modelo para el cálculo del presupuesto normativo para las UU.NN. (modelo SPU) 50%
3. Ciencia y Técnica (modelo SPU) 5%

Documento disponible en: <https://www.cin.edu.ar/comisiones/asuntos-economicos-documentos-aprobados/>

POLÍTICA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS UU.NN:
Equidad interinstitucional y Eficiencia Institucional
Admite **diferentes alternativas** para la distribución, en función de la integración de los resultados que se obtengan al aplicar los dos modelos.

Conforman el modelo tres componentes denominados bloques: el Bloque SPU, el Bloque CIN y el Bloque Ciencia y Técnica (Se adjunta como material del curso).

El Bloque SPU o modelo normativo, que participa en un 50% del total de la asignación del modelo, nos da un presupuesto estándar de cada universidad determinando cantidades de personal docente, no docente y autoridades superiores en base a la estructura, cantidad de alumnos y carreras de cada universidades. Además, por aplicación del porcentaje de 75% para gasto en personal y 25% para otros gastos, se conforma el total que debería tener cada universidad.

El Bloque CIN, que participa en un 45% del total de la asignación del modelo, permite establecer la cantidad de alumnos referenciados de cada UUNN por economía de escala, por complejidad de la oferta académica y por la actividad académica, determinando la participación relativa de cada UUNN en el total de alumnos referenciados para asignar el presupuesto que corresponde por este componente. Para la actividad académica toma en consideración las asignaturas rendidas por cada alumno versus el promedio del sistema y las asignaciones por disciplina (clasifica distintas disciplinas dentro de todas las actividades universitarias).

El Bloque Ciencia y Técnica, que participa en un 5% en el total de la asignación del modelo, se determina en función de las categorías y dedicaciones de los docentes investigadores de cada UUNN.

El CIN ejecuta año a año la corrida del modelo que se nutre de la información que cada UUNN genera y comparte a través de diferentes sistemas, a saber: el RHUM que es el sistema de recursos humanos, mediante el cual las universidades trabajan *online* e informan permanentemente su composición del gasto en personal, el Calchaquí, que aporta información de alumnos, y el Querandí que aporta información edilicia.

La mencionada corrida del modelo determina un monto total por UUNN, mayor o menor respecto al monto del presupuesto otorgado por ley, implicando asimetrías respecto del mismo que, como ya expresamos, se determina generalmente en forma histórica ajustada.

11. SISTEMA DE INFORMACIÓN UNIVERSITARIA (SIU)

Además de los ya nombrados, las UUNN cuentan con otros sistemas que además de ser utilizados como sistemas de gestión nutren de información a la SPU y al CIN, denominados con nombres de pueblos originarios y que han sido desarrollados por el Sistema de Información Universitaria, que actualmente también depende del CIN y que ha desarrollado y provisto de herramientas informáticas complejas y especiales al sistema universitario.

Anteriormente las universidades tenían que desarrollar sus propios sistemas, con el costo que eso implicaba para el Estado, porque estaba financiando distintos esfuerzos que tenían el mismo objetivo, obtener sistemas computarizados.

El sistema más importante con que cuentan las áreas económico-financieras es el SIU Pilagá, sistema económico presupuestario financiero y contable, que permite realizar en forma integrada la gestión del presupuesto, la ejecución del gasto y de la recaudación, facilitando a los usuarios el seguimiento integrado de los ingresos y los gastos. Permite cargar el presupuesto aprobado y sus modificaciones, autorizado por los consejos superiores, distribuido ya por programas, o como se haya efectuado, pero principalmente por objeto del gasto, y también la ejecución del gasto en las distintas etapas: el compromiso preventivo, el compromiso definitivo, el devengado y el pagado que ya se ha explicado.

Permanentemente se obtiene el control del crédito que se origina y cómo se va gastando para todas las fuentes de financiamiento, aportando los saldos de cada partida presupuestaria en forma *online* para la toma de decisiones, la generación de información para usuarios internos y externos, la generación de los estados contables intermedios y la cuenta de ahorro, inversión y financiamiento que se presenta anualmente ante la SPU y la Contaduría General de la Nación.

Existen otros sistemas aportados por el SIU de utilización en las áreas económico-financieras, entre ellos podemos destacar el denominado SIU-Mapuche, que es fuente de información para la gestión de personal y la liquidación de sueldos; el SIU-Diaguíta, que permite realizar la gestión de las compras y contrataciones y del patrimonio universitario; y el SIU-Sanavirón, que permite realizar la gestión de facturación y cobranza de los bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, consolidando todos los ingresos por recursos propios en un único punto.

Asimismo, para ser utilizados por otras áreas, el SIU ha aportado otros sistemas computarizados, como el SIU-Guaraní y el SIU-Araucano, de gestión e información de alumnos; el SIU-Wichi, de información estadística; y el SIU-Kolla, para la gestión de encuestas.

MÓDULO IV

POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y LA VINCULACIÓN UNIVERSITARIA

Ana Bidiña,
Félix Nieto Quintas
y Jerónimo Ainchil

Un sistema de educación superior sólo puede desempeñar cabalmente su misión y constituir un elemento social provechoso si una parte del personal docente y de sus instituciones –de acuerdo con los objetivos particulares de la institución, sus capacidades docentes y sus recursos materiales– realizan también actividades de investigación.

UNESCO (1995: 36)

1. INTRODUCCIÓN

La función investigación y vinculación en las universidades públicas presenta particularidades que la definen tanto hacia adentro de las instituciones como hacia afuera, en el entorno socioproductivo. Por un lado, es la función que se encuentra entre las funciones de docencia y extensión, y tiene un rol de articuladora que resulta fundamental. Si bien los recorridos entre unas y otras funciones son diversos, sin duda el diálogo es la acción más fructífera. Pero también la investigación es una función que tiene necesariamente mucho intercambio con el afuera. Un afuera construido a su vez por distintas instancias: el sistema nacional en ciencia y tecnología en su conjunto, redes y organizaciones regionales e internacionales de interpelación. La investigación y la vinculación se encuentran de algún modo requeridas por

el adentro y el afuera, de muchas maneras, y a ello seguramente responde con complejidad y a la vez constituye su mayor desafío.

Es posible encontrar variada literatura acerca de los distintos modelos de universidad, pero es escasa cuando se trata del lugar que la investigación y la vinculación han ocupado en la historia contemporánea. En realidad, el estudio de las políticas de ciencia y tecnología como campo disciplinar es incipiente. Los primeros análisis llevados a cabo en contextos nacionales, regionales e internacionales, datan de la década de 1990, en los que intervienen diversas disciplinas: filosofía, historia de la ciencia y la tecnología, sociología del conocimiento científico, teoría de la educación y la economía del cambio técnico, entre otras.

Nuestra propuesta es realizar un abordaje que parte del estudio de la ciencia, la tecnología y la vinculación en la historia de la institución universitaria, y luego se enfoca en la gestión de la investigación y de la vinculación tecnológica en la universidad, con el objetivo de identificar las características de la gestión y las políticas para el desarrollo de la investigación y la vinculación tecnológica en la universidad, e incorporar herramientas y metodologías para la gestión de la producción y transferencia y vinculación del conocimiento. La intervención también pretende generar reflexiones acerca de la articulación de las funciones de docencia, investigación y extensión en la universidad.

Para ello, este capítulo se organiza en tres partes, con contenidos específicos. La primera: “La ciencia, la tecnología y la vinculación en la historia de la institución universitaria” caracteriza las políticas públicas de investigación científica y tecnológica en la Argentina y su relación con la universidad, a partir del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Ley de Educación Superior N° 24521/1995, Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación N° 25467/2001). Se enfatiza además en los indicadores en ciencia y tecnología del sistema universitario y la evaluación de la actividad científica y tecnológica en las universidades.

La segunda parte, “Gestión de la investigación en la universidad” se organiza a partir de tres dimensiones: a) la gestión científico-tecnológica, que incluye herramientas de planeamiento y control de políticas; b) la formación de recursos humanos, capacitación y promoción de la formación de posgrado; y c) la transferencia y vinculación del conocimiento científico, que considera a los procesos de fomento de la producción de conocimiento, difusión de los resultados de la investigación, y vinculación tecnológica y social.

La tercera parte, “Gestión de la vinculación tecnológica” presenta consideraciones generales acerca de los treinta años de la Ley N° 23877 y el rol de la articulación público-privada. Asimismo, se plantea la concepción del sistema científico-tecnológico como activo estratégico para el desarrollo y el rol de la universidad. Finalmente, se presentan algunas herramientas y programas disponibles en el sistema; y ejemplos colaborativos en la pandemia.

En síntesis, la propuesta pretende brindar conceptos básicos y herramientas metodológicas que permitan la comprensión y el análisis de la gestión de la investigación y vinculación tecnológica en las universidades públicas.

2. LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA VINCULACIÓN EN LA HISTORIA DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO

Vivimos en un mundo globalizado, altamente conectado donde, para cualquier habitante de este planeta, no es ninguna sorpresa escuchar que el conocimiento científico y tecnológico es una riqueza de la más importante que tienen las sociedades contemporáneas y un elemento indispensable para el impulso del desarrollo económico y social de un país (OCST-OEI, 2012). Si de ello había alguna duda, la reciente y extensa pandemia sufrida por la humanidad seguramente la ha despejado. La ciencia, la tecnología y la innovación se han convertido en herramientas para la transformación de las estructuras productivas, la explotación racional de los recursos naturales, el cuidado de la salud, la alimentación, la educación y otros requerimientos sociales. Debido a esto, en la sociedad actual, las instituciones del conocimiento, y muy en particular las universidades, han adquirido una importancia estratégica. Así, las sociedades capaces de movilizar sus instituciones educativas, de investigar y gestionar los flujos de conocimiento, pueden afrontar con más chances los desafíos del desarrollo (OCST-OEI, 2018). Dentro del ámbito universitario es absolutamente frecuente la discusión de la vinculación de los desarrollos científico-tecnológicos realizados en la academia con las necesidades de la comunidad donde aquella está inserta. Es importante poner en contexto esta discusión y vislumbrar lo pertinente que es este desafío, de encontrar el vínculo entre la investigación científica y las necesidades de la sociedad, en la actualidad. Para ello, apelaremos a quienes estudian la historia de la institución universitaria.

En efecto, la universidad como institución tiene, en Occidente, más de mil años. Quienes estudian la historia de la universidad (Wissemá, 2009) distinguen claramente tres etapas en su evolución. La universidad del medioevo o *primera generación de universidades*, estaba centralmente dedicada a la *transmisión* del conocimiento. Comunidades reunidas en torno a maestros, que, por su carisma y oratoria, nucleaban a su alrededor una amplia cantidad de discípulos que recibían lo que se les transmitía: esencialmente el conocimiento existente. En el siglo XV el mundo cambió, la imprenta popularizó el libro y democratizó el conocimiento, surge el método científico, se expanden las fronteras de lo conocido. Aparecen grandes matemáticos como Copérnico, Ramus, Galileo, Descartes, Huygens; científicos naturales como Bacon, Boyle, Newton confirman que el método experimental se vuelve una base firme del trabajo científico. En este período de transición (≈1450-1850) la universidad como institución madura la transformación de una que solo transmite el conocimiento a otra muy diferente donde se lo transmite y se lo *genera*. Este hito es consolidado en la visión de Wilhelm von Humboldt con la creación de la Universidad de Berlín, en 1810, donde se integra indisolublemente la educación y la investigación: nace lo que se conoce como *universidad humboldtiana*. El objetivo fundamental de esta *segunda generación de universidades* era demostrar el proceso de descubrimiento del conocimiento y enseñar a los estudiantes a “tener en cuenta las leyes fundamentales de la ciencia en todo su pensamiento”. Así, los seminarios y laboratorios empe-

zaron a evolucionar. Humboldt concebía la educación universitaria como una actividad de investigación centrada en el alumno. A partir de 1960 se inicia (según los expertos) un segundo período de transición que durará hasta aproximadamente 2030. La globalización, el impresionante incremento mundial de la matrícula universitaria, la necesidad de la investigación interdisciplinaria para la indagación de nuevos desafíos, la emergencia de la industria de alta tecnología son todas tensiones sobre el modelo humboldtiano buscando que sea la universidad quien, además de transmitir y generar, transfiera el conocimiento generado a la sociedad. En nuestro país, la reforma universitaria de Córdoba en 1918 contiene este germen en su concepción (*Manifiesto*, 1918). En esta transición estamos como institución, realizando la introspección y la búsqueda de mejorar/adaptar las universidades a este reto. Esto no solo es necesario, sino que es el desafío contemporáneo que interpela a las instituciones de educación superior. En este contexto, un condimento importante que debemos mencionar es el de la pertinencia. La educación superior en nuestros países latinoamericanos y caribeños no basta con que sea de calidad; esa calidad no debe estar escindida de la pertinencia y de la inclusión. Se necesita educación de excelencia, que sobresalga por su originalidad, profundidad, calidad e impacto, pero también relevante en el sentido que impacte para la solución total o parcial de alguna necesidad social o económica regional o nacional de alta significación. Debido a esto, en la sociedad actual, las instituciones del conocimiento, en particular las universidades, son sustanciales para conseguir su desarrollo. Esto muestra lo pertinente y contemporáneo de la discusión sobre la vinculación de la universidad con la sociedad. La distribución territorial de las universidades, su distribución geográfica en el territorio nacional y su consecuente vinculación con las agendas locales, es una característica fundamental para contribuir al desarrollo social y económico de su entorno geográfico. El trabajo cooperativo y articulado entre universidades, gobiernos locales y organizaciones representativas de la sociedad contribuye a fomentar no solo una educación de calidad, sino también el diálogo necesario que suponen las actividades de extensión e investigación cuando se diseñan y desarrollan pensando principalmente en su impacto territorial.

Según la apasionante historia de la universidad, estas nacieron para servir a estudiantes provenientes de las diferentes naciones de la Baja Edad Media europea. Es decir, la universidad como institución tuvo desde su cuna una raigambre vinculada a la internacionalización. A la vez, hoy, la internacionalización es uno de los grandes desafíos de la educación superior y un tema que cobra gran relevancia en el contexto actual de un mundo globalizado y en plena transformación digital. La internacionalización de las instituciones de educación superior es un campo que se ha labrado su propio camino, reconociéndose hoy como una variable clave para la calidad de la formación universitaria que ofrece un valor agregado esencial a la misión encomendada a las universidades: formar ciudadanos con una perspectiva global pero que aporten al desarrollo social y económico de sus propias comunidades.

Congruente con esta línea de pensamiento, en la III Conferencia Regional de Educación Superior, CRES 2018, llevada a cabo en Córdoba con motivo del centenario de la Reforma Universitaria, quedó establecido claramente que la investigación científica que se realiza en las universidades tiene que ser de excelencia académica, sobresalir por su originalidad, por su profundidad, por su calidad y también debe ser pertinente en tanto debe producir un impacto en la sociedad, buscando solucionar sus problemas, mitigando (aunque sea en parte) sus necesidades sociales y económicas (Declaración CRES, 2018).

Es así que la discusión hoy en día es mirar nuestra historia como un todo y ver cómo hemos transitado de una generación de universidades vinculada a la enseñanza a una segunda generación de universidades consagrada a la enseñanza y a la investigación y, finalmente, a una tercera generación que está dedicada, y queremos que así lo esté, a la enseñanza, a la generación y a la vinculación y a la transferencia del conocimiento.

2.2. EL SISTEMA CIENTÍFICO UNIVERSITARIO EN LA ARGENTINA

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de la ciencia y la tecnología se aceleró y aparecieron rutinariamente proyectos a gran escala usualmente financiados por instituciones gubernamentales o grupos de gobiernos. Esta etapa en la historia de la ciencia es conocida como megaciencia o ciencia mayor, llamada big science (“gran ciencia”) en inglés, y su surgimiento es concomitante con la aparición de entes gubernamentales que gestionaran esos flujos de dinero y de conocimiento. Esta es una razón por la que surgen en la década del cincuenta muchas de las instituciones gubernamentales que promueven y financian el desarrollo de la ciencia. Este proceso mundial tiene su reflejo en la República Argentina, donde muchos de los actuales organismos de ciencia y tecnología fueron creados. En efecto, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), entre otros, son fruto de la década del cincuenta. Ante la falta de una política global y de intercambio y coordinación de esfuerzos entre las instituciones recientemente creadas, se percibió la necesidad de crear un organismo gubernamental con ese fin. Así surge, en la siguiente década, la Secretaría de Ciencia y Técnica en el ámbito de la Presidencia de la Nación, siendo su principal objetivo el de coordinar todos los organismos del sector. Sin embargo, la instituciones modernas que hoy rigen el sistema científico argentino aparecen recién en los años noventa: se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) dependiente del Ministerio de Educación de la Nación en 1993; la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y el Gabinete Científico Tecnológico en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros en 1996; y el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología en 1997. Adicionalmente, nótese que las asociaciones profesionales, como la Asociación Física Argentina, que data del 44, la Asociación Matemática Argentina, que data del 36, son realmente instituciones nóveles en comparación a Europa donde la constitución de sociedades científicas tiene muchos más años. Esta recapitulación es útil para decir que las instituciones del sistema científico argentino son relativamente modernas, fruto de los últimos años de trabajo de la ciencia argentina.

Un hecho posterior que es muy importante resaltar en la constitución del sistema científico argentino es la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en el 2007 (MINCyT). Entre sus principales finalidades resaltan (Decreto N° 21/2007):

- Supervisar la actividad de los organismos destinados a la promoción, regulación y ejecución en ciencia, tecnología e innovación productiva en el ámbito de su competencia.
- Entender en la coordinación funcional de los organismos del Sistema Científico Tecnológico de la Administración Nacional, y evaluar su actividad.
- Entender en la promoción y el impulso de la investigación, y en la aplicación, el financiamiento y la transferencia de los conocimientos científicos tecnológicos.
- Intervenir en la formulación y gestión de convenios internacionales de integración científica y tecnológica de carácter bilateral o multilateral.
- Intervenir en la promoción, gestión y negociación de tratados y convenios internacionales relativos a la ciencia, tecnología e innovaciones productivas, y entender en la aplicación de los tratados y convenios internacionales, leyes y reglamentos generales relativos a la materia.

Nuestro propósito ahora es situar el sistema científico argentino y en particular el sistema científico universitario, y a eso es a lo que nos dedicaremos en lo que sigue. La ley de constitución del sistema científico argentino, Ley N° 25467, establece que este está conformado por organismos de ciencia y técnica que dependen funcionalmente de algunos de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional. Lo curioso es que muchos ministerios tienen dependencias, es decir, tienen en su seno organismos de ciencia y tecnología muy diferentes. El MINCyT alberga al CONICET y a la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (ANPIDTI); del Ministerio de Economía depende la CNEA; el Ministerio de Industria y Desarrollo Productivo tiene al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), al Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) y al Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR); el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca aporta con el INTA y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero; del Ministerio de Educación (ME), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) que son los organismos donde están las universidades; del Ministerio de Defensa dependen el Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) y el Instituto Geológico Militar (IGM); del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto dependen la Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales (CNAE) y el Instituto Antártico Argentino (IAA); del Ministerio de Salud el ANLIS (Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud) y del Ministerio de Obras Públicas el Instituto Nacional de Riesgo Sísmico, el Instituto Nacional del Agua (INA), que junto con las empresas que son de capital público, como INVAP (Investigaciones Aplicadas) e Y-TEC, que depende del CONICET y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que junto con el Consejo Federal de Cien-

cia y Tecnología (COFECyT), un cuerpo de elaboración, asesoramiento y articulación estratégica de políticas y prioridades nacionales y regionales que promueven el desarrollo armónico de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras en el país, compuesto por las secretarías o ministerios de Ciencia y Tecnología de las provincias, constituyen el sistema científico argentino. La Ley N° 25467, en su artículo 14 prevé una instancia de coordinación de ese sistema que es el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT). Es en ese espacio donde se sientan todos los organismos de ciencia y técnica con el Ministerio para coordinar la política científica del país.

Habiendo visto su constitución, es de interés ahora describir con algunos indicadores las características más relevantes que representan al sistema científico argentino y, en especial, al universitario. Empezaremos con una cuantificación de los recursos humanos que conforman el sistema. Si bien los números cambian año a año (como es lógico), los porcentajes tienen una relativa estabilidad en el tiempo. Del total de investigadores y becarios en el sistema de ciencia y tecnología, alrededor del 74% pertenecen, como docentes/investigadores a las universidades nacionales; con la particularidad de que casi el 40% de esos investigadores pertenecen también al CONICET. También es importante señalar que casi el 80% de los investigadores y becarios del CONICET pertenecen a las universidades nacionales, mientras que el 10% de aquellos son docentes/investigadores del CRUP (universidades de gestión privada). El resto de los investigadores del CONICET se distribuye en los organismos de ciencia y tecnología, las empresas estatales sin fines de lucro y las empresas en general. Es importante decir que el 60% de los investigadores argentinos están radicados en las universidades y solo un reducido porcentaje de investigadores del sistema (menos del 3%) depende únicamente del CONICET (<https://cifras.conicet.gov.ar/publica/> y <https://sicytar.mincyt.gov.ar/estadisticas/>).

Es claro que existe una clara cooperación entre el sistema científico universitario y el CONICET, siendo esta una característica particular de aquel en el contexto de la ciencia latinoamericana y caribeña.

Es necesario ahora considerar la distribución de los investigadores según las regiones en que divide el país los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). En efecto, se consideran siete CPRES, a saber: Región del Noreste Argentino (NEA: Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa); Región Patagónica (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego); Región del Noroeste Argentino (NOA: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero); Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos); Región Cuyo (La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis); Región Metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, La Matanza, Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón, San Vicente, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López, Hurlingham, General San Martín, Tres de Febrero, Ituzaingó, Merlo, Morón, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Andrés de Giles, Suipacha, Cañuelas, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Zárate) y Región Bonaerense (Provincia de Buenos Aires, excluidos los partidos de la provincia de Buenos Aires que forman parte del CPRES Metropolitano) (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/consejos-regionales-cpres>).

Según lo informado por el Sistema de Información de Ciencia y Tecnología Argentino del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación (2021), el sistema científico cuenta con 90.747 investigadores contados como personas físicas, lo cual se corresponde con 55.114 investigadores con jornada completa (JC). Se detalla asimismo que existen 48.265 investigadores JC y 42.482 de jornada parcial. La tabla 1 indica los porcentajes de cargos de JC (personas físicas) de acuerdo con el CPRES que corresponda en su primera (segunda) columna de datos. La tercera columna refleja el porcentaje de la población que vive en el correspondiente CPRES (<https://www.indec.gob.ar/>).

Tabla 1. Porcentaje de cargos por jornada completa, de personas físicas y de población por cada uno de los CPRES.

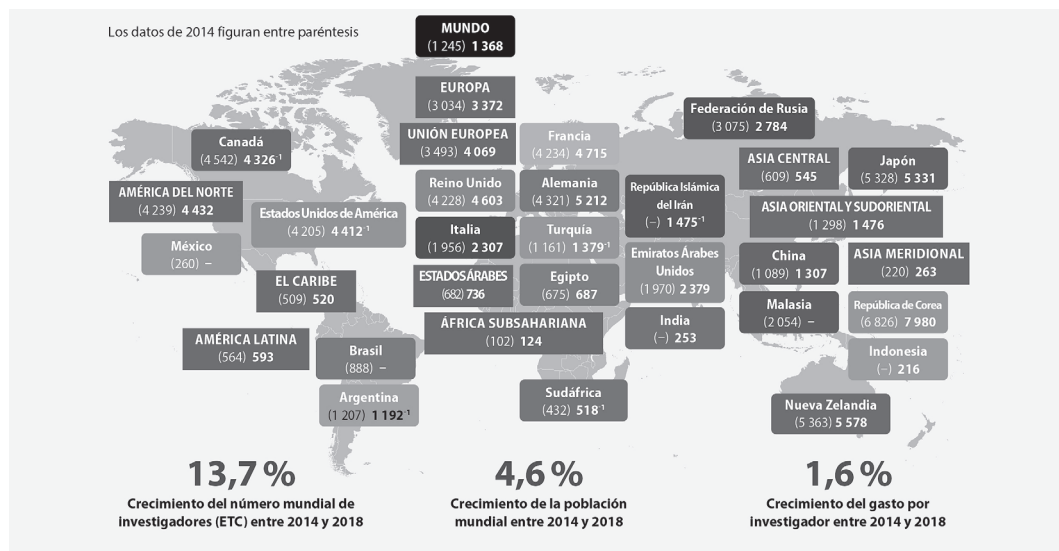
| | Cargos JC | Personas Físicas | Población |
|---------------|-----------|------------------|-----------|
| NEA | 4% | 5% | 9.2% |
| Patagónica | 6% | 6% | 6.3% |
| NOA | 8% | 10% | 11.5% |
| Cuyo | 9% | 10% | 7.9% |
| Centro | 20% | 20% | 18.6% |
| Bonaerense | 17.66% | 16.33% | 15.9% |
| Metropolitana | 35.34% | 32.67% | 30.6% |

Fuente: datos del Sistema de Información de Ciencia y Tecnología Argentino del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación.

Si se comparan los datos obtenidos de cantidad de cargos con la población se encuentra que hay distorsiones, algunas de ellas que necesitan ser reparadas casi con urgencia. En particular, la desproporción que hay en el NEA, que es una región que recibe pocos recursos y poca infraestructura comparado con la cantidad de población que tiene. Es decir, este recorte de información pone en relieve el desequilibrio existente –como en otras cosas en nuestro país– de recursos y de capital humano capaces de dar respuesta a las necesidades de las agendas territoriales definidas por los gobiernos regionales. El federalismo debe también reflejarse en una distribución de investigadores compatible con las necesidades regionales.

La pregunta que inmediatamente nos surge es si los recursos humanos en investigación son pocos o son suficientes para el desarrollo del país. Para ello puede resultar útil comparar la cantidad de investigadores (medidos en investigadores por jornada completa) cada millón de habitantes que disponen distintos países del mundo. La siguiente figura, tomada de Schneegans, Lewis y Straza (2021), permite tal comparación con datos del año 2018 (entre paréntesis se encuentran los datos correspondientes al 2014).

Figura 1. Número de investigadores de jornada completa por millón de habitantes por región y por país, 2014-2018.



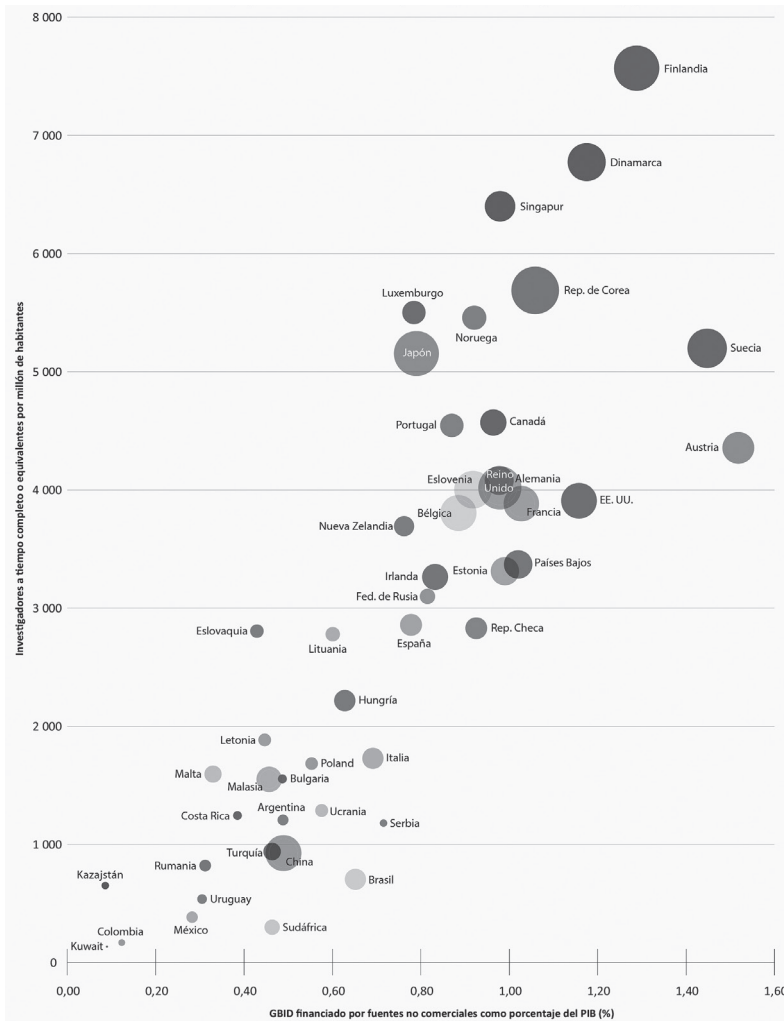
Fuente: estimaciones mundiales y regionales basadas en los datos nacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (agosto de 2020), sin extrapolación.

Como se observa claramente, Argentina es uno de los pocos países en el mundo que disminuye la cantidad de investigadores cada millón de habitantes en el período muestreado y, en general, estamos muy por debajo de la cantidad de investigadores por millón de habitantes que tienen los países más desarrollados. Es interesante notar que, a nivel mundial, el crecimiento de investigadores es casi tres veces más rápido que el incremento poblacional, lo cual conlleva que el aumento del financiamiento por investigador es apenas 1,6% en el período descrito.

Para ser más claros aún en la necesidad de incrementar los recursos humanos en ciencia en nuestro país, la figura 2 nos muestra la correlación entre el esfuerzo mutuo de una consistente inversión pública en I+D y el número de investigadores. En el eje vertical se grafica el número de investigadores a tiempo completo o equivalentes por millón de habitantes, mientras que en el eje de las abscisas se representa el gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) financiado por fuentes no comerciales como porcentaje del PBI (%). El tamaño de los círculos es proporcional al GBID financiado por las empresas como proporción del PBI (%). La fuente para esta información es el Instituto de Estadística de la UNESCO, agosto de 2015, y la figura ha sido tomada del *Informe de la UNESCO para la ciencia: hacia el 2030*, resumen ejecutivo (2015). El lugar que ocupa Argentina en el gráfico es un claro indicador de la necesidad de incrementar el capital humano en ciencia. Tal como se infiere de la figura 2 cuando los países están dispuestos a invertir más en personal de investigación y actividades de investigación financiadas con fondos públicos, la inclinación de las empresas a invertir en I+D también aumenta (el tamaño de los círculos). Como es obvio, la investigación financiada con fondos públicos y la financiada con fondos

privados persiguen objetivos diferentes, pero su contribución al crecimiento nacional y al bienestar dependerá de hasta qué punto se complementen bien con políticas públicas que las favorezcan.

Figura 2. Número de investigadores a tiempo completo o equivalentes por millón de habitantes versus el GBID financiado por fuentes no comerciales como porcentaje del PBI (%). El tamaño de los círculos es proporcional al GBID financiado por las empresas como proporción del PBI (%).



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (2015). Informe de la UNESCO para la ciencia: hacia el 2030, resumen ejecutivo.

Los recursos económicos de que disponen las universidades públicas para realizar investigación provienen en su enorme mayoría del Estado argentino y no guardan una proporción semejante a la del número de investigadores universitarios. Según el MINCyT, las universidades de Argentina ejecutan un 26% (en comparación con el 23% en la Unión Europea, UE) de la inversión total, en tanto que el CONICET y otros organismos públicos de I+D representan el 51% del total. Sin embargo, lo peculiar del ejemplo argentino consiste en la superposición del CONICET con las universidades, de modo que gran parte de los recursos de este organismo deben ser computados en el conglomerado de las instituciones de educación superior.

¿Cómo obtienen el presupuesto para la función investigación las universidades nacionales y en qué lo invierten? El presupuesto es, básicamente, asignado por el Poder Ejecutivo Nacional a través de la ley de presupuesto que se presenta anualmente para convertirse en ley gracias a la acción del Parlamento. La ley de presupuesto tiene, en general en su artículo 12, el monto que el Estado le asigna a sus universidades y remite a una planilla anexa para una distribución detallada de cuánto le corresponde a cada una de las universidades del sistema. Un ejemplo de esa planilla anexa se muestra en la figura 3 que se corresponde con la enviada por el Poder Ejecutivo Nacional el 15 de septiembre de 2022 como proyecto de presupuesto nacional.

Tabla 2. Presupuesto 2023: distribución de créditos para universidades nacionales.

| UNIVERSIDADES NACIONALES PRESUPUESTO 2023 DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS -EN PESOS- | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| Universidades Nacionales | Salud | Educación y Cultura | Ciencia y Técnica | TOTAL |
| Buenos Aires | 4.381.190.381 | 117.099.255.157 | 143.209.443 | 121.623.654.981 |
| Catamarca | - | 8.708.809.463 | 21.194.388 | 8.730.003.851 |
| Centro | 51.325.689 | 10.854.305.152 | 27.084.660 | 10.932.715.501 |
| Comahue | 57.916.040 | 14.281.704.526 | 26.675.583 | 14.366.296.149 |
| Córdoba | 1.179.457.732 | 46.036.284.932 | 72.861.465 | 47.288.604.129 |
| Cuyo | 371.198.045W | 25.621.681.799 | 37.231.515 | 26.030.111.359 |
| Entre Ríos | - | 9.312.066.018 | 14.027.664 | 9.326.093.682 |
| Formosa | - | 4.548.748.447 | 11.635.304 | 4.560.383.751 |
| General San Martín | 12.720.682 | 9.698.217.165 | 11.640.804 | 9.722.578.651 |
| General Sarmiento | - | 4.537.863.998 | 11.321.150 | 4.549.185.148 |
| Jujuy | - | 8.525.419.186 | 14.939.183 | 8.540.358.369 |
| La Matanza | 55.254.043 | 11.592.624.121 | 13.666.995 | 11.661.545.159 |
| La Pampa | 12.720.682 | 8.380.938.024 | 15.638.134 | 8.409.296.840 |
| La Patagonia San Juan Bosco | 51.875.060 | 11.305.494.806 | 12.805.012 | 11.370.174.878 |
| La Plata | 179.967.989 | 47.965.062.337 | 91.364.615 | 48.236.394.941 |

| | | | | |
|----------------------|-------------|----------------|------------|----------------|
| La Rioja | 284.809.850 | 7.682.141.710 | 10.140.250 | 7.977.091.810 |
| Litoral | 63.844.723 | 16.537.520.256 | 37.737.877 | 16.639.102.856 |
| Lomas de Zamora | - | 10.415.632.835 | 13.690.885 | 10.429.323.720 |
| Luján | - | 8.982.901.783 | 14.030.645 | 8.996.932.428 |
| Mar del Plata | - | 15.167.856.937 | 38.615.025 | 15.206.471.962 |
| Misiones | - | 10.991.937.439 | 20.290.493 | 11.012.227.932 |
| Nordeste | 68.888.450 | 18.554.995.170 | 23.116.098 | 18.646.999.718 |
| Quilmes | - | 6.344.684.140 | 12.083.336 | 6.356.767.476 |
| Río Cuarto | 12.720.682 | 9.900.290.576 | 30.799.447 | 9.943.810.705 |
| Rosario | 240.424.308 | 33.969.366.224 | 50.041.804 | 34.259.832.336 |
| Salta | - | 10.553.301.640 | 25.232.692 | 10.578.534.332 |
| San Juan | - | 17.860.618.655 | 34.130.290 | 17.894.748.945 |
| San Luis | - | 12.852.585.423 | 33.167.942 | 12.885.753.365 |
| Santiago del Estero | 40.140.119 | 6.545.544.760 | 16.232.333 | 6.601.917.212 |
| Sur | 55.114.238 | 12.499.895.777 | 33.515.961 | 12.588.525.976 |
| Tecnológica | - | 48.944.376.230 | 48.453.843 | 48.992.830.073 |
| Tucumán | 122.048.536 | 31.752.231.124 | 56.739.026 | 31.931.018.686 |
| La Patagonia Austral | - | 6.865.328.342 | 11.095.013 | 6.876.423.355 |
| Lanús | - | 4.538.771.704 | 9.789.222 | 4.548.560.926 |
| Tres de Febrero | - | 4.350.099.334 | 9.669.074 | 4.359.768.408 |
| Villa María | 35.457.596 | 3.723.142.615 | 9.943.693 | 3.768.543.904 |
| De las Artes | - | 7.389.505.497 | 10.678.668 | 7.400.184.165 |
| Chilecito | - | 2.475.633.385 | 8.761.106 | 2.484.394.491 |
| Noroeste | - | 3.834.646.964 | 10.549.310 | 3.845.196.274 |
| Río Negro | 12.720.682 | 5.332.994.940 | 11.204.047 | 5.356.919.669 |
| Chaco Austral | 37.818.218 | 3.257.167.499 | 10.989.443 | 3.305.975.160 |
| Avellaneda | - | 3.497.500.166 | 5.956.925 | 3.503.457.091 |
| Del Oeste | - | 2.376.202.404 | 6.328.274 | 2.382.530.678 |
| Tierra del Fuego | - | 2.825.014.705 | 5.250.701 | 2.830.265.406 |
| Moreno | - | 3.362.182.077 | 5.844.933 | 3.368.027.010 |
| Arturo Jauretche | 36.996.741 | 4.753.537.626 | 5.967.560 | 4.796.501.927 |
| José Clemente Paz | - | 3.860.264.770 | 5.924.733 | 3.866.189.503 |
| Villa Mercedes | - | 1.010.365.538 | 3.825.694 | 1.014.191.232 |
| Comechingones | - | 834.308.344 | 5.304.474 | 839.612.818 |
| Hurlingham | - | 3.991.335.580 | 5.975.643 | 3.997.311.223 |
| Alto Uruguay | - | 295.152.129 | 2.998.558 | 298.150.687 |
| Rafaela | - | 1.324.923.212 | 5.533.427 | 1.330.456.639 |

| | | | | |
|-----------------------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| San Antonio de Areco | - | 1.081.283.545 | 4.395.682 | 1.085.679.227 |
| Guillermo Brown | - | 886.582.824 | 5.383.526 | 891.966.350 |
| Pedagógica Nacional | - | 851.157.036 | 4.831.360 | 855.988.396 |
| Scalabrini Ortiz | - | 524.396.549 | 4.346.397 | 528.742.946 |
| Defensa Nacional | - | 621.498.225 | 4.597.127 | 626.095.352 |
| SUBTOTAL | 7.364.610.486 | 691.887.350.820 | 1.198.458.452 | 700.450.419.758 |
| Programa de Investigadores Universitarios | | | 1.137.672.622 | 1.137.672.622 |
| PRINUAR - Sistema de Categorización | | | 100.000.000 | 100.000.000 |
| Gastos para Ciencia y Técnica | | | 2.902.327.380 | 2.902.327.380 |
| Hospitales Universitarios | 7.403.479.661 | | - | 7.403.479.661 |
| Universidades de Reciente Creación | - | 2.576.000.000 | - | 2.576.000.000 |
| Programa de Doctorados | - | - | 2.760.000.000 | 2.760.000.000 |
| Promoción de carreras estratégicas | - | 25.944.000.000 | - | 25.944.000.000 |
| Fortalecimiento de la Extensión Universitaria | | 1.380.000.000 | | 1.380.000.000 |
| Gastos de funcionamiento SIU | - | 1.174.327.610 | - | 1.174.327.610 |
| Instituto universitario Formosa | | 460.000.000 | - | 460.000.000 |
| Desarrollo de Institutos Tecnológicos | - | 6.194.167.689 | - | 6.194.167.689 |
| SUBTOTAL | 7.403.479.661 | 37.728.495.299 | 6.900.000.002 | 52.031.974.962 |
| Total General | 14.768.090.147 | 729.615.846.119 | 8.098.458.454 | 752.482.394.720 |

Fuente: Ley de presupuesto Nacional (2023), capítulo II (planilla anexa al art. 12).

Se presenta en una tabla donde están cada una de las universidades; una primera columna refleja lo asignado por la función salud; una segunda columna asigna lo pertinente a Educación y Cultura; y la tercera columna determina el presupuesto de la función ciencia y tecnología, que es, esencialmente, una proporcionalidad de lo que cada universidad posee como docentes incentivados (docentes/investigadores que pertenecen al Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores del Ministerio de Educación de la

Nación). Culminado el listado de universidades, una línea marca el subtotal correspondiente, indicado por líneas rojas en la figura original. Por debajo de ese listado de universidades (en la jerga universitaria “por debajo de la línea”), aparecen una serie de proyectos especiales, en general que afectan a todo el sistema, como el sostenimiento del Sistema de Información Universitario (SIU), Fortalecimiento de la Extensión Universitaria, Universidades, de reciente creación (entendidas como aquellas que tienen menos de diez años de vida), Programas de Doctorado, Hospitales Universitarios, entre otros. Algunos de esos proyectos especiales “por debajo de la línea” también financian las actividades de ciencia y tecnología de las universidades, a saber: Programa de Investigadores Universitarios PRINUAR - Sistema de Categorización y Gastos para Ciencia y Técnica. Circunstancialmente, aparecen fondos extra presupuestarios para volcar al sistema científico universitario a través de proyectos específicos tanto del ME como del MINCyT, ejemplos de ellos son: fondos de los sistemas nacionales, obtención de subsidios de diferentes organismos nacionales e internacionales, Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS), fondos provenientes de mecanismos de evaluación (por ejemplo, el Programa de Evaluación Institucional, PEI), entre otros.

¿En qué se invierte el destino de esos fondos? El 98% de los fondos son invertidos en gastos corrientes y solamente el 2% en gasto de capital. En cuanto a la inversión por área disciplinar, se destaca que el 39,2% se invierte en áreas sociales y humanísticas. Esta es una característica del sector universitario latinoamericano que muestra, en general, una mayor presencia de las ciencias sociales y humanas. En Argentina tienen una participación 20 puntos porcentuales mayor en las universidades respecto del total del sistema científico en general ($\approx 40\%$ en el sistema universitario y 20% en el sistema científico). Les siguen las ciencias exactas y naturales, donde se invierte un $20,3\%$, mientras que las ingenierías solo reciben aproximadamente un $17,7\%$ de inversión en el sistema universitario (y casi el doble en el sistema científico en general, $34,51\%$). Completan la distribución de la inversión las ciencias agrícolas con un $12,1\%$ y las ciencias médicas con un $10,7\%$.

La fuente de financiamiento es casi enteramente del sector público ($99,4\%$). Notablemente, hay más financiamiento del sector externo ($0,4\%$) que del sector privado ($0,2\%$); lo cual refleja que es todavía un desafío convencer al sector privado que invierta en la función de investigación en las universidades nacionales.

La mayoría de los proyectos son de investigación aplicada (55%), le sigue la investigación básica (38%) y, solamente un 7% , son investigaciones de desarrollo experimental, directamente aplicables a problemas concretos del sector productivo.

Las universidades nacionales aportan un gran porcentaje “de la inversión total” en ciencia y tecnología del sistema científico en general. Sin embargo, los indicadores elaborados ad hoc por el MINCyT claramente subestiman el aporte real antes mencionado. Según la red programática y el clasificador por objeto de gasto deberían asignar a las funciones de CyT sumas superiores a las consignadas en la Ley de Presupuesto y una suma inferior a la consignada en la función de Educación y Cultura. Esto significa que en principio las universidades públicas deberían asignar a las tres funciones precitadas los montos consignados en la Ley de Presupuesto. Esto implica que de hecho hay una transferencia de fondos de la función Educación y Cultura a las otras dos funciones. Cabe interrogarse si esta práctica se efectiviza o no en el

Figura 3. Parte del G20 en el PIB, el gasto en investigación, los investigadores, las publicaciones y las patentes a escala mundial, 2014 y 2018 o años más próximos (%).



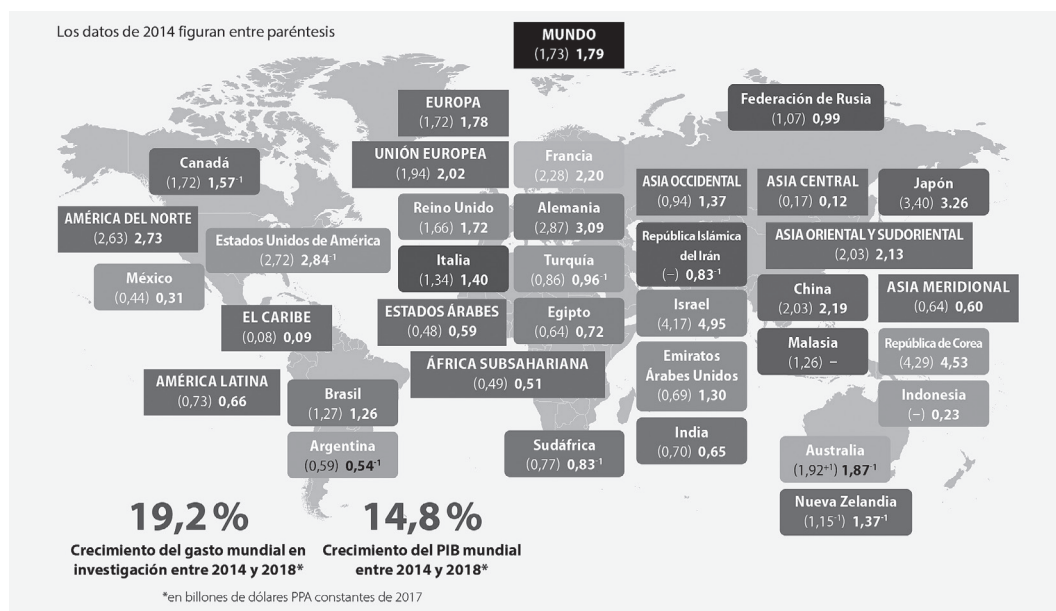
Fuente: Schneegans, S.; Lewis, J. y Straza, T. (eds.) (2021). *Rapport de l'UNESCO sur la science: une course contre la montre pour un développement plus intelligent. Résumé exécutif*. Paris: UNESCO.

sistema presupuestario/contable. Se podría plantear la hipótesis de que no y, si se hiciera, esta práctica no habría sido objetada por los organismos de contralor. Con lo cual la inversión en ciencia y tecnología de las universidades nacionales es mucho mayor a la que realmente estamos declarando. Sería de mucho interés que las universidades nacionales presupuesten en términos reales su distribución presupuestaria, no solo por objeto de gasto, sino según el clasificador funcional del régimen presupuestario de la Administración Pública Nacional que refleje más certeramente la inversión en CyT. En efecto, aun siendo extremadamente complejo, se debe consignar el monto del inciso 1 de gastos en personal, aquellos porcentajes que deben imputarse a la función CyT de acuerdo a lo que se declare, solo por mencionar un caso. Otros rubros también reflejan la oportunidad de imputar correctamente lo que corresponde a la función CyT, por ejemplo: pago de sueldos, no docentes y técnicos vinculados a la investigación, compra de equipamiento y bienes de consumo destinados a proyectos de ciencia y técnica, obras de infraestructura destinada a grupos de investigación, solo por mencionar algunos casos. Es necesario, oportuno y conveniente que se transparente la realidad.

En cuanto a la inversión total que se hace como país en ciencia y tecnología, debemos recordar que el plan de acción de la CRES 2018, que es el proyecto de trabajo consensuado y aprobado para los próximos diez años, estableció como meta a alcanzar el de elevar la inversión en ciencia y tecnología a 1,5% del PBI. Pues, el estado actual de las cosas en este momento, en Latinoamérica, indica que la inversión es muy inferior a la que se está solicitando, pero en el mundo la desigualdad es realmente apabullante. Lo que está mostrando la figura 3 es, en realidad, la inversión que se hace en ciencia y tecnología, por parte del G20, en cada uno de los países miembros. En la actualidad, los países del G20 representan las nueve décimas partes de los investigadores, las publicaciones, las patentes y el gasto en investigación.

Aunque el gasto en investigación aumentó en la mayoría de las regiones entre 2014 y 2018 (figura 4), el 80% de los países sigue invirtiendo menos del 1% del PIB en I+D. La figura muestra el porcentaje de inversión en ciencia y tecnología respecto del PBI en distintos países del mundo, nosotros estamos consignando la inversión en 2018 y el 2014 se muestra entre paréntesis. En realidad, la situación de hoy es mucho peor, la inversión de Argentina es 0,28% del PBI invertido en ciencia y tecnología. También se debe rescatar que, globalmente, el porcentaje de crecimiento del gasto en investigación (19,2%) es mayor que el crecimiento del PBI mundial (14,8%) (esto es prepandemia, o sea, con la pandemia estos números se han incrementado aún más y ha aumentado la diferencia entre los países desarrollados y aquellos que estamos tratando de desarrollarnos). Se refleja también la inversión sostenida en los años por los distintos países centrales y, comparado con la inversión en Argentina, se observa claramente una impresionante inversión de China que ha superado ya a los segundos países que invierten más en ciencia y tecnología que son Alemania y Corea del Sur, y es previsible que, dentro de muy poquito tiempo, en el 2027, sea el país de mayor inversión en ciencia y tecnología del mundo.

Figura 4. Porcentaje del PIB dedicado a inversión en investigación y desarrollo, por región y por país, 2014 y 2018 (%).



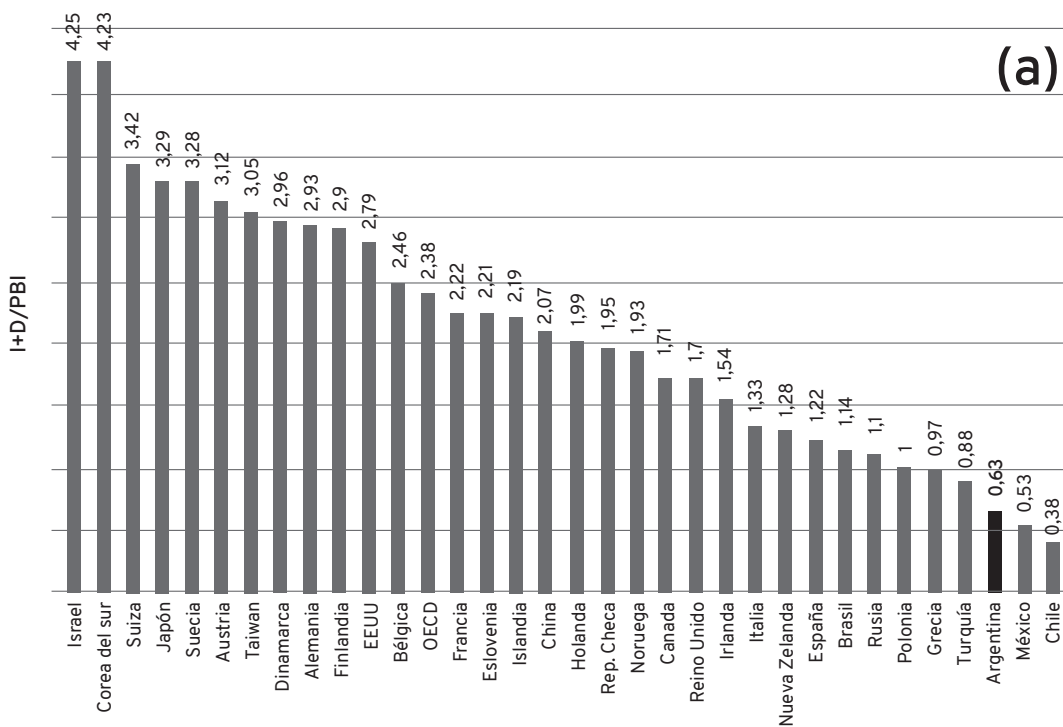
Fuente: Schneegans, S.; Lewis, J. y Straza, T. (eds.) (2021). *Rapport de l'UNESCO sur la science: une course contre la montre pour un développement plus intelligent. Résumé exécutif*. París: UNESCO.

Sin embargo, ha ocurrido un hecho muy significativo en nuestro país y es la promulgación de la Ley N° 27614, que en su artículo 1 reconoce la existencia del sistema científico argentino y la importancia de su desarrollo (“Artículo 1° - Declaración. Declárase de interés nacional el desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República Argentina, tal como lo define el artículo 4° de la ley 25.467”) y el artículo segundo ordena incrementar progresivamente el presupuesto nacional destinado a ciencia y tecnología porque es considerado estratégico para el desarrollo económico y social del país, y para eso se establece un tabla que muestra cómo debe incrementarse el presupuesto del área en los próximos años para llegar a 2032 a tener asignado el 1% del PBI a la función, ver tabla 2. Es importante recalcar que la ley fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras, lo cual revela un claro antecedente de la mejora de la percepción social de la ciencia por parte de la sociedad argentina.

Es importante establecer cómo nos posiciona a nivel mundial si el país invierte el 1% de su PBI en ciencia y tecnología. El gráfico 1 muestra la inversión total en ciencia y tecnología respecto del PBI de los países; la posición de la Argentina queda señalada con el color rojo en la gráfica. Claramente, pasar al 1% del PBI de inversión nos haría mejorar solamente unos pocos lugares. Sin embargo, si solo graficamos la inversión del sector público en porcentaje del PBI, la situación es bien distinta (gráfico 2). Desde la posición actual avanzaríamos al quinto nivel mundial, lo cual es un avance cualitativo enorme. Esto induce a pensar que la contribución del sector público es relevante en el caso argentino y menos importante

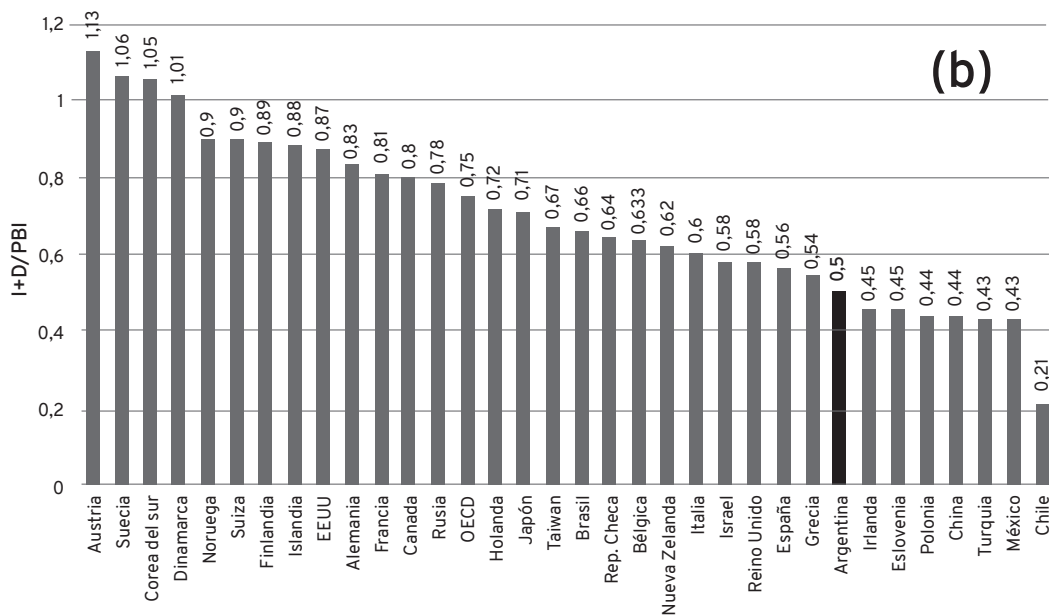
en otros países incluso de la región. En efecto, gráfico 3 (c) segmenta la contribución del Estado, del sector empresarial y del sector externo en la composición de la inversión en CyT en los diferentes países. Claramente la Argentina aparece en el extremo derecho donde se minimiza la contribución del sector privado. Aparece aquí como prioritario ahora buscar mecanismos que incentiven la inversión privada en el desarrollo de centros de investigación e innovación que aporten el porcentaje del PBI que vuelva a nuestro país competitivo a nivel mundial en su aporte al sistema científico-tecnológico. Esto es bien explicado en el trabajo de Stefani (2018).

Gráfico 1. Inversión en ciencia y tecnología en porcentaje del PBI para distintos países como se indica.



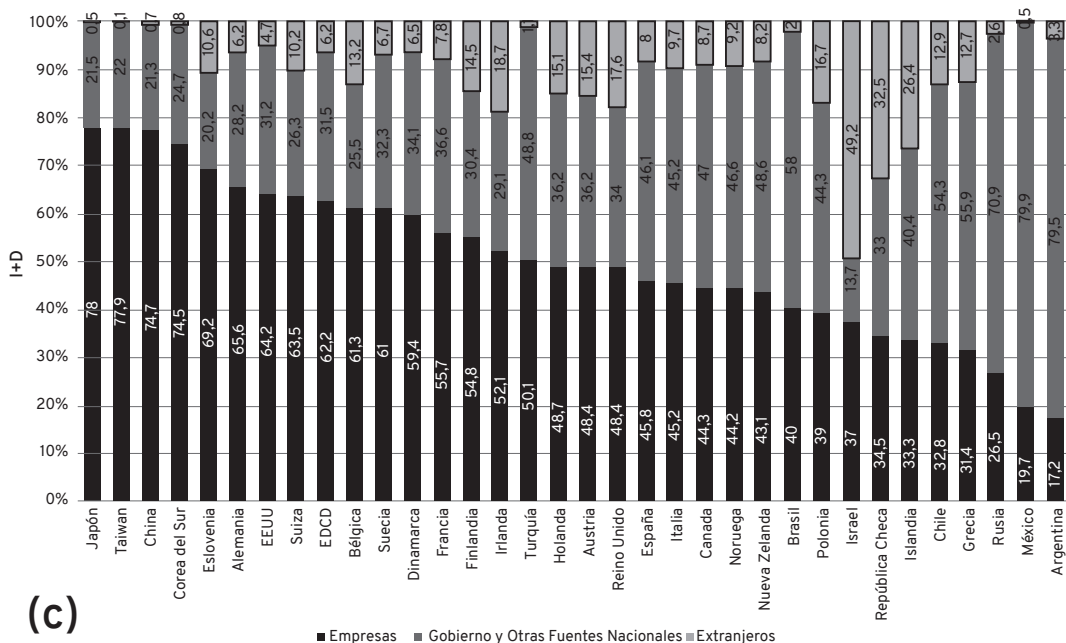
Fuente: MINCyT (2016).

Gráfico 2. Inversión del sector público en porcentaje del PBI para distintos países como se indica.



Fuente: MINCyT (2016).

Gráfico 3. Composición de la inversión en CyT para distintos países.

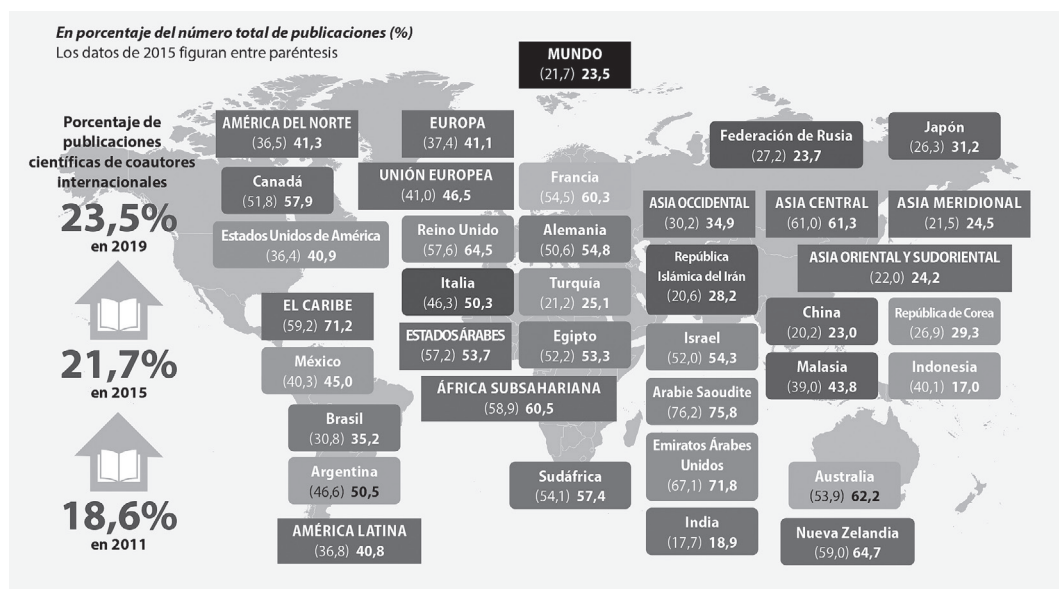


Fuente: MINCyT (2016).

En cuanto a la producción bibliográfica, es importante destacar que casi el 70% de los artículos publicados en revistas internacionales con referato son firmados por autores que referencian como afiliación las instituciones universitarias y que la producción científica argentina se ha incrementado de forma importante en los últimos años. En las últimas mediciones, tomando las bases de Scopus,¹ la producción argentina llega casi al 0,5% de la producción mundial. En efecto, entre 2008 y 2017, la producción de autores radicados en instituciones latinoamericanas ha crecido un 84% en revistas indexadas en dicha base y su participación en el total mundial ha pasado del 3 al 5% en el mismo período. La progresiva transformación de las universidades latinoamericanas en centros de investigación de alto nivel ha jugado un rol importante en ese proceso.

1. En Scopus se indexan alrededor de treinta mil revistas internacionales seleccionadas con criterios de calidad y de cobertura temática de la “corriente principal de la ciencia”, siendo las dos bases de datos más utilizadas a nivel mundial para la realización de estudios bibliométricos Scopus y Science Citation Index. Ambas tienen una excelente cobertura de la corriente principal de la ciencia internacional y abarcan la totalidad de las disciplinas científicas.

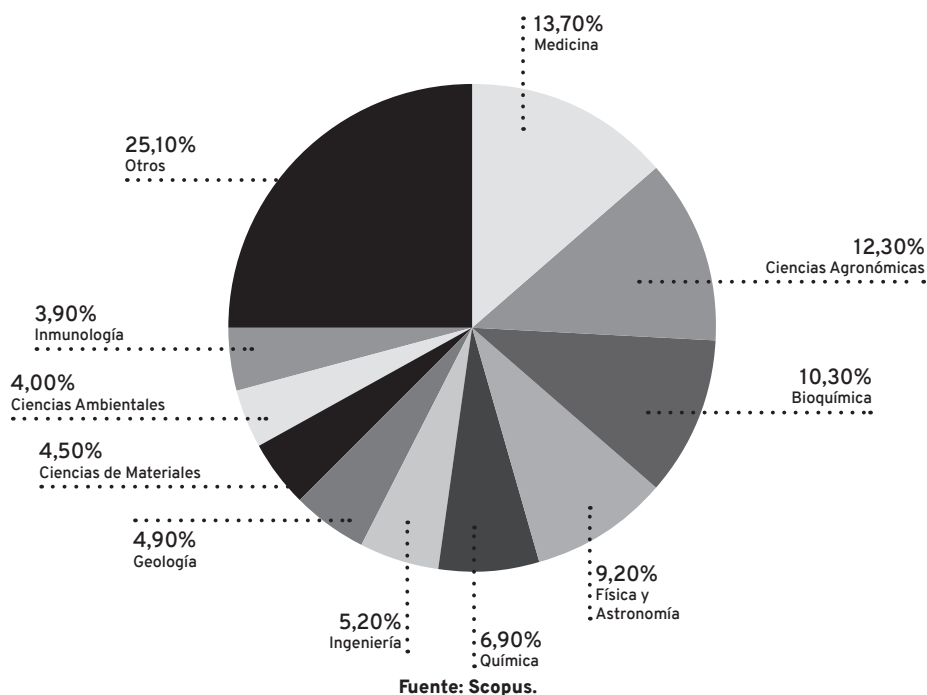
Figura 5. Porcentaje de las publicaciones científicas internacionales conjuntas, por región y por país, 2015 y 2019.



Fuente: Schneegans, S.; Lewis, J. y Straza, T. (eds.) (2021). *Rapport de l'UNESCO sur la science: une course contre la montre pour un développement plus intelligent. Résumé exécutif*. París: UNESCO.

La figura 6 muestra los niveles de coautoría con investigadores de países extranjeros, y refleja que a nivel mundial la publicación científica con coautores internacionales se ha incrementado en los últimos años desde casi el 18,6 al 23,5%. En la Argentina, el índice de coautoría ronda el 50%, compatible con los países más desarrollados en ciencia. Con este dato es inmediato preguntarse, ¿cuál es la red internacional de coautorías de la ciencia argentina? La figura 6 muestra los diferentes países con los que cooperamos siendo el ancho de la línea que los une proporcional a la intensidad de la cooperación existente. Claramente se observa una intensa cooperación con los países hegemónicos mientras es incipiente la interacción regional que tiene la enorme posibilidad de un crecimiento sostenido en los próximos años, si es fomentado con políticas públicas en esa dirección, más la decidida participación de las redes regionales. La ausencia de un ente supranacional a nivel latinoamericano y caribeño de coordinación y fomento de la ciencia es un fuerte limitante al incremento de la producción conjunta entre países de la región.

Los temas que en nuestro país aparecen mayoritariamente como a los que nos dedicamos tienen que ver seguramente con nuestra historia: tenemos una larga y frondosa tradición en ciencias de la salud. Le siguen en orden de importancia las ciencias exactas y naturales (física y astronomía, química, etc.), ciencias de la tierra y de materiales, etc. Un esquema de las temáticas que aborda la producción científica argentina puede ser mostrado en el gráfico 4 cuya fuente es la base Scopus donde, quizás, está subestimada la producción en ciencias sociales. Sin embargo, el gráfico logra describir las áreas temáticas de mayor producción en “la corriente principal de la ciencia”.

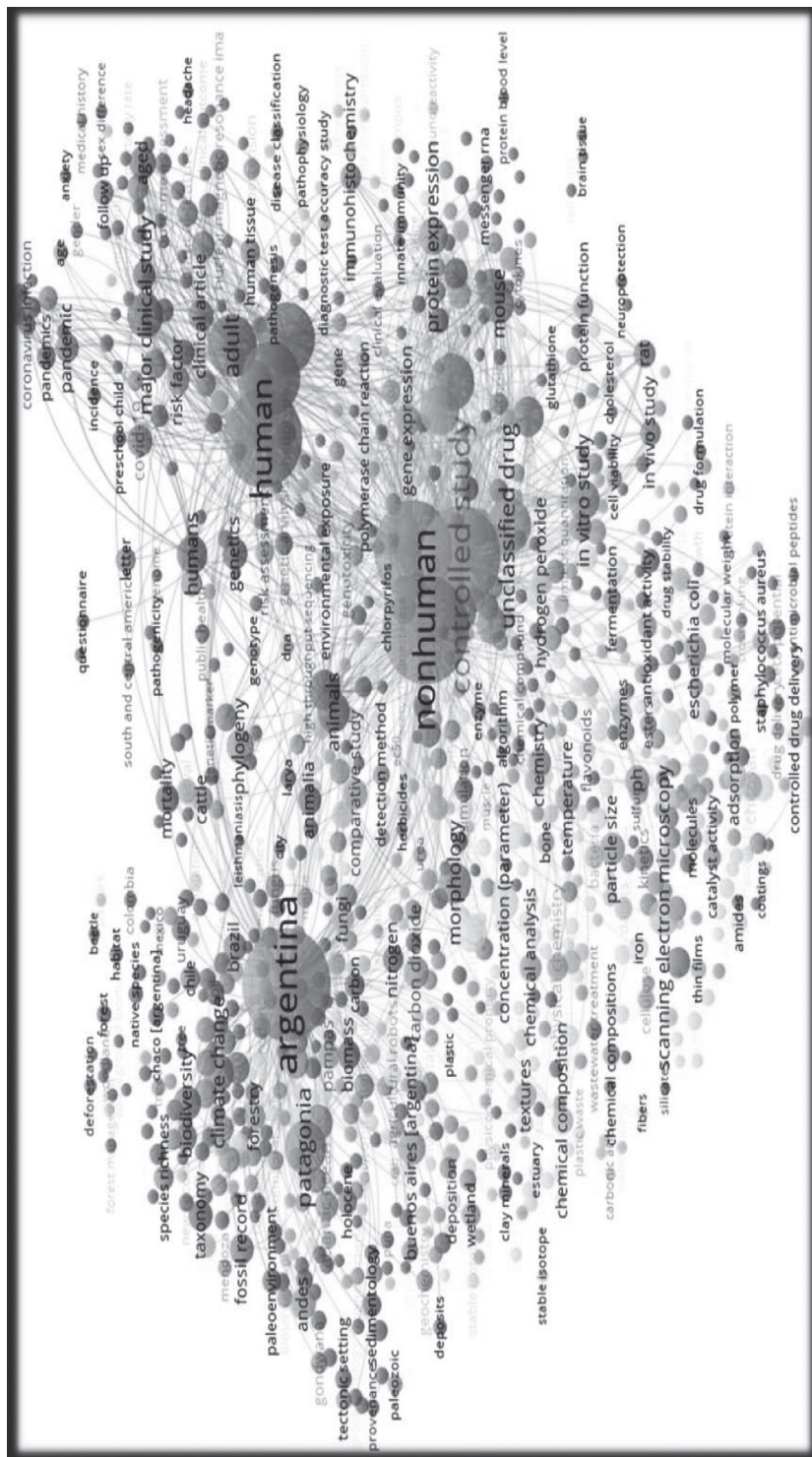
Gráfico 4. Porcentaje de publicaciones de acuerdo al área disciplinar como se indica.

Otro descriptor de la producción científica argentina lo constituye el mapa de la frecuencia de aparición de las palabras clave utilizadas. El mapa tiene una escala de colores que representa una cronología de aparición de cada término en un reporte científico. Con una paleta de colores en violeta-azul aparecen los términos que surgen desde tiempos más remotos y con amarillo aquellos de reciente emergencia en la producción científica nacional. Esto, obviamente, requiere un estudio detallado (fuera del alcance de estas notas) para permitirnos identificar líneas de trabajo o racimos de palabras vinculadas con el surgimiento de producción nacional en determinada área del conocimiento.

En cuanto a la relación con el CONICET y la producción científica del sistema universitario, se debe hacer notar que la producción conjunta entre el CONICET y las universidades nacionales es del 63,8%. El CONICET sin las universidades nacionales produce solamente un 16,8% y las universidades sin el CONICET producen solamente un 13,3%. Es decir, la relación entre los dos debiera ser llamada un vínculo muy beneficioso para ambas instituciones porque concentran y potencian sinérgicamente la producción científica nacional. Estos porcentajes pueden variar relativamente año a año, sin embargo, nunca lo hacen de modo que se alteren las conclusiones a las que hemos arribado.

En cuanto a transferencia de tecnología, primeramente, debe mostrarse que la producción de patentes no es una de las actividades de transferencia más frecuentes ni más utilizadas por las universidades nacionales, solamente el 9% de la producción de patentes son realizadas por las universidades, aunque es la institución nacional de mayor producción de las mismas. Debe notarse como dato relevante que la

Figura 7. Mapa de palabras clave de la producción científica argentina. En una paleta de colores oscuros aparecen los términos más antiguos mientras los colores emergentes recientemente.

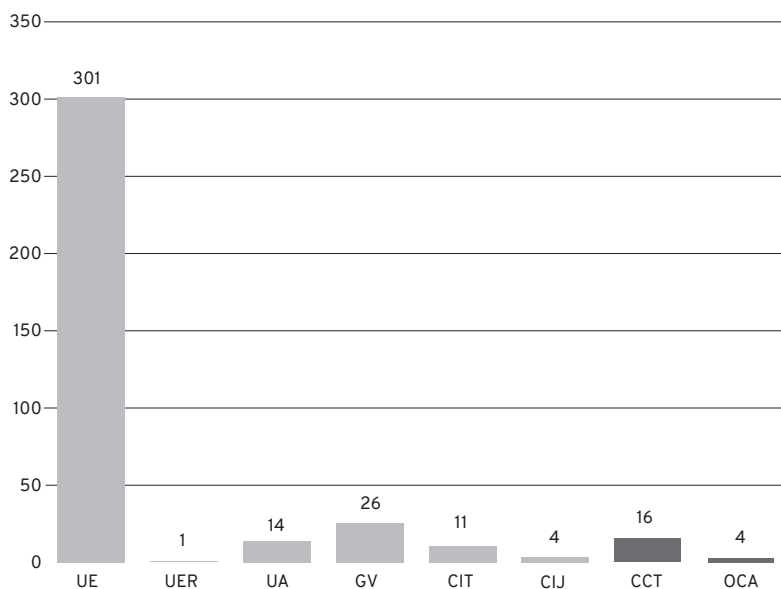


Fuente: Scopus.

mayoría de las patentes, el 86%, son solicitadas por organismos multinacionales y son muy escasas las patentes que son reclamadas por organismos públicos nacionales. Los organismos privados presentan patentes en muy baja proporción comparado con lo que sucede en la mayoría de los países de mayor desarrollo científico relativo (RICYT-OEI, 2021).

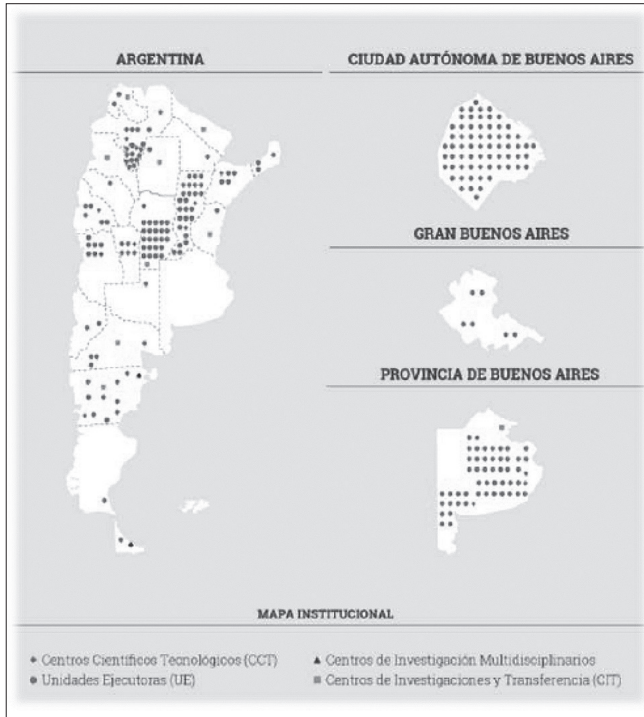
Pese a los avances realizados, todavía es necesario resolver el problema de la escasa contribución de la investigación universitaria a la innovación en el tejido productivo, lo cual pone de manifiesto un problema estructural, ya que la debilidad de la transferencia no se debe tanto a una deficiencia de las universidades como a la debilidad de otros actores, tales como las empresas y los propios órganos de gobierno. La escasa demanda de conocimiento científico y tecnológico obliga a que sean las universidades las que se vean compelidas a dar impulso a la vinculación con su entorno económico y social. Las universidades, en general, actúan más que a demanda, buscando la oferta de con qué sector productivo colaborar para la producción de tecnología, es decir, las universidades en general son poco reclamadas por el sector productivo nacional para la generación y nuevos desarrollos que potencien la transferencia tecnológica. En el proceso de transferencia es común que sean las universidades las que ofrezcan el servicio que pueden realizar al sector productivo, siendo muy escasamente consultadas por este. Revertir esta situación y pasar a actuar por demanda es aún un desafío para el sistema universitario.

Gráfico 5. Red institucional de CONICET.



Fuente: Recuperado de <https://cifras.conicet.gov.ar/publica>

Figura 8. Cantidad de institutos de investigación por provincia (2022).



Fuente: recuperado de <https://cifras.conicet.gov.ar/publica/grafico/show-publico/822>

Uno de los socios principales que tiene el sistema científico universitario es el CONICET. Actualmente, de acuerdo a los decretos N° 1661/96 y N° 310/2007, Resolución Directorio N° 995/06 y el Programa de desarrollo de los Centros de Investigación y Transferencia (CIT), la Red Institucional del CONICET está estructurada en una diversidad de formas organizativas, agrupándose en dos grandes tipos: Unidades de Investigación y Unidades de Gestión y Administración. Entre las primeras se distinguen las Unidades Ejecutoras (UE) (el 80% de las cuales están en doble dependencia con universidades nacionales), las Unidades en Red (UER), las Unidades Asociadas (UA), los Grupos Vinculados (GV), los CIT y los Centros Interjurisdiccionales (CIJ). Las Unidades de Gestión y Administración son los Centros Científico Tecnológicos (CCT) y las Oficinas de Coordinación Administrativa (OCA). En la figura 8 se muestra la distribución territorial de la red institucional del organismo. Un desafío común entre el CONICET y las universidades nacionales es la federalización de recursos en ciencia y tecnología: el 79,3% de los grupos de investigación, el 69,93% de las unidades ejecutoras y el 77,63% de los investigadores están localizados solamente en cuatro provincias argentinas (CABA, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) (<https://cifras.conicet.gov.ar/publica/>).

Una sola referencia a ciencia y género: a pesar de que claramente la ciencia argentina tiene cara de mujer (casi el 57,8% de los investigadores son mujeres), aún hay mucho que hacer para generar políticas

de ciencia y tecnología con criterios de género. Recién el 2 de julio del 2020 el Ministerio de Ciencia y Tecnología creó el Programa Nacional para la Igualdad de Género a través de la Resolución APN-MCT N° 157/2020. CONICET es parte de este programa integrando la mesa interinstitucional del mismo. Su principal objetivo es garantizar la igualdad real y efectiva de la participación de las mujeres y la población LGTBI+ en el sistema científico-tecnológico. La Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) lanzó el 6 de junio de 2020 una política de género que tiene como objetivo fomentar la equidad y la paridad de género en el acceso a posiciones jerárquicas, equilibrar la composición de consejos y comités de evaluación e impulsar estudios específicos para conocer la composición del personal y de las beneficiarias y los beneficiarios con perspectiva de género y diversidad.

La CRES 2018 produjo un enunciado que debiera ser difundido ampliamente: “el conocimiento es un derecho humano universal, un bien público común para la soberanía y el buen vivir, la emancipación de los pueblos y para la construcción de la soberanía latinoamericana y caribeña” (Declaración, 2018; Declaración ciencia, 2018). La pandemia especialmente ha puesto en relieve la necesidad de universalizar este concepto sobre el conocimiento, ya que este debe estar al servicio del ser humano y el “buen vivir” de la sociedad.

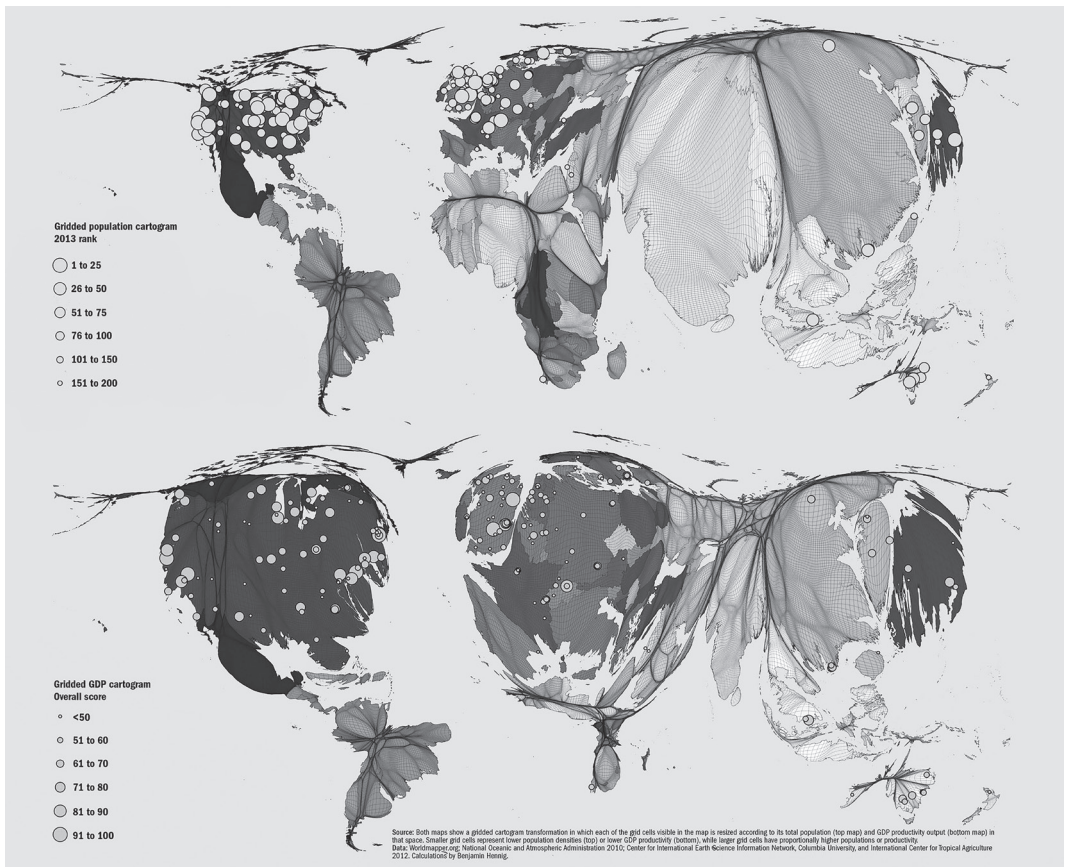
Respecto a la gestión de la ciencia, la universidad pública argentina tiene el deber de velar para dar respuesta al ¿por qué? y ¿para qué? se hace ciencia en la Argentina y reconocer los problemas de nuestra sociedad para ser pertinentes en el desarrollo científico-tecnológico. La gestión involucra “encontrar los mejores caminos” que permitan orientar el desarrollo científico y tecnológico, no solo a la comprensión de los diferentes fenómenos, sino también a la aplicación del conocimiento con miras a la solución de necesidades y problemas de la sociedad. Es decir, que el desarrollo tenga su motivación en ser la respuesta a las problemáticas sociales, problemas estos que tienen que ser solucionados con la capacidad del sistema científico argentino. Esa es también una de las motivaciones esenciales de la gestión científica y tecnológica de nuestras universidades.

Las tareas que debiera realizar una Secretaría de Ciencia y Técnica son, entre otras:

- Grupos de investigación.
- Desarrollo de productos tecnológicos.
- Gestión de la comunicación científica.
- Comunicación pública de la ciencia y la tecnología.
- Gestión social del conocimiento.
- Educación.
- Formación técnica y científica.

- Semilleros de investigación y comunidades de práctica.
- Pasantías y movilidad nacional e internacional.
- Gestión de la propiedad intelectual.
- Relacionamiento con actores universidades-Estado-sociedad-organizaciones.
- Vigilancia tecnológica, inteligencia competitiva y prospectiva.

Figura 9. Parte superior: planisferio construido de manera que el área de cada país es multiplicada, en este caso, por su densidad poblacional. Parte inferior: planisferio construido de modo que se multiplica el área de un país de acuerdo a su PBI. Los círculos muestran la ubicación geográfica de las doscientas universidades mejor posicionadas en los rankings.



Fuente: Baty, P. y Henning, B. (2014).

Para finalizar, se ha seleccionado la figura 9 (Baty y Henning, 2014) como un ejercicio didáctico que ilustra la importancia de las universidades como factor clave para estimular el desarrollo. La parte superior de la figura es un planisferio construido con una regla especial: el área de cada país es multiplicada, en este caso, por su densidad poblacional, como ven, aparece la India y China extremadamente enfatizadas, y raquítico el Cono Sur, América del Sur. El planisferio de la parte inferior es obtenido mediante un ejercicio similar, pero esta vez se multiplica el área de un país por su PBI. En este caso Europa, Estados Unidos, Japón, gran parte de China, tienen un tamaño más relevante. Los círculos rosados y celestes muestran la ubicación geográfica de las doscientas universidades mejor posicionadas en los rankings. Esto es una ilustración gráfica que muestra cómo las universidades constituyen un factor decisivo en el desarrollo de los países.

3. GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD

La función de investigación en la universidad es una de las funciones principales junto con la docencia y la extensión. Siempre está en constante diálogo con estas otras dos funciones y muchas veces estamos en deuda con esa articulación necesaria; una de esas funciones nos vuelve más hacia el interior de la universidad, si se quiere, que sería la de docencia, y la otra nos abre las puertas hacia la comunidad y al entorno de la universidad, que sería la extensión universitaria. Pero la función investigación también tiene mucho de intercambio con el afuera y en ese afuera no solo se encuentra el sistema nacional de ciencia y tecnología en su conjunto –la universidad es un subsistema de ese sistema–, sino que está en relación con redes, organizaciones supranacionales, organismos de la sociedad civil, del sector productivo, etcétera. Entonces, es una función bien compleja que vamos a ir delineando a continuación.

Para plantear la temática, un paso obligado lo constituyen –en primer lugar– las políticas de ciencia y tecnología –o de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I)– del país. Por un lado, la universidad tiene su propia reglamentación, su propia normativa, sus propios planes estratégicos de ciencia y tecnología, pero todo ello convive con normativas de órganos de promoción de ciencia y tecnología referidas a recursos humanos en investigación y a subsidios para investigar que también tienen una incidencia fundamental a la hora del desarrollo de la investigación en la universidad. En segundo lugar, es necesario reconocer los modelos de gestión de las universidades públicas y cómo desarrollan las tres dimensiones de esa gestión: la gestión de la I+D+I propiamente dicha; la gestión de recursos humanos en investigación; la gestión de transferencia y vinculación del conocimiento.

3.1. LAS POLÍTICAS EN I+D+I Y LA UNIVERSIDAD

El encuadre institucional e histórico que condiciona a las actividades de investigación en la universidad pública conforma un espacio muy complejo, en el que convergen normativas muy diversas que inciden en el desarrollo de la labor de los investigadores. La propia universidad y sus reglamentos, la

normativa de los órganos de promoción de la ciencia referida al personal y a los subsidios otorgados, las resoluciones del Ministerio de Educación y las derivadas de los programas específicos, como el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores.

Las actividades en ciencia y tecnología que se llevan a cabo en la universidad son en sí un subsistema integrado al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en el que –a partir de la Ley de Educación Superior N° 24521/1995 y la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación N° 25467/2001– intervienen dos entidades rectoras en materia de orientación prospectivo-estratégica en investigación científico-tecnológica: la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación (SPU-ME) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT). Hay una incidencia de otros ministerios, pero siempre es menor. Vamos a referirnos a las políticas que directamente alcanzan a las universidades, ya sea porque surgen requerimientos específicos de esos organismos, ya sea porque inciden en las distintas acciones que las propias universidades desarrollan.

En primer lugar, partimos de la Ley de Educación Superior N° 24521/1995 que establece entre las funciones básicas de las instituciones universitarias la de formar y capacitar científicos; y promover y desarrollar la investigación científica, tecnológica, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas.

Un órgano descentralizado e independiente que fue creado por la ley es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que impacta en las universidades de varios modos: la acreditación de carreras y la evaluación externa, dentro de la que se evalúa la función de gestión de la investigación. Respecto de la evaluación externa de las universidades, en investigación, se evalúan las políticas de investigación, desarrollo y creación artística de las instituciones; y se analizan las condiciones de generación de proyectos y programas, y de equipos de investigación con participación de docentes y alumnos. Estos requerimientos de la CONEAU impactan en el desarrollo de la investigación en la universidad.

Otro órgano de coordinación y consulta del sistema universitario, que fue creado en 1985 y que la ley también menciona explícitamente, es el Consejo Interuniversitario Nacional, que está constituido por el conjunto de rectores de las universidades públicas. Se organiza en comisiones de acuerdo a temáticas –existe una comisión específica de ciencia, tecnología y arte–. Es necesario destacar algunos planes y programas que ha producido el CIN y que tienen incidencia en el trabajo de la función investigación en la universidad. Uno de ellos es entonces el Plan de Fortalecimiento en las universidades nacionales de 2008, el cual establece criterios y condiciones para guiar la política científica y tecnológica en las universidades nacionales, potenciar su aporte al cumplimiento de sus funciones y de los objetivos estratégicos del país en materia de ciencia, tecnología e innovación; otro es el Programa Estratégico de Investigación y Desarrollo (PEID) de 2009, que establece e identifica áreas prioritarias en forma conjunta con las universidades; en el 2015, el Sistema de Evaluación de Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología establece criterios de evaluación discriminados para el personal dedicado a la investigación básica, el dedicado a la investigación aplicada y el de desarrollo tecnológico y social; y el último documento en el que las universidades estamos trabajando consiste en el establecimiento de indicadores que permitan conocer fehacientemente la participación efectiva del sistema universitario en el gasto público en CyT. El

documento propone mejorar la medición de la contribución de las universidades al desarrollo científico y tecnológico en las estadísticas en ciencia y tecnología.

En el Ministerio de Educación, específicamente, destacamos dos programas de la Secretaría de Políticas Universitarias que directamente impactan en la universidad: uno es el Programa Incentivos a Docentes Investigadores,² creado en 1993; y el otro se trata del Programa de Fortalecimiento de Ciencia y Tecnología en las Universidades Nacionales, creado en 2017.

- El *Programa de incentivos a Docentes Investigadores* se propone promocionar las tareas de investigación en el ámbito académico, mediante el establecimiento de un sistema de categorización constituido por cinco categorías de los docentes-investigadores, cuyos indicadores determinan la posición académica del docente investigador.
- El *Programa de Fortalecimiento de Ciencia y Tecnología en las Universidades Nacionales* constituye un subsidio anual específico para el fortalecimiento de las capacidades de la universidad, tanto en gastos corrientes como en gastos de capital.³

La Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación N° 25467/2001 estructura, impulsa y promueve las actividades de ciencia, tecnología e innovación. Constitución del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta ley crea el Consejo Federal, los consejos regionales de Ciencia y Tecnología y el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología, organismos encargados de establecer las políticas nacionales y las prioridades consiguientes, bajo la forma de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva cuenta con una serie de instrumentos que tienen incidencia en las universidades por su relevancia en la instalación de políticas en ciencia y tecnología:

- *Programa de Evaluación Institucional (PEI)* (Subsecretaría de Evaluación Institucional): realiza evaluaciones a las instituciones de ciencia y tecnología del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- *Relevamiento anual de entidades que realizan actividades científicas* (Secretaría de Planeamiento y Políticas): genera y actualiza información y estadísticas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2. En 2019, se creó el Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios SIDIUN (Resolución APN-MECCYT Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología N° 1216/2019), pero aún no ha sido implementado.

3. Se encuentra en el presupuesto anual de las universidades nacionales, en lo que se denomina “debajo de la línea”. Actualmente el ítem se identifica como “gasto en ciencia y tecnología”.

- *Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación*: es un organismo nacional descentralizado con autarquía administrativa y funcional, actuante en la órbita del MINCyT que promueve la investigación científica, la generación de conocimiento y la innovación productiva de la Argentina, para mejorar su perfil productivo y la calidad de vida de la población. Los instrumentos de promoción orientados en distintas temáticas, sectores y beneficiarios, se orientan a través de: el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT); el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC).

- *El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)*: desarrolla desde 2018 un programa de fortalecimiento para aquellas instituciones con menor desarrollo relativo.

3.2. LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Las políticas institucionales que orientan la investigación se encuentran comprendidas en la normativa que constituye el marco institucional y la estructura funcional de la universidad. Así, el estatuto establece los objetivos de la universidad respecto de la formación de investigadores, de cómo debe ser la investigación que debe desarrollarse; y el Plan de Desarrollo Institucional y el Plan estratégico en I+D+i (o similar) establecen con distintos grados de precisión los objetivos, acciones para llevar adelante, los resultados esperados e indicadores de seguimiento de la investigación. También es posible encontrar en la normativa la identificación de áreas de vacancia; necesidades de formación y perfeccionamiento de los recursos humanos; los criterios básicos para la asignación de fondos a proyectos; y la orientación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las actividades de I+D+i.

En cuanto a la estructura funcional, las universidades cuentan con una Secretaría de Ciencia y Tecnología dependiente del Rectorado, que tiene como tarea el diseño integral de la política de investigación científica y tecnológica y la promoción de los mecanismos necesarios para su fomento y ejecución, así como la coordinación de dicha política con la del conjunto del sistema nacional de investigación científica y tecnológica. Sus áreas de incumbencia son: supervisión y coordinación; propuestas de planes y programas de investigación científica y tecnológica; gestión de la información científica; vinculación científico-tecnológica con los sectores sociales y productivos para consultorías y servicios; vinculación con redes científicas para fomentar proyectos conjuntos en centros de investigación nacionales e internacionales; evaluación, seguimiento y búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, para los proyectos de investigación prioritaria; entre otros.

Asimismo, cada unidad académica (departamento, facultad, instituto, escuela) cuenta con una secretaría de investigación a partir de cuya tarea se desarrollan los programas y proyectos de investigación, fundamentalmente se ocupa de promover, gestionar y realizar el seguimiento de los proyectos de investigación.

En muchos casos, es posible encontrar también en las universidades consejos asesores de investigación, como órganos colegiados que se ocupan de establecer las prioridades que surgen del planeamiento estratégico, y a partir de los cuales se desarrolla la función de CyT.

Finalmente, es posible distinguir, en la gestión de la investigación, tres niveles de desarrollo basado en el conocimiento: el primero centrado en el objeto, el segundo centrado en el agente y el tercero centrado en el contexto. Así, la gestión que se centra en el objeto es la gestión de la investigación propiamente dicha, la centrada en el agente se ocupa de la gestión de los recursos humanos en investigación y la centrada en el resultado se ocupa de la transferencia y vinculación al conocimiento. Se trata de dimensiones que se entrecruzan y solapan pero que al momento de organizar la gestión son útiles para administrar, controlar y evaluar el desarrollo de la investigación en la universidad.

- Dimensión 1: centrada en el objeto: gestión en I+D+i (dimensión 1).
- Dimensión 2: centrada en el agente: gestión de recursos humanos en investigación (dimensión 2).
- Dimensión 3: centrada en el resultado: gestión de transferencia y vinculación del conocimiento (dimensión 3).

En lo que sigue, vamos referirnos en detalle a cada una de las tres dimensiones.

3.2.1. DIMENSIÓN 1: GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

En la dimensión de la gestión de la investigación, desarrollo e innovación, la tarea se centra en la creación de herramientas para el planeamiento, control y el desarrollo de políticas específicas. Así, es necesario contar con un relevamiento sistemático y pormenorizado de la información científica de la universidad (proyectos, disciplinas, recursos humanos, producción y transferencia). Información esta que también requieren varios organismos externos (CONEAU, MINCyT, etc.) para el relevamiento de actividades. Para ello se construyen bases de datos con diversos indicadores.

En esta dimensión incluye: la gestión de programas y proyectos, la gestión de recursos económicos y físicos y la gestión de desarrollo de la investigación.

En primer lugar, la *gestión de programas y proyectos de investigación*. Se distinguen tipos de programas (internos/externos, nacionales/regionales) y tipos de proyectos según la índole de la investigación (investigación básica, aplicada, desarrollo experimental), según las disciplinas desde las cuales se trabaja o se desarrollan las actividades científicas y tecnológicas (ciencias agrícolas, ciencias médicas, ciencias sociales, ciencias exactas y naturales, humanidades, ingeniería y tecnología), y según los sectores de aplicación (exploración y explotación de la tierra; infraestructuras y ordenación del territorio; control y protección del

medio ambiente; protección y mejora de la salud humana; producción, distribución y utilización racional de la energía; producción y tecnología agrícola; producción y tecnología industrial; estructuras y relaciones sociales; exploración y explotación del espacio; investigación no orientada; otra investigación civil; defensa).

En esta dimensión, se controlan además los procedimientos para la acreditación y evaluación de programas y proyectos. Y se establece una categorización centralizada de núcleos de investigación o unidades de investigación (Instituto, Centro, Gabinete o Laboratorio, Programa y Grupo) que pueden servir de base, por ejemplo, para el proceso de asignación de becas, de fondos y otros programas de desarrollo. Todo ello apunta a la conformación y consolidación de grupos de investigación estables para el diseño de mecanismos que incentiven el acercamiento de otros nuevos.

En segundo lugar, la *gestión de recursos económicos y físicos* incluye la implementación de políticas de las universidades para asignar un presupuesto anual a las actividades de investigación; considerar la diversidad de fuentes de financiamiento para la investigación; y constituir los criterios de recursos a asignar, según la importancia de los resultados para la comunidad y el rigor metodológico y de investigación, tanto en investigación básica como aplicada. A ello se suman otros indicadores muy importantes a la hora de gestionar la investigación: los espacios, los equipamientos, el acervo bibliográfico y la conectividad para el desarrollo de la investigación.

En tercer lugar, la *gestión del desarrollo de la investigación*. Con el fin contar con instrumentos para la toma de decisiones de políticas para el sector, es necesario realizar relevamientos sistemáticos y centralizados de la información sobre: proyectos totales vigentes en el año; proyectos vigentes por unidad académica o ejecutora; proyectos con más de una unidad académica o ejecutora; tipo de investigación; cantidad de investigadores; cantidad de becarios; cantidad de personal técnico de apoyo involucrado; financiamiento; resultados de la investigación (publicaciones y presentaciones a reuniones científicas; convenios, subsidios, etc.).⁴ Todo ello organizado en sistemas informáticos (bases de datos) para la administración y gestión de los programas y acciones.

3.2.2. DIMENSIÓN 2: GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN INVESTIGACIÓN

La dimensión de gestión de recursos humanos se organiza en cuatro áreas: conformación de los recursos humanos de la investigación, evaluación de recursos humanos, carreras de investigación y formación de posgrado y capacitación.

En primer lugar, es necesario conocer con qué recursos humanos cuenta la función y a qué se llama investigador universitario. La resolución del CIN N° 1177/16, referida a los indicadores de la función ciencia y técnica en las instituciones universitarias establece una definición del investigador en las universidades:

4. Indicadores de la función ciencia y técnica en las instituciones universitarias (CIN, N° 1177/16).

debe tener un cargo docente universitario/a con el que realiza I+D con dedicación simple, semiexclusiva o exclusiva, con lugar de trabajo en la Universidad, y participar en un proyecto de I+D reconocido institucionalmente en la Universidad como integrante-investigador. A diferencia de otras instituciones científico-tecnológicas los docentes tienen ante todo obligaciones docentes, son “docentes investigadores”.

Aquí se plantea la necesidad de equilibrio en la distribución de la carga horaria de las dedicaciones orientadas a la docencia y a la investigación. El Convenio Colectivo de Trabajo vigente establece obligaciones horarias semanales: para la dedicación exclusiva, 40 horas; para la dedicación semiexclusiva, 20 horas; para la dedicación simple, 10 horas. El Programa de Incentivos –por su parte– reconoce hasta 20 horas semanales en investigación.

Asimismo, es necesario reconocer otras figuras de investigadores en los proyectos. Ellos son:

- Investigadores de otras instituciones: (CONICET, CIC, otros).
- Alumnos de grado y posgrado.
- Becarios: con becas de grado y posgrado, otorgadas por la propia universidad o bien financiadas por terceros.
- Personal no docente, técnico y de apoyo administrativo, directamente vinculado a las actividades de ciencia y tecnología.
- Personal no docente, básicamente administrativo, que indirectamente está involucrado en actividades de ciencia y tecnología (RRHH, contabilidad, patrimonio, etc.).

En segundo lugar, otro tema directamente vinculado a los recursos humanos en investigación es la evaluación de los mismos en ocasión de diferentes convocatorias que exigen perfiles determinados y también con relación a las distintas carreras de investigadores que existen. Los indicadores fundamentales son: formación académica; docencia; actividad y producción en docencia; investigación científica o artística o desarrollo tecnológico acreditado; actividad y producción en investigación científica o desarrollo tecnológico; producción artística; transferencia; formación y dirección de recursos humanos para la investigación, el desarrollo tecnológico y la creación artística; gestión. Una problemática que se presenta es el predominio de la evaluación cuantitativa sobre la cualitativa. Si bien existen propuestas de integración de información cuantitativa y cualitativa que supere el limitado conjunto de indicadores bibliométricos –basados en el factor de impacto y el recuento de artículos de registrados en bases de datos de publica-

ciones periódicas— aún no se han diseñado políticas que las viabilicen, dado fundamentalmente el grado de complejidad para desarrollarlas.

Otra problemática la constituye la necesidad de establecer criterios y mecanismos de evaluación diferenciados de los investigadores que realizan investigación aplicada y desarrollo tecnológico y social (PDTs). Las propuestas al respecto consisten en la inclusión de evaluadores externos al propio sistema (pares y no pares); la evaluación elaborada a partir del demandante y/o adoptante, sobre el grado de avance del proyecto; del promotor, sobre el grado de avance del proyecto; del director del proyecto, sobre el desempeño de los investigadores participantes, etc. Finalmente, también es necesario establecer criterios de evaluación específicos para cada área del conocimiento.

En tercer lugar, es necesario considerar en esta dimensión las distintas carreras de investigación para docentes investigadores: de la universidad, del Programa Incentivos, carrera CONICET, carrera CIC de la provincia de Buenos Aires. Entre ellas, la que tiene un mayor impacto en las universidades es el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores —creado en 1993—, creado con el fin de promocionar las tareas de investigación en el ámbito académico, fomentando una mayor dedicación a la actividad universitaria, así como la creación de grupos de investigación. Para ello, este Programa ha desarrollado un sistema de categorización constituido por cinco categorías de los docentes-investigadores, que consiste en un proceso de evaluación con pautas homogéneas de la actividad científica y tecnológica de los docentes investigadores.

Finalmente, en cuarto lugar, respecto de la formación de posgrado de docentes-investigadores, corresponde a la gestión dar impulso y propiciar la participación de docentes en becas de posgrado, fundamentalmente orientadas a temas prioritarios en áreas poco desarrolladas o de vacancia *dentro de la institución*. También, se pueden prever capacitaciones en gestión de la ciencia y tecnología para los investigadores.

3.2.3. DIMENSIÓN 3: GESTIÓN DE LA TRANSFERENCIA Y LA VINCULACIÓN DEL CONOCIMIENTO

La tercera dimensión, la gestión de la transferencia y la vinculación del conocimiento, está centrada en los resultados de las investigaciones.

En primer lugar, la gestión de resultados aporta información útil a la hora de la presentación en convocatorias, las categorizaciones, la realización de convenios, la divulgación de la investigación hacia la comunidad. Entre las acciones de transferencia de la producción científica, se pueden encontrar: el fomento a la publicación de los resultados de las investigaciones en revistas con referato, internacionales, indexadas, con alto índice de impacto; y la divulgación de la investigación hacia el interior de la universidad y la comunidad.

En esta dimensión, también es necesario incluir —en segundo lugar— las acciones relacionadas con el acceso abierto (AA) de la producción académica y científica. A partir de la aprobación de la Ley N° 26899 de Repositorios Digitales Institucionales de Acceso Abierto, los organismos e instituciones públicas que componen el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y que reciben financiamiento del Estado

nacional deben desarrollar repositorios digitales institucionales de acceso abierto, propios o compartidos, en los que se deposite la producción científico-tecnológica resultante del trabajo, formación y/o proyectos, financiados total o parcialmente con fondos públicos, de sus investigadores, tecnólogos, docentes, becarios de posdoctorado y estudiantes de maestría y doctorado. Esta producción científico-tecnológica abarca al conjunto de documentos (artículos de revistas, trabajos técnico-científicos, tesis académicas, entre otros), que sean resultado de la realización de actividades de investigación. A partir de políticas, estándares y protocolos comunes establecidos por el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD, MINCyT-CICyT), los repositorios institucionales digitales en ciencia y tecnología constituyen una red interoperable. El modelo de Acceso Abierto (AA) a la producción científico-tecnológica implica que los usuarios de este tipo de material pueden, en forma gratuita, leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o enlazar los textos completos de los artículos científicos, y usarlos con propósitos legítimos ligados a la investigación científica, a la educación o a la gestión de políticas públicas, sin otras barreras económicas, legales o técnicas que las que suponga internet en sí misma. La única condición que plantea este modelo para la reproducción y distribución de las obras que se pongan a disposición es la obligación de otorgar a los autores el control sobre la integridad de su trabajo y el derecho a ser adecuadamente reconocidos y citados.

En tercer lugar, en esta la dimensión, se suma el estudio del *impacto de las publicaciones científicas de la propia universidad*, a partir de las publicaciones de los autores, de las indexaciones que reciben estas revistas, entre otros indicadores. La gestión de revistas científicas permite difundir la producción de distintas disciplinas, y –en el modelo de acceso abierto– beneficia a estudiantes, docentes e investigadores.

Finalmente, un área esencial es la de *vinculación social y tecnológica* que se ocupa de la captación de demandas del sistema social y productivo local; la transferencia de los resultados de la actividad de investigación al sector social y productivo; la promoción de la producción de patentes y registros de propiedad intelectual; la formación de personal especializado en propiedad intelectual; el fomento de acciones de vinculación científica y tecnológica con otras instituciones nacionales y regionales; las relaciones interinstitucionales académicas y colaboraciones con grupos de trabajo de otras universidades del país y del exterior.

3.3. DESAFÍOS

A continuación, se plantean algunos de los desafíos de la gestión de la investigación en las universidades públicas en cada dimensión.

- Respecto de la gestión I+D+i:
 - Articular con el sistema nacional de ciencia y tecnología e innovación.
 - Impulsar líneas de investigación institucionales y promover un mayor número de líneas de trabajo interdisciplinar.
 - Diseñar e implementar estrategias para el desarrollo de áreas de vacancia que sean definidas como prioritarias.
 - Profundizar el trabajo articulado con las otras funciones de la universidad (docencia y extensión).
 - Producir información pública de calidad que refleje el impacto de la investigación de las universidades en el sistema nacional.

- Respecto de los recursos humanos para la investigación:
 - Abogar por el acrecentamiento de los recursos humanos dedicados a la investigación, mediante –por ejemplo– el aumento de dedicaciones exclusivas.
 - Implementar nuevas formas de evaluación que tengan en cuenta el impacto social y productivo de las investigaciones.

- Respecto de la transferencia y vinculación del conocimiento:
 - Mejorar la visibilidad de los resultados de la investigación.
 - Profundizar la relación con el tejido socioproductivo del entorno universitario.

4. GESTIÓN DE LA VINCULACIÓN TECNOLÓGICA

¿Cómo hacemos para que esa gran acumulación de conocimiento que se genera día a día en lo que llamamos el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología –que en gran parte son las universidades nacionales– trascienda los límites de los laboratorios, centros e institutos que lo producen? ¿Cómo hacemos

para que todo ese producido llegue e impacte en la vida productiva, en las empresas y en la calidad de vida del resto de la población? ¿Cómo hacemos para que ese Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y las universidades mismas, conozcan cuáles son los problemas, cuáles las necesidades y demandas de todo el sector productivo, de la sociedad? De ese modo, parte del tiempo de la investigación podría dedicarse a la solución de problemas concretos, a la mejora de los problemas sociales, los procesos productivos, el cuidado ambiental; en síntesis, a los temas que están asociados directamente a la calidad de vida de todos nosotros. ¿Cómo logramos que ese conocimiento conseguido con financiamiento público en su gran mayoría impacte en la sociedad y en la generación de políticas públicas? Ese camino, esa necesidad de encuentro de dos mundos que –en principio– parecen tan lejanos es lo que se intenta hacer a través de lo que llamamos la vinculación tecnológica.

Hoy, probablemente, sea un poco más fácil hablar de vinculación tecnológica. La pandemia puso ejemplos muy claros de la relación entre el sector productivo y las universidades: Astrazeneca y la Universidad de Oxford desarrollaron una vacuna; Pfizer y BioNTech (un *spin off* de una universidad alemana), en Italia el Instituto Spallanzani (similar al Instituto Malbrán) y el Laboratorio Takis. En estos ejemplos, y tantos otros, pudo verse la relación entre los sectores de la producción y los sectores de la investigación a través de ejemplos concretos de vinculaciones tecnológicas. No es necesario ir afuera del país, también pueden verse ejemplos concretos en la Argentina. Por ejemplo, la Universidad Nacional de Rosario desarrolló un respirador en un tiempo récord con una empresa privada; o el Laboratorio de Hemoderivados de la Universidad Nacional de Córdoba que produjo plasma también para las primeras etapas de la pandemia.

Ahora bien, esto no sucede de un día para otro, necesariamente tiene que haberse producido un encuentro, un conocimiento y haber generado una confianza entre los dos sectores para poder alcanzar el desarrollo de un producto específico, y eso es la construcción que debe llevar adelante la vinculación tecnológica.

La vinculación tecnológica es un proceso interactivo, justamente, entre la oferta y la demanda de tecnología, que consiste en generar esos puentes de confianza para desarrollar emprendimientos en común entre dos mundos que muchas veces son muy diferentes. Por un lado, es necesario conocer todas las capacidades, todas las ventajas de ciencia y tecnología, y, por otro lado, es necesario conocer cuáles son las necesidades, los problemas a solucionar, contribuir al desarrollo de nuevos productos, de procesos innovadores, que sean abordados en los laboratorios y en los centros de investigación de todo el sistema. Allí, aparece la figura necesaria del vinculador tecnológico, la persona que se relaciona y relaciona dos sistemas distintos, el mundo empresarial con nuestras instituciones, en cada una de las regiones y territorios en donde se desarrollan nuestras universidades. Esta persona o conjunto de personas tienen que tener algunas habilidades y competencias, como las que se señalan a continuación:

- Manejo del estado del arte tecnológico.
- Capacidad de apoyo a la creación de nuevas empresas.

- Conocimiento de los laboratorios e institutos de investigación, de sus producciones, de sus potenciales resultados con oportunidad de generar negocios.
- Visión territorial y conocimiento de las cadenas de valor.
- Capacidades lógicas y dialógicas para trabajar en red.
- Desarrollar relaciones con las empresas y con el sistema científico-tecnológico.

Es decir, lo que nuestras universidades necesitan es encontrar personas con capacidades bilingües, que conozcan el lenguaje de los grupos de investigación, de cada una de nuestras instituciones, que es específico, con valores propios, que tiene plazos determinados y que tiene que mostrar su producción, y, al mismo tiempo puedan relacionarse con empresarios y emprendedores, que también tienen un día a día muy complejo, que tienen problemas con los bancos, con los empleados, con los insumos, con los controles ambientales, con los cobros. Ese es el trabajo de la vinculación tecnológica: poder encontrar el punto común entre esos dos universos que a veces son tan diferentes; y además generar confianza entre esas personas, que probablemente tengan mucho en común, pero parte de la tarea del vinculator es que lo descubran.

Los que hemos tenido la posibilidad de trabajar en varias universidades, de diferentes escalas, magnitudes, hemos aprendido que, desde que se produce un conocimiento, por ejemplo, desde un descubrimiento en el laboratorio de una molécula que pueda emplearse en uso farmacéutico, hasta su producción en escala industrial y su posterior comercialización, hay un largo camino que –seguramente– llevará años. Algunos pasos son técnicos: hay que generar un proceso industrial a la escala necesaria; otros legales: debe ser patentable; otros sanitarios: es necesario hacer pruebas clínicas; otros regulatorios: se necesitan autorizaciones del ANMAT; otros comerciales: hay que verificar si hay una competencia que produce lo mismo, hay que diseñar estrategias de marketing, etc. Por ejemplo, si pensamos en la batería de litio que se desarrolla en una universidad, el tiempo que pasa hasta que esa batería sea utilizada en un automóvil que se mueve, es un proceso con distintos escalonamientos que deben producirse y que a veces son tan complejos como el mismo descubrimiento en sí. Con esto señalamos la complejidad que adquiere o que alcanza la vinculación tecnológica. Todo ese tiempo, que implica trabajo y desarrollo, sin la certeza absoluta de la obtención de un producto comercializable, requiere de un financiamiento de riesgo, que puede ser público o privado, cuyos aportes deberían ser compensados en el tiempo de vida del producto.

Los ejemplos dados no deben desalentar. Pareciera que las universidades que están en condiciones de hacer este tipo de vinculación son pocas, son las más grandes, las que tienen más historia. Al contrario, todas las universidades tienen posibilidades de realizar desarrollos similares por diferentes cuestiones. Primero, porque en cada una de nuestras regiones hay una serie de consultas cotidianas, de problemas en los que podemos involucrarnos, desde la producción agrícola, los problemas de los residuos sólidos urbanos, la adaptación de distintas técnicas o tecnologías en las más variadas actividades. La universidad,

por más reciente que sea su grado de desarrollo, puede participar en forma directa en la solución de los problemas. Pero además tiene que suceder que la universidad se vea como una puerta de entrada a todo ese gran sistema nacional de ciencia y tecnología del que ya hicimos referencia, porque seguramente vamos a encontrar dentro de ese sistema la respuesta a todos los problemas que nos puedan plantear los distintos actores del territorio. Lo que nosotros tenemos que tener entonces es un conocimiento del amplio panorama sobre la gran cantidad de actividades que se desarrollan en el sistema nacional de ciencia y tecnología. Con la misma profundidad deben conocerse las características del territorio donde cada institución desarrolla sus actividades, es decir, de la producción, de las cadenas de valor, de los problemas sociales, ambientales, etc.

Para muchos autores, la vinculación tecnológica es hoy el cuarto pilar de la universidad pública argentina, a la altura de la docencia, la investigación y la extensión. Sin embargo, todavía su desarrollo es desigual, su reconocimiento institucional es muy variado, y no se ha logrado un sistema de evaluación apropiado para las personas que se dedican a la actividad. No obstante, la vinculación tecnológica es ya objeto de estudio.

En la figura que sigue se muestran una serie de conceptos que remiten inmediatamente a las áreas de vinculación tecnológica de las universidades:



Cada uno de estos temas merece una presentación, los mencionamos para señalar que la actividad, que comenzamos definiendo como la búsqueda de relación entre dos mundos diferentes, va adquiriendo complejidad y aparecen distintos instrumentos que pueden favorecer en cada caso en particular este tipo de relaciones.

En 2020, la Ley N° 23877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica cumplió treinta años. Esta ley da el marco para que la vinculación pueda hacerse en el sistema nacional y produzca mejoras concretas en la actividad productiva y comercial. Incluso, ya prevé que las unidades de vinculación (UVT) –que se crean por esta ley–, que son las que median entre los grupos de investigación y los sectores productivos, puedan ser las mismas universidades nacionales. Además, otorga el marco jurídico para poder realizar estas actividades de manera razonable.

30 años de ley 23.877

La Ley 23.877, de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica –y sus reglamentaciones– aporta el marco para la transferencia al sector productivo de los resultados de la investigación y servicios tecnológicos de nuestras entidades de I+D. Constituye una de las principales políticas que, al igual que otras que le sucedieron en el mismo sentido, contribuyen a la competitividad del país.

Calidad
Universitaria

Secretaría de Políticas
Universitarias

Ministerio de Educación
Argentina

Algunos artículos de la ley, que dan un fuerte impulso a la vinculación del sistema científico-tecnológico con el sistema productivo son los que siguen:

ARTICULO 1° — La presente ley tiene por objeto mejorar la actividad productiva y comercial, a través de la promoción y fomento de la investigación y desarrollo, la transmisión de tecnología, la asistencia técnica y todos aquellos hechos innovadores que redunden en lograr un mayor bienestar del pueblo y la grandeza de la Nación, jerarquizando socialmente la tarea del científico, del tecnólogo y del empresario innovador.

ARTICULO 3° — A los fines de la presente ley, se formulan las siguientes definiciones:
d) Unidad de Vinculación: ente no estatal constituido para la identificación, selección y formulación de proyectos de investigación y desarrollo, transmisión de tecnología y asistencia técnica. Representa el núcleo fundamental del sistema, aportando su estructura jurídica para facilitar la gestión, organización y gerenciamiento de los proyectos. Puede estar relacionado o no, con un organismo público;

ARTICULO 5° — Las instituciones oficiales de investigación y desarrollo que adhieran a la presente ley, quedan facultadas para establecer y/o contratar unidades de vinculación, con la finalidad de que dispongan de una estructura jurídica que les permita una relación más ágil y contractual con el sector productivo de bienes y/o servicios.

ARTICULO 6° — A los efectos de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 5°, las instituciones oficiales de investigación y desarrollo adheridas a la presente ley:

b) Podrán establecer asignaciones adicionales para el personal. Las mismas deberán ser extraídas de los fondos producidos por los proyectos que desarrollen.

ARTICULO 14. — La Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación, será la autoridad de aplicación de la presente ley.

Calidad
Universitaria

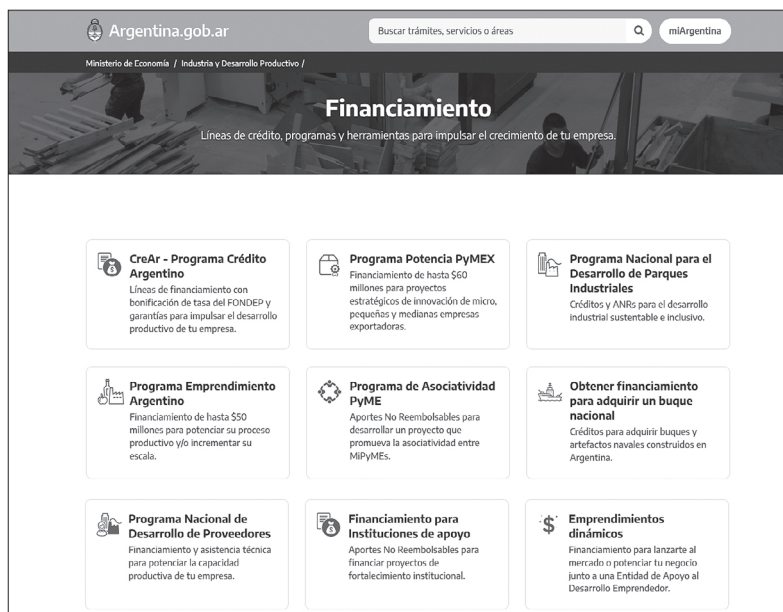
Secretaría de Políticas
Universitarias

Ministerio de Educación
Argentina

Finalmente, es preciso realizar una referencia a distintos instrumentos de financiamiento que posibilitan el desarrollo de acuerdos público privado. En particular, se muestran ejemplos del sistema nacional. Primero, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, Desarrollo y Tecnología que es parte del MINCyT. En la siguiente imagen puede verse que hay muchas convocatorias, diferentes opciones para poder trabajar (se muestran solo algunas).



Por otra parte, dentro del Ministerio de Economía, en el Área de Industria y Desarrollo Productivo, también se ofrecen una serie de financiamientos:



Cuando hay una buena idea, iniciativa o proyecto es posible conseguir el financiamiento que permita su desarrollo.

A modo de cierre, se subraya un aspecto característico de la actividad de vinculación tecnológica, que la diferencia del resto de las actividades universitarias: es el área donde se discute de patentes, licenciamiento, servicios tecnológicos, contratos, en síntesis, de intercambios a título oneroso. De alguna manera es el área donde se pone “precio” a un bien intangible, como es el conocimiento.

En segundo lugar, se espera que, en la medida en que se generen más experiencias exitosas, se incremente la participación de la inversión privada en el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Finalmente, es necesario tener siempre presente que la vinculación es una doble vía y que –fuera del sistema de ciencia y tecnología– existen saberes y conocimientos que pueden sumarse e incorporarse en la búsqueda de soluciones de los desafíos y problemas que se enfrentan. La mirada de las personas dedicadas a la vinculación debe estar atenta y libre de preconceptos.

LECTURAS MÍNIMAS

ARGENTINA, DECRETO N° 21/2007. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-21-2007-135951/texto>

ARGENTINA, LEY N° 24521 de Educación Superior (1995). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/textact.htm>

ARGENTINA, LEY N° 25467 del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2001). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69045/norma.htm>

ARGENTINA, LEY N° 27614 de financiamiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241782/20210312>

BATY, P. Y HENNING, B. (2014). Fresh view of pale blue dot. Times Higher Education World University Rankings 2013-2014 [Internet]. Londres: Thomsom

Reuters [citado el 6 de agosto de 2014]. Recuperado de <http://tinyurl.com/kbs48w3>

BASANTA, E. M.; BIDIÑA, A.; EZEIZA POHL, C.; PÉREZ, N. Y PERISSÉ, M. (JULIO-DICIEMBRE DE 2013). La gestión del conocimiento aplicada a la función investigación en la Universidad Nacional de La Matanza, San Justo, provincia de Buenos Aires. Argentina. Revista científica *In Crescendo*, 4(2).

CRES (2018). *Plan de acción 2018-2028*. III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://cres2018.unc.edu.ar/uploads/PlandeAccionCRES20182028Esp.pdf>

---- (2018). *Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior*. Córdoba. Recuperado de <http://www.cres2018.unc.edu.ar/biblioteca/declaracion-final-cres-2018>

---- (12 DE JUNIO DE 2018). *Declaración sobre la ciencia, los conocimientos, las tecnologías y las artes*. Córdoba. Recuperado de http://www.cres2018.unc.edu.ar/uploads/prpositivo_rene.pdf

LATTUADA, M. (2014). La evaluación de la investigación en las universidades argentinas. Contextos, culturas y limitaciones. *Revista CTS*, 9(27), 157-164.

MANIFIESTO LIMINAR DE LA REFORMA UNIVERSITARIA DE CÓRDOBA (1918). Recuperado de <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>

OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA SOCIEDAD (OCST-OEI) (2012). *Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social. Programa iberoamericano en la década de los bicentenarios*. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/cienciayuniversidad/?article5200>

---- (2018). *Las universidades, pilares de la ciencia y la tecnología en América Latina*. III Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2018). Córdoba. Recuperado de <https://oei.int/publicaciones/las-universidades-pilares-de-la-ciencia-y-la-tecnologia-en-america-latina>

RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA-IBEROAMERICANA E INTERAMERICANA-(RICYT-OEI) (2021). *El estado de la ciencia: principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos*. Recuperado de <https://oei.int/oficinas/argentina/publicaciones/el-estado-de-la-ciencia-principales-indicadores-de-ciencia-y-tecnologia-iberoamericanos-interamericanos-2021>

SCHNEEGANS, S.; LEWIS, J. Y STRAZA, T. (EDS.) (2021). *Rapport de l'UNESCO sur la science: une course contre la montre pour un développement plus intelligent. Résumé exécutif*. París: UNESCO. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377250_spa

STEFANI, F. (2018). Rol actual y futuro de la ciencia en la innovación industrial y el crecimiento económico en Argentina. Recomendaciones para impulsar crecimiento económico sustentable en el mundo actual. Recuperado de https://www.biologia.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Stefani-2018_Rol-actual-y-futuro-de-la-ciencia-en-la-innovacion-industrial-en-Argentina.pdf

WISSEMA, J. G. (2009). *Towards the "Third Generation University"*. *Managing the University in Transition*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ALBORNOZ, M. Y GORDON, A. (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009). En M. Albornoz y J. Sebastián (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: CSIC. Recuperado de http://docs.politicascsti.net/documents/Argentina/Albornoz_Gordon_AR.pdf

AMESTOY, F. ET AL (2017). *Manual iberoamericano de indicadores de vinculación de la universidad con el entorno socioeconómico. Manual de Valencia*. Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS-OEI) y Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). Recuperado de http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2017/06/files_manual_vinculacion.pdf

- ARGENTINA, MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO Y POLÍTICAS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2017). *Lineamientos para una política en investigación fundamental*. Recuperado de <https://docplayer.es/57589254-Lineamientos-para-una-politica-en-investigacion-fundamental-secretaria-de-planeamiento-y-politicas-en-ciencia-tecnologia-e-innovacion-productiva.html>
- ARGENTINA, MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO Y POLÍTICAS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN (2011). *Argentina innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pai2020.pdf>
- AROCENA, R. (2013). Las políticas de educación superior en la democratización del conocimiento. *Horizontes Latinoamericanos*, 1(1), 9-20. Recuperado de <http://periodicos.fundaj.gov.br/HLA/>
- AROCENA, R. Y SUTZ, J. (2016). *La Universidad para el desarrollo*. Montevideo, Foro CILAC 2016, 16.
- AROCENA, R. Y SUTZ, J. (2009). Sistemas de innovación e inclusión social. *Pensamiento Iberoamericano*, 99-120. Recuperado de <https://eco.mdp.edu.ar/cendo-cu/repositorio/00735.pdf>
- BASANTA, E. M. ET AL (DICIEMBRE DE 2014). La gestión y transferencia del conocimiento en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de La Matanza. *RInCE*, 5(10). Recuperado de https://rince.unlam.edu.ar/upload/adjuntos/publicacion/nro10/vol5/articulo_gestion.pdf
- CHUDNOVSKY, D. (ABRIL DE 1999). Políticas de ciencia y tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina. *Revista CEPAL*, (67), 153-171. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12173/1/067153171_es.pdf
- DI MEGLIO, F. (NOVIEMBRE DE 2017). La política de vinculación científico-tecnológica en dos universidades argentinas. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 28(55), 141-179. Recuperado de <http://www.pcient.uner.edu.ar/cdyt/article/view/294/301>
- EZEIZA POHL, C. (2018). Capítulo 1: La investigación científica y tecnológica y su institucionalización en la universidad pública argentina. En *El Programa de incentivos a docentes investigadores y su incidencia en la producción y difusión de conocimiento en una universidad pública del conurbano bonaerense* (Tesis doctoral en Sociología). Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/166>
- GONZÁLEZ CONRADO, E.; VELAZCO, J. Y GÓMEZ, M. (2020). *Beneficios de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y su historia a 30 años de la sanción*. Recuperado de https://www.forocytp.org.ar/libro-ley23877/?utm_source=email_marketing&utm_admin=110122&utm_medium=email&utm_campaign=Libro_Ley
- HURTADO, D. (2010). *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- HURTADO, D. Y MALLO, E. (2012). Riesgos teóricos y agenda de políticas: el “mal del modelo lineal” y las instituciones de CyT como cajas negras. En H. Thomas, M. Fressoli y G. Santos, *Tecnología, desarrollo y democracia: nueve estudios sobre dinámicas sociotécnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires: Ministe-

rio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, pp. 221. Recuperado de <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/28%20-%20thomas%20hernan%20%2C%20otros%20-%20tecnologia%2C%20desarrollo%20y%20democracia%20-%20intro%20y%20cap.%201%20-%2038%20copis.pdf>

MARTÍNEZ PORTA, L.; TOSCANO, A. R. Y CAMBIAGGIO, C. (2014). La experiencia de la evaluación de la función I+D+i de las universidades a través del Programa de Evaluación Institucional (PEI). *Revista CTS*, 9(27), 165-181. Recuperado de http://www.revistacts.net/files/Volumen_9_Numero_27/FINALES/CTS27FINAL.pdf

ROCA, A. Y VERSINO, M. (2009). Las políticas de ciencia y tecnología en la Argentina reciente (1983-2008). Los discursos de gestión y las prácticas de evaluación. *Administracao da FEAD-Minas*, 6(1/2), 33-35.

SAGASTI, F. (2013). *Ciencia, tecnología, innovación. Políticas para América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SARTHOU, N. F. (2016) ¿Qué veinte años no es nada? Cambios y continuidades en los criterios de eva-

luación del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en la universidad argentina (1994-2014). *Revista CTS*, 11(32), 85-110. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/924/92445928006.pdf>

VACCAREZZA, L. S. (1997). Las políticas de vinculación universidad-empresa en el contexto latinoamericano. *Espacios*, 18(1). Recuperado de <https://www.revistaespacios.com/a97v18n01/40971801.html>

VARA, A. M.; MALLO, E. Y HURTADO, D. (2008). Universidad y sociedad del conocimiento: apuntes históricos y perspectivas actuales en el contrapunto entre centro y periferia. En H. Thomas, C. Giannela y D. Hurtado (eds.), *El conocimiento como estrategia de cambio Buenos Aires* (pp. 105-164). San Martín: Unsam Edita.

VERSINO, M.; DI BELLO, M. Y GUIDO, L. M. (2010). *Las actividades de "vinculación" de las universidades con el sector productivo: debates conceptuales y limitaciones empíricas para su análisis*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010. La Plata. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5599/ev.5599.pdf

MÓDULO V. a .

EVALUACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EVALUACIÓN EXTERNA Y DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (SIED)

Pablo Tovillas

1. INTRODUCCIÓN

En este texto se presentarán en primer lugar aspectos generales sobre el sistema de evaluación y acreditación argentino. En segundo lugar, se pondrá especial atención a los criterios y procedimientos para llevar adelante las evaluaciones institucionales externas. Por último, se realizarán consideraciones sobre las evaluaciones de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED).

Los sistemas de evaluación y acreditación han adquirido diferentes diseños, organización y contenido según los contextos nacionales particulares. Una característica común en el nivel internacional es que estas comisiones, agencias, organismos o programas de diferente tipo conforman “organismos intermedios” o de “control remoto” del sistema universitario. Se emplazan en un lugar intermedio entre el Estado central y las instituciones universitarias que cuentan con distintos niveles y grados de autonomía según el contexto nacional. Ejercen un control liviano y a distancia de las actividades académicas de docencia, investigación y extensión sin vulnerar los principios autonómicos.

En particular, el sistema argentino cuenta con tres singularidades: en primer lugar, las evaluaciones tanto de instituciones universitarias como de carreras de grado (las declaradas de interés público según el artículo 43 de la Ley N° 24521) y las de posgrado son obligatorias para el conjunto de las instituciones del sistema universitario. En segundo lugar, el carácter cíclico de todas las evaluaciones (cada tres o cada seis años) establecido en la misma ley y normas complementarias (evaluación externa, acreditación de

carreras de grado, acreditación de carreras de posgrado y la validación de los sistemas institucionales de educación a distancia [EaD]). En tercer lugar, el carácter integrado de las evaluaciones institucionales y la acreditación de carreras. Estos tres aspectos conforman un sistema de evaluación y acreditación en el que la responsabilidad primaria de la evaluación de la calidad está centrada en la propia institución universitaria asociando los resultados de las evaluaciones a la gestión institucional. Para esto las instituciones deben institucionalizar instancias o estructuras internas dedicadas al desarrollo de estas prácticas de manera permanente e integral.

En efecto, la Ley de Educación Superior (LES) señala en su artículo 44 que las instituciones universitarias deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tienen por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir acciones para su mejoramiento. Estas autoevaluaciones se complementan con evaluaciones externas, que se deben hacer como mínimo cada seis años, con la participación de pares académicos, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcan las funciones de gestión institucional, docencia, investigación y extensión y deben contar con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Los informes de evaluación externa formulan recomendaciones de mejoramiento, las que tienen carácter público. Se deben analizar las características y desarrollos de las instituciones universitarias en el marco de sus misiones y objetivos. Para ello, se nutre de un intercambio de información relacionada con la planificación y gestión estratégica institucional entre los distintos agentes, evaluadores y miembros de la unidad evaluada. Esta evaluación se combina con el proceso de autoevaluación, a través del cual la propia institución busca identificar logros y dificultades de la unidad evaluada, así como oportunidades de mejoramiento. Tanto en el informe de autoevaluación como en el externo, se realizan propuestas o recomendaciones, que permiten entender a la evaluación con una orientación hacia la mejora. La evaluación externa finaliza con un informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que contiene un conjunto de recomendaciones para el mejoramiento institucional.

Por otra parte, nuestro sistema de evaluación y acreditación asume una doble vía de evaluación. Se trata de un sistema bifronte de garantía de la calidad. Por una parte, a través de la evaluación institucional externa, evaluando lo que podríamos llamar la calidad institucional, y de la evaluación de los SIED. Por otro lado, todo lo que tiene que ver con evaluación y acreditación de carreras, que es mucho más amplio en términos de cantidad de trámites, y todo lo que abarca: todos los posgrados que existen en el país, todos los tipos de carreras, ya sean a distancia o presenciales, y las carreras de grado acreditables –las del artículo 43 de la LES– que ya suman varias titulaciones. La CONEAU realiza una distinción de trámites, pero en realidad en acreditación también se visualiza, analiza y contextualiza la carrera dentro de una unidad académica y de un contexto determinado, como así también en evaluación institucional, si bien se analizan cuestiones más genéricas y transversales, se analizan las carreras que contienen esas instituciones, en el cumplimiento de las funciones de docencia, de investigación y de extensión universitaria.

En el escenario internacional existen dos orientaciones dentro de los sistemas de evaluación y acreditación, la CONEAU contiene a las dos. Unas que ponen más el acento en el aseguramiento de la calidad: se deben asegurar ciertos pisos mínimos de calidad. Y otras que ponen el acento en el mejoramiento de

la calidad. Podríamos decir que la acreditación de grado en Argentina es la que tiene más equilibrados ambos componentes. En evaluación institucional el acento está puesto en el mejoramiento de la calidad. No obstante, ambas orientaciones, o tipos de evaluaciones, están presentes en las evaluaciones que lleva adelante el organismo.

2. LA EVALUACIÓN EXTERNA

El marco referencial de evaluación en la evaluación externa es el proyecto de la institución, la Ley de Educación Superior y toda la normativa complementaria referida al sistema universitario. Por otra parte, las evaluaciones se hacen en el marco de los objetivos que define cada institución, cada proyecto, y hay un respeto estricto de la autonomía; en el plano de análisis los acentos están puestos en cuestiones más transversales: estructuras de gestión, estructuras organizativas, políticas desarrolladas. La evaluación culmina con un informe con recomendaciones. No es de resultado binario, como sí sucede en la acreditación –acredita o no acredita, acredita por tres–, sino un informe con recomendaciones de mejora institucional. Respecto al SIED, por el momento y amparada en la Resolución Ministerial (RM) N° 4389/17, la CONEAU se encuentra evaluando los SIED de manera separada en términos de trámite de la evaluación externa. No obstante, aunque la institución tenga ya validado su SIED, la CONEAU en el marco de una evaluación externa efectúa recomendaciones y observaciones en el plano de la mejora.

Hay un artículo central en la Ley de Educación Superior, que es el artículo 44 y es nodal a todo el sistema de evaluación y acreditación argentino. Si bien hace más referencia a la evaluación externa, refiere también a la necesidad de que las instituciones universitarias desarrollen un sistema de aseguramiento interno de la calidad (pueden ser instancias o estructuras organizacionales más permanentes) al cual se le dedica recursos humanos, recursos materiales y se lo dota de cierto poder.

A medida que la política de aseguramiento de la calidad se fue afianzando e institucionalizando en Argentina, las instituciones han comenzado a desarrollar (algunas incipientemente) sus propios sistemas internos de evaluación de la calidad estrechamente asociados a la gestión institucional.

Esas “instancias internas” tienen por función llevar adelante procesos autoevaluativos. Estas evaluaciones deben complementarse con una evaluación externa en el marco de los objetivos de cada institución, es decir, no hay acá –como sí existe en acreditación para las carreras, sobre todo en grado– un modelo de institución externo sobre el cual contrastar. Sí se compara respecto a los principios establecidos en la Ley de Educación Superior y con el propio proyecto de la institución universitaria. Esto último pone un límite al tipo de evaluación que se hace, donde el estatuto académico y la autonomía son pilares fundamentales a considerar.

Las evaluaciones externas están a cargo de la CONEAU con la participación de pares académicos. La idea de la participación de pares está relacionada con el sistema de pares que adopta la LES: son los docentes, investigadores y gestores de las propias instituciones universitarias los que intervienen en los procesos evaluativos.

Por otra parte, es importante destacar que las recomendaciones de mejoramiento institucional tienen un carácter público. La publicidad de los resultados genera un compromiso público por parte de la institución en el cumplimiento de las recomendaciones.

Para llevar adelante las evaluaciones institucionales se cuenta con una herramienta fundamental: la Resolución CONEAU N° 382/11, la que establece criterios y procedimientos para la evaluación externa y que cuenta con dos anexos: el Anexo I contiene la guía de pares, la que involucra una serie de sesenta ítems o cuestiones a abordar por parte de los pares evaluadores en las diferentes dimensiones. En julio de 2013 se confeccionó y se aprobó en sesión plenaria de la CONEAU el documento “Guía para la elaboración del informe del Comité de Pares Evaluadores”, la que ajusta y precisa los procedimientos de las diferentes etapas de la evaluación externa establecidas en la resolución citada. Asimismo, se establecen preguntas guía para cada uno de los criterios y dimensiones de evaluación establecidos en la Resolución CONEAU N° 382/11, Anexo I, que facilitan su aplicación. Por otra parte, cada una de las dimensiones se articula con una referencia a la información básica contenida en la ficha institucional (Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional - SIEMI), de tal forma que los juicios de los pares cuenten con un respaldo de datos tanto cuantitativos como cualitativos.

En el Anexo 2, se define el SIEMI. Los objetivos del SIEMI son: generar un formulario de recolección de información sobre las instituciones universitarias para el mejoramiento de los procesos de evaluación institucional; facilitar a las instituciones universitarias un formato que les permita presentar la información solicitada vía web de la CONEAU y desarrollar una práctica de generación de información con el fin de mejorar la calidad de los datos estadísticos.¹

Este conjunto de modificaciones introducidas en los instrumentos de recolección de información hacia el interior de las instituciones, como así también en los criterios de evaluación para cada una de las dimensiones universitarias, ha tenido como resultado un mayor nivel de estructuración de los informes finales de evaluación externa, una relativa homogeneidad en las temáticas abordadas y en las recomendaciones por función, siempre teniendo en cuenta las singularidades de los proyectos institucionales. Por otra parte, las recomendaciones de los informes de evaluación externa resultan más operativas e indicativas para la elaboración de planes de mejora de la gestión institucional de las actividades de enseñanza, investigación y extensión, en pos de la calidad educativa, que es responsabilidad fundamental de las instituciones universitarias argentinas y que confluye con el respeto a la autonomía y la diversidad de proyectos institucionales.

Por otra parte, a partir de julio de 2017 la CONEAU ha establecido que las instituciones universitarias deben presentar sus informes de autoevaluación institucional y el SIEMI en los meses de abril y octu-

1. La implantación de dicho sistema permite a las instituciones universitarias contar con una plataforma para reunir y organizar la información en las siguientes dimensiones: el contexto local y regional de inserción; misión y proyecto; organización y programación académica; gobierno y gestión; cuerpo académico; alumnos y graduados; investigación y transferencia; extensión; infraestructura y bibliotecas.

bre de cada año. Esto ha permitido una mejor organización del trabajo en el año y el cumplimiento más ajustado de los tiempos de cada una de las etapas que comprende un proceso de evaluación institucional.

Finalmente, desde 2018 se requiere que las instituciones presenten un informe sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones de evaluaciones externas previas. Lo que se procura con esta solicitud es fomentar precisamente el carácter cíclico y permanente que deben asumir los sistemas internos y externos de evaluación de la calidad.

Respecto a las recomendaciones que hace la CONEAU en las evaluaciones externas con la participación de pares, aquí es importante señalar tres cuestiones: 1. Se realizan de acuerdo a las dimensiones, a la dimensión propiamente de gestión y gobierno y económico-financiera; gestión académica; gestión de la investigación y transferencia; gestión de la extensión; bibliotecas; educación a distancia; 2. Las recomendaciones tienen que ser útiles y legítimas para las instituciones, que contribuyan a la elaboración de planes de desarrollo institucional, planes estratégicos, de mejoras (se les llama de distintas maneras); y 3. Dichas recomendaciones implican un compromiso público debido a la publicidad de los resultados de la evaluación.

3. LA EVALUACIÓN DE LOS SIED

Esta nueva función asignada a la CONEAU de evaluar los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia es de una gran relevancia para el sistema universitario y un nuevo desafío para el organismo evaluador. Dos razones abonan esta afirmación. Por una parte, la opción pedagógica a distancia ocupa un mayor espacio en la vida de las instituciones universitarias: se observa un creciente número de carreras, de docentes y estudiantes en esta opción, lo que requirió una renovación del marco normativo que la regula. Por otro lado, constituye una novedad evaluativa tanto para el sistema argentino como en el nivel de la experiencia internacional: instituciones universitarias, pares evaluadores y la CONEAU han atravesado una primera experiencia de evaluación de estos sistemas desde una perspectiva institucional. Respecto al marco normativo, si bien existía ya una normativa anterior (la RM N° 1717/04), la nueva norma, la RM N° 2641/17, jerarquiza un enfoque integral e institucional de la educación a distancia, lo que conforma su principal novedad, aspecto que trataremos en detalle en el apartado sobre evolución normativa.

Finalmente, la RM N° 2641/17 describe una serie de componentes y lineamientos (la mayoría presentes en la normativa previa) que debe tener un sistema institucional de educación a distancia e incluye una caracterización de las unidades de apoyo, conservando la tipología de académicas, tecnológicas o mixtas y estableciendo que las mismas deben estar fuera del ámbito físico de la institución y desarrollar exclusivamente actividades académicas o de soporte tecnológico para carreras a distancia.

Esta normativa es complementada por la RM N° 4389/17, que define algunas cuestiones referidas al procedimiento a llevarse a cabo en el proceso de validación. En la misma se establece que es la CONEAU el organismo encargado de la recepción de solicitudes de validación de los SIED y que se requiere el informe favorable de la CONEAU para la validación de un SIED por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias.

En cuanto a los impactos, lo que se observa sin dudas es un proceso de institucionalización de la educación a distancia al interior de las instituciones. En esta primera gran oleada de evaluaciones de estos sistemas que hizo la CONEAU. En las tres primeras convocatorias ya realizadas han participado un total de 122 instituciones universitarias, prácticamente todo el sistema. Se puso el énfasis en aspectos normativos, organizacionales y de gestión, bajo el supuesto de que esto derrama hacia abajo. Derrama en el sentido de que encuadra mejor o permite encuadrar el desarrollo de las propuestas en la opción pedagógica y didáctica a distancia.

Se observa también un efecto de jerarquización, de visibilización y puesta en valor de la EaD. Ahora las instituciones universitarias deben asegurar la existencia de normas, protocolos y reglamentaciones especiales referidos a la opción didáctica y pedagógica a distancia. Asimismo, tienen que generar un sistema de seguimiento de la aplicación de la normativa general al nivel de las carreras. Entonces, adquiere una mayor relevancia la opción pedagógica y didáctica hacia el interior de las instituciones, es decir, hay una atención institucional en términos de recursos y de atención jurídica. Lo que sucedía con la EaD era que estaba un poco en los bordes, en los márgenes de las instituciones. Lo que viene a hacer la RM N° 2641/17 es emplazarla en un pie de igualdad con la opción presencial. Y hacia el sistema en general, permite legitimar la opción mediante una evaluación doble e integrada en el nivel institucional y en el nivel de carreras.

Por otra parte, hay un efecto de conocimiento del sistema. Hoy sabemos mucho más sobre la EaD que antes; sabemos la cantidad de tipos de carreras que hay, la distribución geográfica de las unidades de apoyo, las dimensiones que tiene cada sector. Esto, de alguna manera, permite la toma de decisiones de política pública de manera mucho más afinada porque contamos con más información.

¿Cuál es el cambio central que plantea la normativa? Que la “validación” del SIED –que es también una palabra nueva que aparece en el sistema–, es un requisito para la aprobación y/o acreditación tanto para las carreras dictadas a distancia que tienen más del 50% de su carga horaria no presencial como para las carreras que tienen entre 30 y 50% de carga horaria total no presencial (antes era hasta el 25%, ahora subió al 30) es decir, puede haber una institución que no tenga ninguna carrera a distancia, que tengan carreras presenciales que tiene una carga horaria de entre 30 y 50% que sean presenciales pero que necesitan del sistema institucional validado.

La normativa vigente establece el requisito de contar previamente con un sistema validado y la evaluación es de carácter institucional. Es decir, una institución no puede dar carreras a distancia ni puede dar carreras que tengan entre un 30 y un 50% si no tienen el SIED validado.

Es una evaluación que no tiene estándares y los lineamientos y componentes de la norma son los referentes evaluativos fundamentales, los parámetros centrales para la evaluación.

A continuación se describen los lineamientos y componentes principales con los que debe contar un SIED:

- La institución debe contar con (en todos lados aparece el *debe*, es decir, hay algo bien normativo, muy de política pública, de conformar, de construir es-

estructuras dentro de las instituciones) con un marco normativo que regule el desarrollo de la opción. Tiene que conformarse un marco normativo referencial común para toda la institución.

- Debe contar con estructuras de gestión y la respectiva organización en equipos y tareas (aparece mucho la palabra equipos y tareas, esto significa que tiene que haber asignados recursos humanos y tareas) para la organización, administración y desarrollo de la opción.
- Se deben prever la organización en equipos y tareas para el tratamiento pedagógico, comunicacional y tecnológico de las propuestas (la triple dimensión de las propuestas de EaD).
- Se deben prever las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes que cumplen funciones en la opción.
- Se deben prever actividades de formación en EaD destinadas a docentes y estrategias de formación para facilitar el desarrollo del alumno en el ambiente comunicacional y tecnológico de aprendizaje de la opción.
- Se deben prever los sistemas tecnológicos (no es solamente los dedicados a la enseñanza y al aprendizaje) para la gestión académica, administrativa y el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Se deben detallar los modos previstos para el acceso de los alumnos a los materiales y bibliografía en diferentes formatos y soportes, como así también los lineamientos para la producción de materiales.
- Se deben prever procesos de seguimiento, evaluación y planes de mejora del proyecto pedagógico.

Hay otras cuestiones que declinan más hacia las carreras, vinculadas al desarrollo de la formación sincrónica, de garantizar la formación práctica, de la supervisión y la presencialidad.

4. DESAFÍOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

El desarrollo e institucionalización del sistema de evaluación y acreditación argentino ha adquirido un nivel de maduración y consolidación muy importante. No obstante, el sistema requiere ajustes y articulaciones en los siguientes aspectos:

- *Necesidad de fortalecer el desarrollo de los sistemas internos de evaluación de la calidad en las instituciones universitarias (art. 44 de la Ley de Educación Superior).* El robustecimiento de sistemas internos de evaluación de la calidad favorecería la consolidación de las instituciones como responsables primarias de la garantía de la calidad, fortaleciendo sus propios sistemas de información para la toma de decisiones.
- *Vinculación de los resultados del sistema de evaluación y acreditación a la gestión y desarrollo institucional.* Un sistema de evaluación institucional y de acreditación de carreras debe estar asociado a las políticas de desarrollo institucional. De esta manera un sistema evaluativo adquiere mayor sentido y direccionalidad.
- *Articulación de la evaluación institucional con la acreditación de carreras de grado y posgrado.* El sistema externo y bifronte de evaluación de la calidad universitaria debe estar asentado en la asociación de los resultados de la evaluación institucional y de la acreditación de las distintas carreras por parte de las instituciones universitarias.
- *Políticas públicas activas dirigidas a fomentar la práctica de la autoevaluación institucional y programas de mejoras institucionales.* La existencia de políticas activas que se basen en los resultados evaluativos tanto en el nivel institucional como en el de carreras fortalece una política de aseguramiento de la calidad universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

CONEAU (2021). *Los sistemas institucionales de educación a distancia en Argentina. Análisis de la primera experiencia de evaluación y validación.* Recuperado de <http://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/18-03-2021-Los-SIED-en-la-Argentina.pdf> •

---- (2022). *Evaluación externa de instituciones universitarias. Estudio sobre las recomendaciones para el mejoramiento institucional.* Recuperado de <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/EvaluacionExternaInstitucionesUniversitarias.pdf>

MÓDULO V.b.

EVALUACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS

Marcela Groppo

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior han adoptado características diversas en los distintos contextos nacionales en función de las historias y los rasgos constitutivos particulares de sus sistemas universitarios. En Argentina, la Ley de Educación Superior (LES) N° 24521 establece, como política de aseguramiento de la calidad –en articulación con las estrategias internas que deben desarrollar las instituciones universitarias–, mecanismos externos de evaluación por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).¹ Como ya han visto previamente, esos mecanismos comprenden la evaluación institucional y la acreditación de carreras. Ambas evaluaciones son complementarias, están establecidas como obligatorias para todo el sistema universitario y son cíclicas; es decir, tienen plazos de vigencia que, una vez vencidos, requieren de una nueva eva-

1. La ley, en sus artículos 39, 43 y 44, establece que las evaluaciones y acreditaciones deben estar a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación. En su artículo 45, precisa que “Las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, deberán contar con el reconocimiento del Ministerio [...] previo dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades”. Si bien la ley habilitaba esta posibilidad, no se han autorizado agencias para la acreditación de carreras; esta función ha estado siempre a cargo de la CONEAU.

luación o acreditación. En estas páginas, se describirán las características principales de los mecanismos de evaluación previstos a los fines de la acreditación de las carreras y se mencionarán algunos aspectos de la evolución de estos procesos y ciertos desafíos a futuro, habiendo transcurrido veintiocho años desde la sanción de la ley.

2. LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS

De acuerdo con la ley la acreditación debe determinarse sobre la base del cumplimiento de estándares –definidos como mínimos que deben alcanzar las carreras– y, según el Decreto Reglamentario de la Ley N° 499/96 (art. 7), esa acreditación constituye una condición necesaria para el reconocimiento oficial de los títulos y su consecuente validez nacional por parte del Ministerio de Educación de la Nación. Es decir que, en los casos de carreras que deben acreditarse, solo tienen reconocimiento oficial y validez nacional los títulos que otorgan aquellas que resultaron acreditadas. La CONEAU es el organismo que realiza la evaluación de calidad para determinar si una carrera cumple con los mínimos establecidos por los estándares y el Ministerio de Educación, a través de su Dirección Nacional de Gestión Universitaria dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias, es el que otorga el reconocimiento oficial de los títulos.

Los estándares que aplica la CONEAU en sus procesos de evaluación de carreras son aprobados por el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. Esos estándares son el resultado de un proceso participativo de elaboración que se inicia en las instituciones universitarias, tiene luego su discusión en los dos órganos del sistema universitario –el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que reúne a la instituciones de gestión pública, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)– y se presenta a continuación ante el Consejo de Universidades, a partir de cuyo acuerdo el Ministerio de Educación aprueba la resolución de estándares respectiva. Este mecanismo, en el que no interviene la CONEAU, pone bajo la responsabilidad de las propias instituciones universitarias la definición de los estándares a cumplir por las carreras. Esos estándares constituyen mínimos de calidad que deben garantizar todas las carreras a sus estudiantes. En este sentido, la acreditación –resultado de una evaluación de cumplimiento de estándares mínimos– es un mecanismo de aseguramiento de la calidad de la educación superior y se ha constituido en un instrumento central para el diseño de políticas, que han complementado el aseguramiento de la calidad con el mejoramiento, a partir de programas de financiamiento del Estado para las universidades públicas. Estos programas han estado destinados a garantizar que las carreras de grado que no alcanzaban los estándares pudieran hacerlo en un plazo razonable, a mejorar la graduación de carreras estratégicas, a acompañar la puesta en marcha de carreras de interés público en distintas regiones del país y a fortalecer la formación de doctorado.

3. ¿QUÉ CARRERAS DEBEN ACREDITARSE EN NUESTRO PAÍS?

De acuerdo con la Ley de Educación Superior, deben acreditarse las carreras de grado, 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, y las carreras de posgrado de todas las disciplinas.

Según el artículo 43 de la LES, el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades, debe establecer –mediante resoluciones ministeriales– la nómina de títulos de grado declarados de interés público y aprobar los estándares que las carreras de cada titulación deben cumplir para su acreditación. Desde 1999 a la fecha, se han aprobado los estándares de Medicina, Ingeniería Biomédica y Bioingeniería, Ingeniería Aeronáutica e Ingeniería Aeroespacial, Ingeniería Ambiental, Ingeniería Civil, Ingeniería Electromecánica, Ingeniería Mecánica, Ingeniería Metalúrgica, Ingeniería Industrial, Ingeniería Nuclear, Ingeniería Hidráulica e Ingeniería en Recursos Hídricos, Ingeniería en Petróleo, Ingeniería en Telecomunicaciones, Ingeniería en Minas, Ingeniería Electrónica, Ingeniería en Agrimensura, Ingeniería en Alimentos, Ingeniería en Materiales, Ingeniería Química, Ingeniería Electricista, Ingeniería Eléctrica e Ingeniería en Energía Eléctrica, Ingeniería Mecatrónica, Ingeniería Ferroviaria, Ingeniería en Computación, Ingeniería en Sistemas de Información e Ingeniería Informática, Licenciatura en Sistemas y Licenciatura en Sistemas de Información, Licenciatura en Informática, Licenciatura en Ciencias de la Computación, Ingeniería Agronómica, Bioquímica y Licenciatura en Bioquímica, Farmacia y Licenciatura en Farmacia, Veterinaria, Arquitectura, Odontología, Geología, Licenciatura en Geología y Licenciatura en Ciencias Geológicas, Licenciatura en Química, Ingeniería Zootecnista, Ingeniería Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales, Psicología y Licenciatura en Psicología, Biología, Licenciatura en Biología, Licenciatura en Ciencias Biológicas, Licenciatura en Biodiversidad y Licenciatura en Ciencias Básicas, orientación Biología, Licenciatura en Enfermería, Licenciatura en Genética, Licenciatura en Biotecnología e Ingeniería en Biotecnología, Abogacía, Contaduría Pública, Microbiología y Microbiología Clínica e Industrial. Con la excepción de Ingeniería Ferroviaria e Ingeniería Mecatrónica y Microbiología y Microbiología Clínica e Industrial, cuya incorporación al régimen del artículo 43 y cuya aprobación de estándares ha sido reciente, todas las demás titulaciones han transcurrido por al menos un proceso de acreditación y buena parte de ellas ya han recorrido dos ciclos completos. También han sido declarados de interés público los títulos de Profesor, de Ingeniero en Transporte, de Licenciado en Ciencia y Tecnología de Alimentos y Licenciado en Tecnología de los Alimentos, de Licenciado en Bromatología, de Licenciado en Terapia Ocupacional, de Licenciado en Obstetricia, de Licenciado en Nutrición y de Licenciado en Kinesiología y Fisiatría; en estos casos, resta la aprobación de los estándares para que pueda darse inicio a un proceso de evaluación. Dado que la nómina de títulos de interés público no está cerrada aún y que la aprobación de estándares es un proceso dinámico y siempre activo, para contar con información actualizada respecto de las carreras que deben acreditarse y de los procesos de acreditación en curso, es conveniente consultar el sitio web de la CONEAU.

En el caso del posgrado, la Ley de Educación Superior en su artículo 39 establece que todas las carreras deben ser acreditadas, según los estándares que establezca el Ministerio de Educación, previa consulta

con el Consejo de Universidades, y reconoce tres tipos de posgrado: Especialización, Maestría y Doctorado. Cualquier otra denominación que adquiera la formación que ofrece una institución universitaria, de acuerdo con la ley, no debe considerarse como carrera de posgrado.

En síntesis, las carreras que deben acreditarse son las carreras de grado declaradas de interés público –en el marco del régimen del artículo 43– y todas las carreras de posgrado. Además, las carreras de grado y de posgrado que se dictan en modalidad presencial y en la opción pedagógico didáctica a distancia deben acreditarse en cada una de esas opciones.

4. LOS ESTÁNDARES PARA LA ACREDITACIÓN

Como señaláramos previamente, la evaluación que conduce a la acreditación es una evaluación de cumplimiento de estándares, que han sido aprobados por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. En el caso de grado, se aprueban estándares específicos por cada titulación que es declarada de interés público. En el caso del posgrado, los estándares han sido definidos de manera transversal a las disciplinas.

En el caso de las carreras de grado, en cada resolución ministerial de estándares se determinan las actividades reservadas exclusivas de ese título, la carga horaria mínima del plan de estudios, los contenidos curriculares básicos, los criterios de intensidad de la formación práctica y los demás estándares que debe cumplir la carrera para su acreditación. La aprobación de estas resoluciones marca el ritmo de incorporación de las carreras a los procesos de acreditación. Todas las resoluciones incluyen una recomendación de revisión una vez concluido el ciclo de acreditación en el que se deben aplicar esos estándares. A partir del Acuerdo Plenario N° 126 de 2013 el Consejo de Universidades consideró necesaria la elaboración de criterios orientadores para la formulación de los estándares de las nuevas titulaciones que se incorporaran al régimen del artículo 43 y para la reformulación de los estándares de las titulaciones que requirieran ser revisadas. A través de la Resolución Ministerial N° 1051 de 2019, se aprobó el “Documento de estándares de aplicación general para la acreditación de carreras de grado”. En este documento se señala que los estándares expresan las condiciones básicas que deben cumplir las carreras declaradas de interés público y que complementan los requisitos establecidos en el artículo 43: carga horaria mínima, contenidos curriculares básicos e intensidad de la formación práctica. Las condiciones antes mencionadas establecen los requisitos que se consideran mínimos e indispensables para una formación profesional que garantice el resguardo del interés público según lo establecido en el artículo 43 de la LES y se agrupan en cinco dimensiones: I. Condiciones curriculares, II. Condiciones para la actividad docente, III. Condiciones para la actividad de los estudiantes, IV. Condiciones de evaluación y V. Condiciones organizacionales. Estas dimensiones, como sus denominaciones lo expresan, proponen una perspectiva de evaluación diferente respecto de las dimensiones en que se reunían los estándares en las resoluciones ministeriales en forma previa al acuerdo plenario ratificado en 2019: Contexto institucional, Plan de estudios, Cuerpo académico, Alumnos y graduados, Infraestructura y equipamiento. Las nuevas dimensiones están planteadas como condiciones para el logro de una formación idónea para el desempeño en el ejercicio profesional,

en el marco del riesgo directo para el interés público. En esta nueva formulación se otorga mayor peso a las condiciones de evaluación, que constituyen una dimensión por sí misma. La mencionada dimensión se centra en los procesos y mecanismos de recolección y análisis de información que la propia institución universitaria tiene para evaluar los procesos de formación y tomar decisiones en el marco de la mejora continua y requiere: a. la existencia de procedimientos periódicos para revisar las actividades de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes; b. la existencia de actividades, mecanismos o instancias para la sistematización de información académica sobre el trayecto de los estudiantes, su uso a los efectos de estudiar y evaluar sus rendimientos y graduación y su incorporación como elemento para la evaluación de los procesos de formación; y c. la existencia de mecanismos, acciones o instancias para obtener, sistematizar y analizar información sobre los graduados, sus procesos de inserción y su uso como elemento para evaluar los procesos de formación.

En posgrado, los estándares para la acreditación de carreras, en sus tres tipos, fueron originalmente establecidos, sobre la base del acuerdo plenario del Consejo de Universidades, por la Resolución Ministerial (RM) N° 1168/97 del entonces Ministerio de Cultura y Educación. La resolución mencionada fue reemplazada en 2011 por la RM N° 160/11, y complementada en 2015 por la RM N° 2385/15 y en 2019 por la RM N° 2643/19. La Resolución Ministerial N° 160/11 define cada uno de esos tipos de posgrado y, además de ajustar algunos criterios y estándares de la resolución anterior, identifica dos tipos de Maestría: Maestría académica y Maestría profesional. La Resolución Ministerial N° 2385/15 incorpora precisiones sobre carreras interinstitucionales. La Resolución Ministerial N° 2643/19 establece estándares específicos para la acreditación de Especializaciones Médicas, Bioquímicas, Farmacéuticas y Odontológicas. Dado que todas las carreras de posgrado comenzaron a evaluarse en 1998, la CONEAU ha desarrollado ya cinco ciclos completos de acreditación y ha iniciado un sexto. Eso implicó a lo largo del tiempo que se fueran implementando modificaciones en la perspectiva del análisis. Así, a partir de la tercera convocatoria, las evaluaciones comenzaron a considerar la situación de las carreras a la luz de las transformaciones ocurridas desde y en relación con las evaluaciones anteriores. En el mismo sentido, en 2021, habiendo completado cinco convocatorias para la acreditación de especializaciones, maestrías y doctorados de ciencias básicas, ciencias aplicadas, ciencias humanas, ciencias sociales y ciencias de la salud, con una cantidad significativa de carreras que habían acreditado al menos en dos o tres oportunidades consecutivas, la CONEAU consideró oportuno establecer procedimientos diferenciales para la evaluación de los posgrados en función de los resultados obtenidos en procesos previos y dispuso un proceso de evaluación focalizada para las carreras de posgrado que hayan evidenciado a través de los resultados de acreditación la consolidación de sus condiciones de formación. En estos casos, los procesos de autoevaluación y evaluación se concentrarán en algunos aspectos de las carreras que permitan analizar el sostenimiento de la calidad alcanzada.

Finalmente, tanto en carreras de grado como de posgrado, si el dictado se inscribiera en la opción pedagógico didáctica a distancia, los estándares a aplicar son los propios de la titulación de grado o los correspondientes a posgrado. No obstante, a partir de la aprobación de la Resolución Ministerial N° 2641/17 y de su exigencia de validación del Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED) para el dictado de carreras que tengan un porcentaje de 30% o más de horas no presenciales mediadas por tecnología, en la

acreditación debe tenerse en cuenta la coherencia con el SIED definido por la institución y debe evaluarse el cumplimiento de los estándares en el marco de las características propias de la implementación de la opción pedagógica.

5. MODELO DE EVALUACIÓN Y PROCEDIMIENTOS

El modelo de evaluación que la CONEAU diseñó y que viene aplicando en los procesos es un modelo que exige una evaluación integral y en contexto –que atienda y respete las características particulares de los proyectos institucionales–, eminentemente cualitativa –aun cuando contemple indicadores cuantitativos en el análisis– y de procesos. En este análisis, los recursos y los mecanismos para evaluar los resultados se consideran en función de su impacto en los procesos.

Los procedimientos a seguir en el proceso de evaluación que conduce a la acreditación están establecidos actualmente en las ordenanzas CONEAU N° 62 (proyectos de carreras de grado), N° 63 (carreras en funcionamiento de grado), N° 64 (carreras nuevas de posgrado) y N° 71 (carreras en funcionamiento de posgrado). Contemplan las previsiones consideradas como buenas prácticas por parte de las redes internacionales de aseguramiento de la calidad, a los fines de garantizar un proceso de evaluación confiable y basado en procedimientos y criterios públicos.

El proceso desarrollado por la CONEAU comprende tres instancias:

- a) una *autoevaluación* de la carrera por parte de la institución presentante,
- b) una *evaluación externa* por parte de un comité de pares evaluadores y
- c) la *decisión* de la CONEAU.

Una vez difundida la convocatoria para la acreditación de carreras, se realiza un taller para las instituciones que presentarán carreras para su acreditación, a partir del cual comienza el período de autoevaluación. Esa autoevaluación, a cargo de la institución universitaria, incluye un análisis de la situación actual de la carrera respecto del cumplimiento de los estándares de acreditación. Para cumplir con esta instancia, la institución usa un aplicativo web, el sistema de gestión de la información CONEAU Global al que, a través de usuarios con perfiles diferenciados, acceden las instituciones y, luego, cuando la carrera se presenta, los expertos evaluadores y el personal y las autoridades de la CONEAU. En este período previo a la presentación de las carreras, la CONEAU también constituye una Comisión Asesora –integrada por referentes de reconocida trayectoria en la titulación o el área disciplinar a evaluar– para que defina los perfiles de expertos que será necesario convocar para llevar adelante la evaluación externa. La Comisión Asesora, además de definir los perfiles, valora los antecedentes de los expertos que figuran en el Registro de la CONEAU y de aquellos propuestos por las instituciones universitarias, a fin de seleccionar a quienes cuentan con experiencia y formación adecuada para la tarea. Una vez realizada esta tarea, la CONEAU aprueba una nómina de expertos. La nómina es comunicada a las instituciones universitarias, que pueden hacer las observaciones que consideren pertinentes o ejercer el derecho a recusar a expertos

incluidos en ella. Las recusaciones deben ser fundadas y basarse en antecedentes específicos que inhabiliten para el desempeño de la función.

Presentadas las carreras y cumplido el plazo para la recusación de expertos, la CONEAU designa, convoca y presta apoyo técnico a los expertos que integran los comités de pares. Todos los integrantes del comité evaluador deben firmar un Acuerdo de Confidencialidad y la aceptación del Código de Ética, de acuerdo con la Ordenanza CONEAU N° 27. Los comités antes mencionados llevan a cabo la evaluación externa. En esta instancia se realiza, como parte del proceso, una visita. A partir de la experiencia de 2020 y 2021, en que las visitas debieron concretarse a través de mediaciones tecnológicas, la CONEAU aprobó un “Protocolo para el desarrollo de las visitas bajo la modalidad virtual en el marco de los procesos de evaluación y de acreditación” que permite, en la actualidad, el desarrollo de estrategias en las que se complementen instancias virtuales y presenciales durante las visitas. La evaluación externa se realiza sobre la información aportada en la presentación de la carrera, la autoevaluación y la información recabada en la visita. Esta instancia concluye con la elaboración de un informe de evaluación. Si los evaluadores observaran en esta etapa que la carrera no cumple con los requisitos de calidad que establece la resolución ministerial de estándares o fuera necesaria mayor información para determinar ese cumplimiento, antes de que la CONEAU tome una decisión sobre la carrera, se corre vista del informe de evaluación a la institución universitaria. Los plazos de respuesta están establecidos en las ordenanzas de la CONEAU. En el plazo establecido para cada caso, la institución puede responder, aclarando, completando o complementando lo oportunamente informado a fin de subsanar los déficits señalados. La presentación de la institución es considerada por los mismos expertos que tuvieron a su cargo la evaluación original y, evaluada esa respuesta, deben recomendar la acreditación o no acreditación de la carrera.

Cumplida esta oportunidad de descargo de la institución universitaria, están dadas las condiciones para la instancia final del proceso de acreditación, que es la toma de decisión por parte de la CONEAU, que analiza cada caso en sesión de la subcomisión que corresponda (grado o posgrado) y luego adopta una decisión en sesión plenaria. Esta decisión se apoya en la información recibida, las actuaciones realizadas y los informes de los comités evaluadores. Los resultados del proceso de acreditación pueden ser: la acreditación o la no acreditación. Los plazos, en caso de acreditación, pueden ser de tres o de seis años.² Ante la decisión de la CONEAU, las instituciones pueden presentar un recurso de reconsideración. El recurso es evaluado en los mismos términos que las respuestas a la vista, porque ambas instancias son consideradas por la CONEAU como oportunidades para que las instituciones resuelvan situaciones de incumplimiento de estándares y la evaluación acompañe la mejora y el logro de los mínimos de calidad en las carreras, lo cual constituye un compromiso con los estudiantes y con la sociedad.

2. Para mayor información sobre los resultados, ver las ordenanzas CONEAU N° 62, N° 63, N° 64 y N° 71.

6. LA ACREDITACIÓN FRENTE A LAS RECONFIGURACIONES DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN

Durante 2020 y 2021, ante la situación sanitaria y en el marco de normativa ministerial que lo habilitaba, las instituciones universitarias implementaron distintas prácticas remotas a los fines de sostener los ciclos lectivos. Esas prácticas que, en su momento, fueron de emergencia, transcurrido ese período, abrieron el debate sobre el futuro de las estrategias didáctico-pedagógicas y sobre la posibilidad de revisar esas estrategias a la luz de la experiencia adquirida. Esos interrogantes no solo se instalaron en las instituciones universitarias, sino que también implicaron una interpelación para los modelos de evaluación y acreditación, que deberán ir acompañando los procesos de transformación de las instituciones.

En 2022 pueden encontrarse carreras acreditadas en su opción presencial que están desarrollando sus procesos de formación tal como lo hacían en forma previa a la pandemia, hay carreras presenciales que han incorporado estrategias remotas en sus procesos de formación y hay carreras que se han reconfigurado para su dictado en la opción a distancia. La evaluación que lleva adelante la CONEAU está contemplando estas diferentes decisiones adoptadas por las instituciones universitarias. En un contexto de reconfiguración y de nuevas formas de presencialidad, la evaluación con fines de acreditación, que debe determinar el cumplimiento de estándares, se ha visto en la necesidad de incorporar un análisis de la pertinencia de las estrategias pedagógicas planificadas –presenciales y virtuales– para el logro de los objetivos de aprendizaje de las actividades curriculares y para el logro del perfil de egreso previsto, teniendo en cuenta los requerimientos propios de cada disciplina, del nivel –grado o posgrado–, del tipo de carrera –especialización, maestría o doctorado–, del tipo de actividad –prácticas de laboratorio, prácticas preprofesionales, evaluaciones– y de las exigencias y características de la formación práctica de cada titulación o área del conocimiento –asegurando condiciones para la realización y supervisión de las prácticas y para el seguimiento de las trayectorias de los estudiantes–.

7. LA ACREDITACIÓN Y LA INTERNACIONALIZACIÓN

La acreditación es un mecanismo de aseguramiento de mínimos de calidad en la formación que ofrecen las carreras en el ámbito nacional, pero también constituye un marco de confianza para favorecer acciones de internacionalización. La CONEAU, desde sus inicios, participó en distintas redes internacionales y llevó adelante procesos tendientes a acompañar esas acciones:

- En el contexto del MERCOSUR Educativo, con el objetivo de avanzar en la integración regional a partir de la instalación de una cultura de la evaluación como factor propulsor de la mejora de la calidad de la educación superior, la CONEAU ha formado parte de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación que implementa el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias para el Mercosur (ARCU-SUR). Este sistema fue constituido en 2007, luego de la evaluación positiva que tuviera la implementación del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA), que había estado vigente entre 2002 y 2006. Sus bases fue-

ron definidas en el “Memorándum de entendimiento para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias, para el reconocimiento de las respectivas titulaciones, en el Mercosur y Estados asociados”, aprobado en la XXXIII Reunión de Ministros de Educación y que asumió posteriormente el carácter de Acuerdo entre los países, a través de la Decisión N° 17/08 del Grupo Mercado Común el 30 de junio de 2008. El sistema de acreditación alcanza a titulaciones de grado que, hasta el momento, son las siguientes: Agronomía, Arquitectura, Ingeniería, Veterinaria, Enfermería, Odontología, Medicina, Economía, Farmacia y Geología. La presentación a la acreditación es de carácter voluntario y pueden solicitarla las instituciones oficialmente reconocidas, que estén habilitadas para otorgar los respectivos títulos de acuerdo con la normativa legal de cada país, que tengan egresados y que cumplan con los requisitos que establezca cada agencia. En la Argentina, solo pueden tener acreditación ARCU-SUR las carreras que hayan acreditado por seis años a nivel nacional y la evaluación se lleva a cabo de manera simultánea con el proceso de acreditación nacional. Una vez finalizados los procesos, la calidad académica de los títulos de grado otorgados por instituciones cuyas carreras hayan sido acreditadas en este sistema es reconocida mutuamente por los Estados Parte y Asociados. Ese reconocimiento no confiere de por sí derecho al ejercicio de la profesión en los demás países, aunque es tomado en cuenta como criterio común para articular con programas regionales de cooperación como vinculación, fomento, subsidio, movilidad, entre otros, que beneficien a los sistemas de educación superior en su conjunto. En 2018, se aprobó el “Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de educación superior en el MERCOSUR” que, una vez que entre en vigor, permitirá que cada Estado Parte o Asociado reconozca los títulos de grado que cuenten con acreditación vigente al momento de su emisión, bajo el Sistema ARCU-SUR, sin exigirse requisitos académicos adicionales.

- En el marco del Programa Binacional para el Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias entre Argentina y Alemania, una iniciativa bilateral entre la República Federal de Alemania y la República Argentina que financia la creación de posgrados entre instituciones de los dos países con recursos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina y el Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania, la CONEAU ha evaluado carreras de posgrado interinstitucionales en las que participan universidades argentinas y alemanas. El Programa tiene entre sus objetivos generales contribuir a la formación y al perfeccionamiento de recursos humanos, incorporar actividades de investigación a las carreras y afianzar la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores. En este marco, no solo se han impulsado propuestas de formación, sino que se ha avanzado en el desarrollo de estrategias conjuntas entre las agencias alemanas y la CONEAU para optimizar los procesos, aprovechar la información existente y los documentos producidos en ambos países, analizar la posibilidad de desarrollar procesos articulados y evaluar los resultados de las carreras creadas a partir del programa. Las evaluaciones de esos programas evidencian resultados muy alentadores, especialmente en lo que respecta a las experiencias que los estudiantes argentinos y alemanes han tenido en la institución que oficia de contraparte (deben realizar entre un tercio y la mitad de la formación fuera del país de origen) y en lo que respecta a las oportunidades laborales posteriores.

- Sobre la base de las acreditaciones, las instituciones han accedido a programas de movilidad y reconocimiento de trayectos académicos como, por ejemplo, ARFITEC, destinado a la implementación de proyectos de cooperación entre instituciones universitarias argentinas y francesas que tengan a su cargo

la formación de ingenieros. También han avanzado en programas de reconocimiento de trayectos formativos las carreras de posgrado y, en los procesos de evaluación que realiza la CONEAU a nivel nacional, se ha dado espacio al análisis de las experiencias de internacionalización a partir del reconocimiento de trayectos académicos, a los fines de visibilizar estas acciones tendientes a enriquecer la formación de los estudiantes y favorecer las buenas prácticas al respecto.

- En los últimos años, la CONEAU ha tenido una participación muy activa en redes internacionales que impulsan el reconocimiento de buenas prácticas de los organismos encargados de la evaluación y la acreditación de la educación superior. Integra el Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SIACES), que surge de la voluntad expresada por los jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos, en su Declaración de Guatemala en 2018, de fomentar el aseguramiento de la calidad de la educación superior, así como el refuerzo de la cooperación entre los respectivos sistemas nacionales de evaluación y acreditación de la educación superior. En el marco de las estrategias emprendidas por SIACES, la CONEAU ha obtenido la Validación de sus Buenas Prácticas como agencia, lo que permitirá a futuro avanzar en procesos de reconocimiento de las evaluaciones y acreditaciones otorgadas por los organismos que hayan logrado esta validación. En la misma línea, actualmente la CONEAU ha completado su tercera evaluación externa con la International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), a partir de los principios de buenas prácticas establecidos por la red.

- En 2022, la CONEAU ha sido admitida por la Federación Mundial para la Educación Médica (WFME por sus siglas en inglés) para ser evaluada dentro de su Programa de Reconocimiento de Agencias Acreditadoras en Medicina. De esta forma se ha dado comienzo formal a un proceso para obtener el Estatus de Reconocimiento WFME como agencia acreditadora de programas de medicina. Este estatus constituirá una garantía adicional de calidad para las carreras que sean acreditadas por CONEAU.

8. REFLEXIONES Y DESAFÍOS

La calidad de la educación superior y, en particular, la calidad de la formación que ofrecen las instituciones universitarias es una responsabilidad de las propias instituciones y del Estado, con los estudiantes y con la sociedad. Habiendo transcurrido veintiséis años desde el inicio de las actividades de la CONEAU, con un alto porcentaje de instituciones que se han presentado tanto a evaluación como a acreditación en sus diferentes vertientes (evaluación institucional, evaluación de proyectos, validación del SIED, acreditación de grado y acreditación de posgrado), con más de 14.000 procesos de evaluación de carreras (entre grado y posgrado), con acciones que avanzan en el reconocimiento internacional de las evaluaciones de la Comisión y con tres autoevaluaciones y evaluaciones externas del organismo, el sistema de evaluación y acreditación ha acumulado una experiencia que le permite comenzar a trabajar, a los efectos de evitar la burocratización de los procedimientos, en el diseño de mecanismos diversos de acuerdo con los niveles de consolidación de las condiciones de calidad de las instituciones y de las carreras. Esos mecanismos no pueden perder de vista que en el sistema existen instituciones universitarias con larga trayectoria de evaluación y acreditación de sus carreras y con resultados que, en algunos casos,

evidencian una consolidación de sus procesos y, en otros, grandes dificultades para el cumplimiento de mínimos; e instituciones de creación muy reciente, que están cumpliendo sus primeros procesos de evaluación. En ese universo existen carreras que han acreditado en varias oportunidades, con los mismos estándares o con nuevos estándares, carreras que han pasado por un solo proceso de acreditación y aún deben cumplir con compromisos de mejora para lograr los mínimos de calidad que establecen los estándares y proyectos de carreras de grado y carreras nuevas de posgrado, que obtuvieron un dictamen favorable para comenzar a funcionar pero cuya puesta en marcha aún no ha sido evaluada. En la misma línea, resultaría oportuno que la formulación de estándares y su revisión profundizaran la mirada sobre esta diversidad de situaciones, acentuando el valor de la evaluación como una herramienta estratégica para el diseño de políticas públicas y para la toma de decisiones que favorezcan la mejora continua.

Finalmente, si nos concentramos en las carreras que han atravesado más de un proceso de acreditación, el análisis de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo, como en parte puede verse en las distintas publicaciones que la CONEAU viene realizando, muestra avances significativos en las condiciones de formación entre una y otra evaluación, cuando existe compromiso con la evaluación como parte de un proceso de mejora que tiene lugar en la propia institución universitaria. También los resultados de acreditación evidencian procesos de fortalecimiento sostenido y mejora transversal al grado y al posgrado cuando, desde la gestión, las acciones responden a un plan estratégico integral de la institución universitaria. En este sentido, la articulación de los procesos externos de evaluación con mecanismos internos de las instituciones que integren la evaluación institucional con la acreditación es uno de los principales caminos a profundizar en el sistema de aseguramiento nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- CONEAU (2014-2021). El impacto de la acreditación en la calidad educativa de carreras de grado. *Odontología* (2021), *Medicina* (2017), *Veterinaria* (2016), *Ingeniería* (2015) y *Agronomía* (2014). Recuperado de <https://www.coneau.gob.ar/coneau/publicaciones/estudios-sobre-los-procesos-evaluativos/>
- (2019). *La CONEAU y el sistema regional AR-CU-SUR*. Recuperado de <https://www.coneau.gob.ar/coneau/publicaciones/coneau-arcusur/>
- (2021). Informe estadístico: evaluación y acreditación universitaria en Argentina. Recuperado de <https://www.coneau.gob.ar/coneau/wp-content/uploads/2021/06/Informe-estad%C3%ADstico-2020-2021.pdf>
- CONEAU-OEI (2020). *Los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la educación superior*. Recuperado de <http://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/documentos/OEISistemasNacionales-AseguramientoIberoamerica.pdf>
- DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA (DNGU). (2022). Docus N° 5: “Consideraciones para el Ciclo Académico 2022 con retorno a la presencialidad plena”. Recuperado de <http://www.planesdeestudio.unlu.edu.ar/sites/www.planesdeestudio.unlu.edu.ar/files/site/Docus5.pdf>

MÓDULO VI

LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA UNIVERSITARIA: PROTAGONISTA EN LA TOMA DE DECISIONES

Hugo Saulo

1. LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y SUS DESAFÍOS EN LA ACTUALIDAD

A diferencia de otros momentos históricos, en donde el acceso a la información y a los datos estadísticos no siempre resultaba sencillo, actualmente tenemos cada vez más familiaridad con su uso, sus lógicas e interpretaciones.

Anteriormente circunscriptas al ámbito científico o académico, las estadísticas hoy —y especialmente su visualización mediante gráficos—, se han vuelto moneda corriente en infinidad de áreas de nuestra cotidianeidad. Prácticamente cualquier dispositivo tecnológico registra en forma de variables una infinidad de datos que se pueden visualizar mediante representaciones gráficas.

El avance tecnológico vinculado al análisis de datos está, sin dudas, entre los más visibles de la última década. Desde aplicaciones como un videojuego para celular, hasta estudios de clínica médica, utilizan cada vez más modelos predictivos vinculados a la explotación de grandes datos.

Un teléfono celular, por ejemplo, almacena y nos muestra cuántas horas llevamos mirando la pantalla, qué aplicaciones utilizamos más, la cantidad de pasos que damos diaria, semanal o mensualmente, e infinidad de otros datos estadísticos. Prácticamente todas las interacciones con ese dispositivo se registran de algún modo u otro.

Retomando por caso los videojuegos, podemos ejemplificar dos dimensiones donde el uso de los datos está presente. Por un lado, quizás la más evidente, en forma de visualizaciones estadísticas donde se muestran gráficos relacionados con la manera en la que una persona juega, los puntos o “logros” obtenidos, la experiencia ganada, etc. Por el otro, utilizan el análisis de grandes volúmenes de datos para enriquecer la experiencia de juego a partir de modelos predictivos de la conducta de quienes juegan, “aprendiendo” a partir de los datos analizados.

Claro está que, en ese tipo de entornos “cerrados”, la recogida de la información está garantizada, ya que es la misma aplicación la que registra en forma de dato todas las interacciones que tiene la persona con ella. Es decir, que se cumplen dos condiciones, la primera: la presencia de un dispositivo con una herramienta para registrar los datos (teléfono móvil y videojuego), y la segunda: una persona que interactúa con la aplicación. A posteriori, esos datos podrán también analizarse, una parte de ellos de manera automática, con esquemas de análisis predefinidos, y otra parte con la intervención de analistas que puedan aportar una lectura desde el propio campo de su disciplina.

Podríamos continuar con otros muchos ejemplos similares en cualquier otra área tanto de la vida en general, o en campos disciplinares particulares.

2. NAVEGANDO EN UN MAR DE DATOS, ¿O EN UN OCÉANO?

Por lo dicho anteriormente, podemos convenir que, de un modo u otro, la información estadística está cada vez más presente en nuestras vidas, incluso desde las edades más tempranas, “naturalizándose” su uso y relevancia.

Sin embargo y, paradójicamente, esta misma facilidad de acceso muchas veces presenta varios desafíos, entre los cuales el análisis de tales volúmenes de información se convierte en uno de los principales. Parafraseando al sociólogo Wright Mills, en su célebre trabajo *La imaginación sociológica*: “En esta Edad del Dato la información domina con frecuencia nuestra atención y rebasa nuestra capacidad para asimilarla (Mills, 1959)”. Esta frase nos interpela tanto por su vigencia (a más de sesenta años de su publicación) como por su certera distinción entre la instancia de recogida de los datos y la del análisis de estos. Este contraste entre la sobreabundancia de información versus nuestra capacidad para procesarla y analizarla nos plantea ciertamente varios interrogantes:

- ¿Cómo podemos ordenar tales volúmenes de datos? ¿Con qué herramientas?
- ¿Cuáles deben ser los recaudos al momento de analizar una fuente de información?
- ¿Cómo pueden transformarse en insumos valiosos para la toma de decisiones?

3. LOS INDICADORES, ALIADOS PARA ORDENAR EL CAOS

Nos preguntábamos hace instantes qué herramientas teníamos disponibles para intentar ordenar ese volumen de información. La pregunta puede hacernos pensar en herramientas informáticas, recursos tecnológicos, infraestructura, etc. Sin embargo, nos centraremos en herramientas de otro tipo, el *estadístico*, iguales o quizás más importantes que las anteriores. Nos referimos a los indicadores.

Sin entrar en definiciones metodológicas demasiado rígidas, podemos decir que la palabra “indicador” nos hace pensar en *algo que indica, que señala*, por ejemplo, en qué dirección o sentido evoluciona algo. ¿Y qué es ese algo? Aquello que fue definido como relevante para describir su comportamiento a lo largo del tiempo.

Este constructo analítico nos permite varias cosas. En primer lugar, *resumir*, sintetizar. Información dispersa en tablas o matrices de datos puede fácilmente resumirse en indicadores concretos diseñados a partir de los intereses analíticos o teóricos que tengamos.

En segundo lugar, esa medida-resumen permite *describir temporalmente* su comportamiento, por ejemplo, en una situación inicial, una intermedia y una final. En tercer lugar, consecuencia de lo anterior, permite *comparar*, ya sea su comportamiento entre distintos momentos, como también con otros indicadores relacionados que formen parte de un *sistema de indicadores* que incluya distintas dimensiones de análisis. Incluso podríamos categorizarlos según el momento que estén midiendo, el qué, el cómo, etc.

Estas son algunas de las características que hacen de los indicadores una herramienta cada vez más utilizada, no solamente en el mundo estadístico sino también en el ámbito de la gestión y la toma de decisiones.

Es su característica sintética, la cual permite también una graficación sencilla, muchas veces plasmada en tableros de control que asemejan el instrumental de un vehículo, donde visualizar rápidamente el estado de situación general del sistema.

Si hablamos de indicadores, de su utilidad y pertinencia en una variedad de situaciones, debemos también hablar del *insumo* a partir del cual se generan –uno de los aspectos fundamentales–, que garantiza tanto su calidad como su disponibilidad: la fuente de datos.

La cuestión del insumo para su construcción es de central relevancia, ya que sin este nada de lo anteriormente mencionado es posible. Es necesario que la *disponibilidad* de la fuente esté garantizada a lo largo de toda la vida del indicador, tanto en forma como en tiempo, es decir, que dicha disponibilidad se ajuste a los cronogramas establecidos para su actualización (mensual, semestral, anual, etc.). Sin esta condición, puede peligrar la utilidad del indicador.

Finalmente, el otro aspecto que es necesario destacar se refiere a la *calidad* de la fuente, es decir, que esté construida siguiendo estándares estadísticos de confiabilidad y validez. De esto depende que los resultados presentados describan de la mejor manera posible, con el mayor grado de certeza, el fenómeno que queremos estudiar.

4. TOMANDO DECISIONES EN LA “EDAD DEL DATO”

Los interrogantes y desafíos que hemos planteado para la información estadística en general son también aplicables al ámbito de las estadísticas universitarias. Es en el Departamento de Información Universitaria (Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación) donde encontramos las fuentes de datos que permiten conocer y analizar la matrícula universitaria para la totalidad de las instituciones universitarias argentinas. Esta dependencia se encarga del relevamiento regular y sistemático de la matrícula universitaria desde los años sesenta, es decir que existe desde la creación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), órgano rector del Sistema Estadístico Nacional, del cual es integrante.

Antiguamente recolectada en forma manual y actualmente a través del sistema en línea SIU-Araucano, la información estadística generada es el producto de los diversos relevamientos que lleva adelante el Departamento, a través de los cuales las instituciones cargan los datos solicitados.

De ellos, el de más larga data es el conocido como “araucano año completo”, donde el universo de análisis es la totalidad de la población estudiantil del nivel superior universitario en instituciones de gestión estatal y privada.

Este relevamiento permite caracterizar las poblaciones específicas de estudiantes, nuevas/os inscriptas/os, reinscriptas/os y egresadas/os. Dicha información se presenta agregada al nivel de la oferta académica (es decir, del conjunto institución-unidad académica-título) a partir de la cual se construye la mayoría de los cuadros, gráficos e indicadores que se presentan en las diferentes publicaciones.

Con una masa de datos cada vez mayor, tanto en volumen de población como en la cantidad de variables que se relevan, el uso de la información estadística generada es múltiple y diverso. Desde fines académicos, de investigación, periodísticos, etc., el área responde solicitudes tanto de personas particulares como de otros organismos estadísticos, nacionales, internacionales, organismos gubernamentales, etc. Son particularmente estos últimos quienes, cada vez con más frecuencia, utilizan la información con fines vinculados a la gestión.

Teniendo en cuenta que en ocasiones los tiempos de la estadística son distintos a los tiempos de la gestión, es especialmente en este último ámbito donde contar con información actualizada y de calidad permite una mejor utilización de esta para la toma de decisiones fundadas en datos.

Asimismo, es necesario que la misma sea fácilmente visualizable, y que permita presentar de manera sintética una gran cantidad de información. Será precisamente a través de herramientas como los indicadores, que la sintetizan y la presentan de un modo claro, que podremos interpretar esa realidad compleja, generando elaboraciones lúcidas fundadas en datos robustos y de calidad.

Para alcanzar este objetivo básico de contar con información de calidad, de sencilla interpretación y disponible en tiempo y forma, debemos revisar brevemente cuáles son las etapas, quiénes intervienen y cómo contribuyen en todo este proceso.

5. LAS PERSONAS COMO PROTAGONISTAS

La lectura de este sugerente título intenta dar una pista acerca de un elemento clave, pero muchas veces olvidado cuando hablamos de datos, de información disponible y de su construcción: la mirada del analista. De aquella persona que, a partir del conocimiento de su propia institución, pueda interpretar esa información, arrojando muchas veces interpretaciones y análisis, inhallables en los “datos duros”, y que aporta una mirada cualitativa no solamente complementaria, sino muchas veces central para comprender el comportamiento de un determinado fenómeno.

A modo de ejemplo: imaginemos la siguiente *tasa de crecimiento anual* de la matrícula para una universidad hipotética:

| Unidad académica | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Total general | 7,0% | 6,9% | 7,1% | 7,0% | 8,9% |

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, a nivel del total general, podemos observar que el crecimiento promedio ronda el 7%, con excepción del último año (8,9%). Sin embargo, si desagregamos ese total a nivel de las unidades académicas, podemos detectar algo más llamativo:

| Unidad académica | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Total general | 7,0% | 6,9% | 7,1% | 7,0% | 8,9% |
| Facultad de Ciencias de la Salud | 6,9% | 7,0% | 7,1% | 7,2% | 7,0% |
| Facultad de Ciencias Sociales | 7,0% | 6,8% | 7,3% | 6,8% | 6,8% |
| Facultad de Ciencias Humanas | 7,1% | 7,0% | 6,9% | 7,2% | 15,0% |
| Facultad de Ciencias Jurídicas | 6,9% | 6,6% | 7,0% | 6,7% | 6,9% |

Fuente: elaboración propia.

Detectamos que, si bien en general las distintas unidades académicas tienen un ritmo de crecimiento parejo del orden del 7%, para el año 2012 la Facultad de Ciencias Humanas creció más del doble respecto del resto: el 15%. Es decir, que ese 8,9% no obedece a un crecimiento general sino focalizado en dicha Facultad.

Sin intención de seguir desarrollando mucho más este ejemplo hipotético, diremos que, a partir del hallazgo de ese 15%, lo que sigue será identificar si este crecimiento se produjo en algunas ofertas en particular, por ejemplo, desagregando la Facultad de Ciencias Humanas por título.

Supongamos que efectivamente notamos un crecimiento en una oferta en particular (Ej.: Licenciado/a en Educación), evidenciado especialmente a partir de una proporción significativa de nuevas inscripciones para el año 2012. Hasta aquí la tarea esencialmente estadística.

Hemos determinado con precisión el origen del crecimiento del 15% en esa unidad académica. Lo que resta ahora es tratar de aportar conocimiento acerca del *motivo* de ese crecimiento, descartando desde luego cualquier tipo de error técnico. Es aquí donde aparece el propio conocimiento de la institución como valor central para la interpretación de la información.

Siguiendo con el ejemplo hipotético, ante la indagación acerca del crecimiento de las inscripciones en la Licenciatura en Educación, es posible que esta pueda explicarse a partir de promociones específicas realizadas sobre esa oferta, campañas, charlas, ferias o diversas acciones tendientes a la difusión, por ejemplo, en escuelas secundarias, programas de fomento, etc. Ese es, precisamente, el tipo de conocimiento que el dato “duro” no brinda por sí solo, y que logra complementarse a partir de todas las descripciones del contexto que puedan realizarse.

Ese saber surge del conocimiento profundo de nuestra institución, enriquecido por la mirada de todas aquellas personas que la integran, y que participan en las distintas etapas de la generación de información. Algunas de ellas más directamente, otras de modo más indirecto, pero todas ellas de igual relevancia en la construcción de los datos.

6. A MODO DE CIERRE

Está fuera de toda duda la creciente vinculación entre la información y la gestión. Las organizaciones demandan cada vez más información de calidad y oportunamente disponible.

Al comienzo de este artículo mencionábamos algunos ejemplos donde, a partir de un dispositivo como un celular, se registraban y analizaban datos en grandes cantidades para su posterior análisis, muchas veces automático gracias a las nuevas tecnologías.

Sin embargo, existen (y seguirán existiendo) procesos estadísticos que demandan la mirada experta del analista, tanto a nivel técnico-estadístico como a otro nivel: el de la gestión y el conocimiento de la institución.

En la construcción de estos sistemas de información serán los indicadores una de las herramientas centrales para acompañar estos procesos. Su carácter sintético destaca entre sus cualidades, así como su comparación a lo largo de series históricas.

A la luz de lo mencionado, cobra importancia la sensibilización de todas aquellas personas involucradas en las distintas etapas en la construcción de los datos, su registro, procesamiento, etc.; ya que todas ellas intervienen en la calidad de estos y su disponibilidad.

El conocimiento de *para qué* se usan los datos, de su importancia, contribuye sin duda en estos procesos. De la mano de su relevancia vendrá acompañada la importancia de la oportunidad.

Relevancia y oportunidad se ponen de relieve en el momento de la toma de decisiones, ya que no será solamente la información de calidad sino también aquella disponible en el tiempo necesario (muchas veces urgente), la que permita explotar su verdadero potencial.

Afortunadamente, los sistemas nos permiten tener acceso a muchas herramientas que simplifican muchos los procesos de recogida de la información y análisis. Contamos con técnicas y tecnologías que permiten recoger, almacenar, procesar y analizar grandes volúmenes de datos, antiguamente impensables o inaccesibles.

Nos encontramos en un momento histórico fascinante en muchos aspectos, y el de la información es uno de ellos.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

PERCEPCIONES ACERCA DEL CURSO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA

Marcela Imperiale
y Leonardo Villalba

El Curso de Gestión Universitaria (CGU) ha sido, tal como lo evidencian los capítulos precedentes, un aporte valioso en la formación y actualización de los equipos de gestión institucional de nuestras universidades. A lo largo del tiempo, se han sumado diversas voces y experiencias que han dejado su impronta en cada edición. Las/os protagonistas del CGU han sido, además de los equipos de docentes y disertantes, los equipos de gestión de las universidades nacionales y provinciales que conforman el Sistema Universitario Argentino.

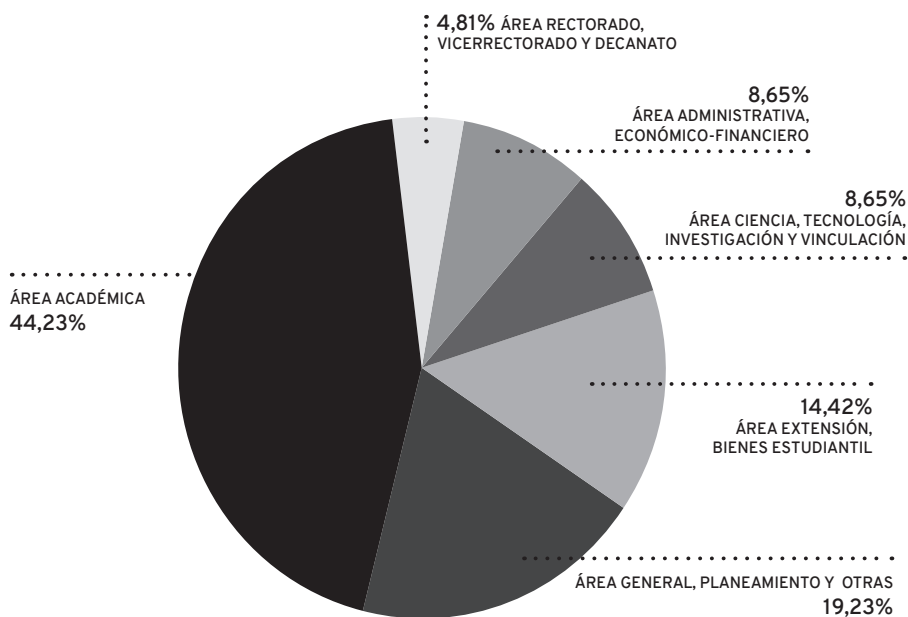
En este apartado se sistematizan datos generales recabados que nos permiten conocer quiénes han sido, qué edad tienen, cuáles son las áreas de desempeño en las instituciones, qué intereses tienen y cuál es la apreciación acerca de la propuesta de este curso.

La información sistematizada proviene de un cuestionario semiestructurado que se administró a un total de 105 participantes del CGU. Desde el equipo académico del CGU, se contactó y se envió el formulario virtual a cada uno/a de los 563 cursantes, respondieron el cuestionario un total de 105 cursantes. Se trata de un número significativo de respuestas que nos permiten arribar a conclusiones preliminares, así como contar con tendencias que contribuirán con la continuidad de la propuesta durante el año 2023.

1. ANÁLISIS DEL PERFIL DE LOS CURSANTES

En primer lugar, nos interesa relevar el área de gestión universitaria en la que se desempeñan quienes han participado del CGU. Se observa que el 44,23% de las/os consultadas/os desarrollan acciones de gestión en el *área académica*. Luego, en el *área de planeamiento o de planificación general* se desempeña el 19,23%. Se advierte que el 14,42% de las/os asistentes desarrollan sus acciones de gestión en el *área de extensión y bienestar estudiantil*, se advierte una tendencia al fortalecimiento de los equipos de extensión y bienestar de las universidades nacionales y provinciales acompañando el interés por fortalecer la formación en gestión de mucha/os perfiles de gestión vinculados a las áreas de extensión y bienestar. Asimismo, un 8,65% se desempeña tanto en el *área de ciencia, tecnología e investigación* como en el *área de administración o económico-financiera*. Finalmente, el 4,81% forma parte de los equipos de *gestión del Rectorado*.

Gráfico 1. Área de desempeño de los encuestados.

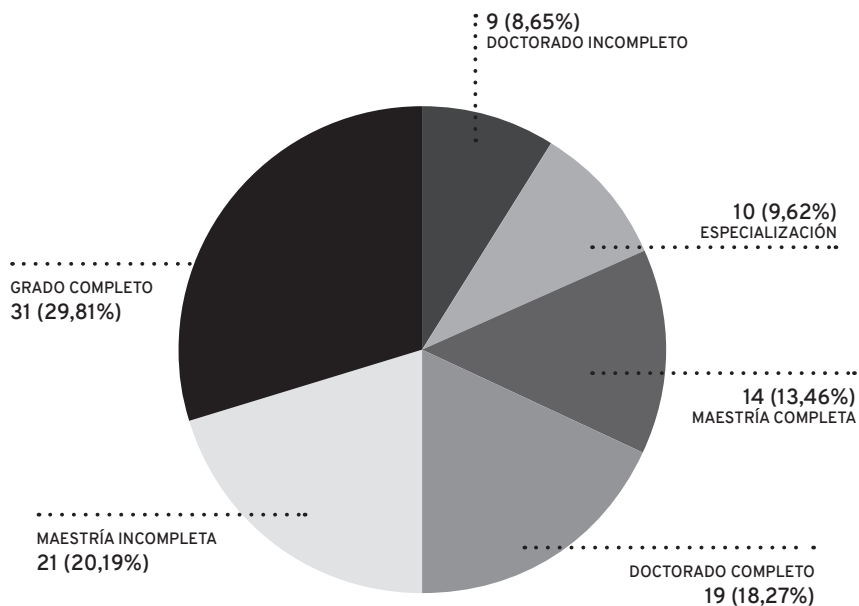


Fuente: elaboración propia.

Desde la coordinación académica nos ha resultado de interés conocer la formación de las/os cursantes, en el gráfico que sigue podemos observar que el 70,19% cuenta con formación de posgrado, finalizada o en curso. Un 18,27% de los encuestados cuenta con estudios de doctorado completo, mientras que el 8,65% se encuentra en curso. Los maestrandos constituyen el 33,65%, un 13,46% ha obtenido el grado de magíster. En menor medida, se encuentran quienes desarrollan estudios de especialización (9,62%). Los datos relevados son muy auspiciosos acerca del valor que los equipos de gestión les otorgan

a la formación de posgrado y a los nuevos rumbos profesionales que se habilitan a partir de estos recorridos de formación avanzados.

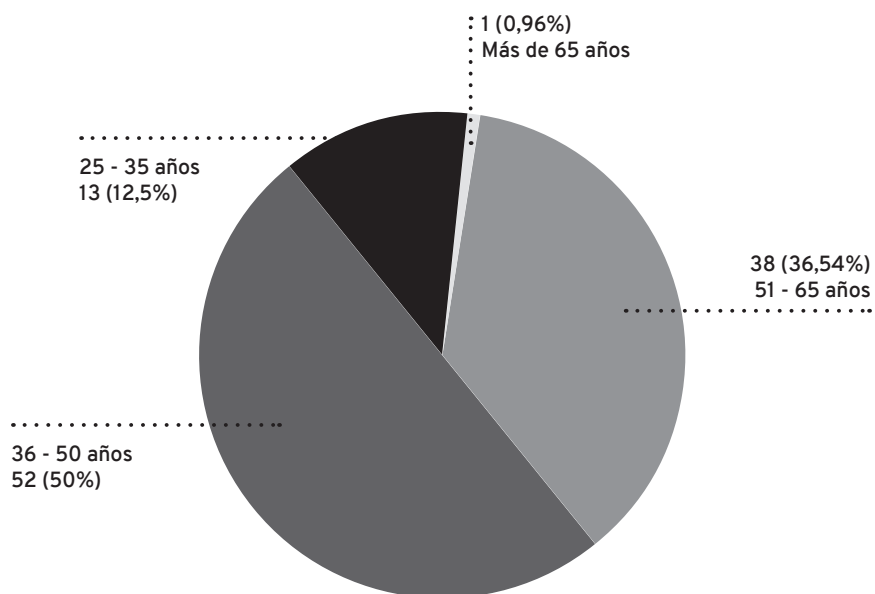
Gráfico 2. Formación de los encuestados.



Fuente: elaboración propia.

Como dato general se consultó acerca de la edad y el género de los encuestados. Es interesante observar acerca de la edad: el 87,50% tiene más de 35 años, el 36,54% de ellos tiene 51 años o más. Por su parte, el 12,50% de los gestores universitarios tienen entre 25 y 35 años.

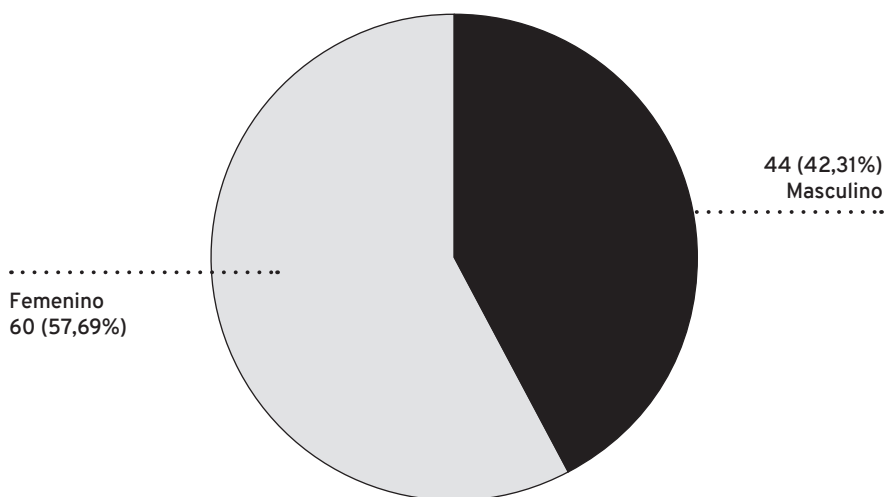
Gráfico 3. Edad de los encuestados.



Fuente: elaboración propia.

Otro dato de interés es que el 57,69% de los cursantes son mujeres, mientras que el 42,31% son varones.

Gráfico 4. Género de los encuestados.



Fuente: elaboración propia.

2. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE LOS CURSANTES ACERCA DEL CGU

2.1. ACERCA DE LOS PROPÓSITOS DEL CGU

En primer lugar, el cuestionario indaga acerca de los propósitos del curso, en este sentido se observa que en gran medida se ha logrado:

Profundizar el abordaje de las características específicas del SUA.

Reflexionar acerca de los ejes centrales de la gestión universitaria.

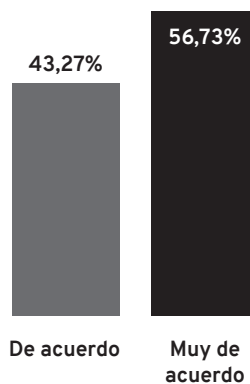
Aplicar las herramientas conceptuales y metodológicas abordadas.

Respecto del propósito referido: Generar redes de intercambio con colegas de las distintas instituciones universitarias, se advierte la necesidad de seguir trabajando en este sentido; tal como se señaló anteriormente, será un aspecto que se tomará en consideración al momento de diseñar la continuidad del curso durante el año 2023 .

El CGU le permitió “Profundizar el abordaje de las características específicas del Sistema Universitario Argentino”

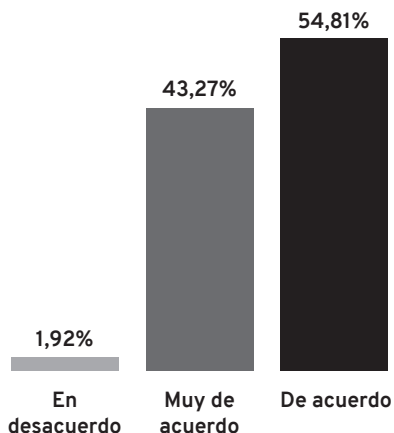


El CGU le permitió “Reflexionar acerca de los ejes centrales de la gestión universitaria”

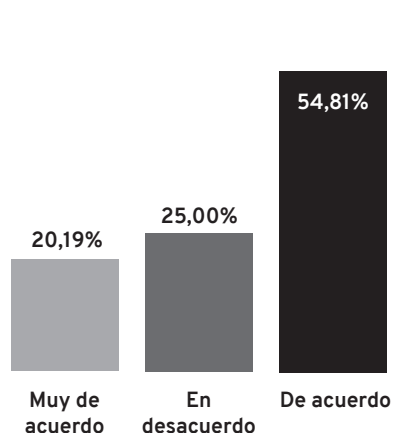


Fuente: elaboración propia.

El CGU le permitió “Aplicar las herramientas conceptuales y metodológicas”



El CGU le permitió “Generar redes de intercambio con colegas de las distintas instituciones universitarias”



Fuente: elaboración propia.

Posteriormente se indagó acerca del aporte que generó el CGU a las tareas y funciones que cada integrante desempeña en la universidad, el 96% de los cursantes encuestados responde que el curso tuvo un impacto positivo en las tareas y funciones que desarrolla.

Finalmente, acerca del módulo que mayor conocimiento le aportó para sus tareas dentro de la institución, el 96% destacó el aporte del Módulo II referido a “Política y gestión académica”; se advierte la necesidad de propiciar espacios de análisis, intercambio y reflexión sobre estos temas. Es importante señalar que el Módulo II plantea tensiones y experiencias concretas que interpelan el quehacer de los equipos, ofreciendo líneas de abordaje centradas en las experiencias de los docentes del módulo.

2.2. VALORACIONES PERSONALES ACERCA DEL CURSO

Al finalizar el cuestionario se habilitó un ítem abierto en el que se solicitó que indiquen brevemente su apreciación personal respecto del Curso a efectos de contar con información cualitativa. Es valioso mencionar que la mayor parte optó por responder. A continuación se presenta una síntesis de las respuestas obtenidas, se ordenan las mismas teniendo en cuenta algunas dimensiones de análisis que nos permiten mejorar la propuesta formativa de cara al 2023.

2.2.1 ACERCA DE LA PROPUESTA FORMATIVA EN GENERAL

El curso estuvo muy bien organizado. Las actividades se desarrollaron cumpliendo los cronogramas y horarios. Las evaluaciones resultaron pertinentes y las devoluciones se efectuaron en plazos adecuados. El aula virtual tenía todos los documentos para descargar necesarios para llevar el curso al día. Los enlaces de acceso a los encuentros sincrónicos funcionaron bien y estuvieron a disposición en el momento preciso. La comunicación con el equipo responsable del dictado contribuyó a una óptima experiencia de cursado. El contenido del curso fue interesante y los/las disertantes fueron claros en sus exposiciones. Este tipo de cursos ofrece una oportunidad de encuentro de los equipos institucionales de cada universidad entre sí y con otros equipos de diversas Instituciones del SUA, enriqueciendo la labor cotidiana (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Autónoma de Entre Ríos).

El curso fue sumamente interesante, la bibliografía es riquísima, casi no llegué a leer todo en el transcurso de este curso, sin embargo me la descargué para ir leyendo en los momentos que pueda y para consultarla. Agradezco la oportunidad de haber participado. Tengo una sugerencia, en algunas preguntas de la encuesta se debería poder agregar más de una respuesta, ya que por ejemplo, yo, en mi Facultad, realizo actividades académicas y de ciencia y tecnología y solo pude poner una respuesta. Por otra parte, en la última pregunta todos los módulos me aportaron conocimiento nuevo, necesario y me hicieron repensar y reflexionar sobre mi gestión (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional San Francisco).

La formación ofrecida me resultó más que interesante, quizás haber podido hacerla de manera presencial nos hubiera permitido más intercambios y reflexiones entre los distintos cursantes. Lamento no haber podido cumplir como hubiera querido respecto a las actividades propuestas. Las tareas de gestión académica que me han tocado asumir, particularmente este año, me han llevado mucho tiempo [...] ojalá pronto podamos encontrarnos de manera presencial para seguir abordando los múltiples desafíos que el sistema universitario nos presenta (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires).

Una capacitación necesaria para quienes tenemos responsabilidades de gestión en la universidad (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Santiago del Estero).

2.2.2. ACERCA DE LOS EQUIPOS DE DOCENTES Y DISERTANTES

Ha sido muy interesante las temáticas y la modalidad de cursado. Excelente el nivel de los disertantes (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Villa María).

Todos los módulos tuvieron un aporte significativo, tanto desde el punto de vista de las temáticas abordadas como de los aspectos relativos a la formación, la calidad y/o la experiencia de los expositores que participaron. Para mí constituye una excelente instancia de información y formación (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Tierra del Fuego).

Excelente desempeño de los docentes y profundidad en el abordaje de los temas desarrollados (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Jujuy).

Muy buen curso. Excelente las exposiciones docentes. Sería mucho más enriquecedor que el curso sea presencial. Aprendí muchísimo y de los mejores. ¡Muchas gracias! (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de San Martín).

Muchas gracias, excelentes profesores los que nos acompañaron, y muy buena selección bibliográfica (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional del Nordeste).

2.2.3 ACERCA DE LA FORMACIÓN EN GESTIÓN UNIVERSITARIA

Espacio imprescindible para los equipos de gestión en las universidades. Excelente predisposición de los/las expositores/as (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

El curso permitió visibilizar los aspectos de la gestión universitaria en estrecha relación con las tareas cotidianas, en la universidad. Asimismo, fue acertado pensar esas funciones en una coyuntura muy particular, la pandemia, para pensar nuevas líneas de abordaje y estrategias de la gestión. Además, el con-

tacto y diálogo con otros/as colegas de otras universidades como el trabajo interinstitucional (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Avellaneda).

El curso fue muy interesante ya que se abordaron, entre muchas temáticas, las problemáticas actuales y desafíos futuros de las universidades nacionales. Al haberse realizado en forma virtual, el intercambio de buenas prácticas y experiencias con otros colegas, fue más complejo (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de San Martín).

El curso fue muy importante, particularmente es mi primer curso de gestión universitaria, estoy recién iniciando este largo camino. Me brindó muchas herramientas para poder comprender y desarrollar mejor mis funciones (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional San Nicolás).

Muy enriquecedor y nos ayudó a revisar cómo estamos gestionando y ponernos de acuerdo entre nosotros (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Salta).

Los contenidos fueron muy enriquecedores e ilustrativos. Siempre suma, son y serán tenidos en cuenta para cada decisión llevada adelante (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad de Buenos Aires).

Es un espacio de formación importante para los gestores, ya que algunos tenemos una experiencia más amplia en algunos temas pero no así en forma integral. De todas maneras me hubiera parecido más enriquecedor que algunas consignas tengan que ver con compartir experiencias, encontrar similitudes/diferencias/etc. entre diferentes universidades (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de la Patagonia Austral).

2.2.4 ACERCA DEL INTERCAMBIO CON COLEGAS DE OTRAS INSTITUCIONES

Siempre es interesante y productivo intercambiar con instituciones pares y profesionales especializados en determinadas problemáticas. Muchas gracias a todos los que lo organizaron (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Moreno).

Considero con una valoración significativamente positiva al curso, para quienes estamos en gestión universitaria tener instancias de formación y socialización de experiencias y problemáticas interactuando con profesionales de tan importante trayectoria es absolutamente necesario y enriquece nuestro hacer cotidiano. Muy conforme con el curso (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Nacional de Río Cuarto).

Muy interesante participar de todos los módulos como así también el intercambio con colegas (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Provincial de Córdoba).

El espacio fue de gran aporte personal e institucional. Sería interesante poder ampliar algunos ejes, de manera presencial, de manera de favorecer las redes de intercambio. (Testimonio del participante perteneciente a la Universidad Pedagógica Nacional).

3. ANEXO. CUESTIONARIO A LOS CURSANTES 2020-2022

Introducción. Las/os invitamos a participar de este relevamiento referido al Curso de Gestión Universitaria: Problemáticas y desafíos del Sistema Universitario Argentino. Se trata de un breve formulario de una serie de preguntas que nos brindarán información sobre la relevancia del curso para el sistema universitario. La/os saludamos cordialmente.

Datos personales:

1. Nombre y Apellido
2. Institución universitaria a la que pertenece
3. Género
4. Edad
5. Formación
6. Área de desempeño
7. Considerando las tareas y funciones que desempeña en su Universidad, el CGU le permitió “Profundizar el abordaje de las características específicas del Sistema Universitario Argentino, sus orígenes, alcances y logros”:
 - a) Muy de acuerdo b) De acuerdo c) En desacuerdo d) Muy en desacuerdo

8. Considerando las tareas y funciones que desempeña en su Universidad, el CGU le permitió “Reflexionar acerca de los ejes centrales de la gestión universitaria y sus implicancias para los equipos institucionales en escenarios desafiantes y complejos”:

a) Muy de acuerdo b) De acuerdo c) En desacuerdo d) Muy en desacuerdo

9. Considerando las tareas y funciones que desempeña en su Universidad, el CGU le permitió “Aplicar las herramientas conceptuales y metodológicas abordadas para diseñar colaborativamente proyectos de intervención institucional que contribuyan con la mejora de la calidad universitaria”:

a) Muy de acuerdo b) De acuerdo c) En desacuerdo d) Muy en desacuerdo

10. Considerando las tareas y funciones que desempeña en su Universidad, el CGU le permitió “Generar redes de intercambio con colegas de las distintas instituciones universitarias, que permitan una sinergia asertiva, colaborativa, en pos de la mejora continua del Sistema”:

a) Muy de acuerdo b) De acuerdo c) En desacuerdo d) Muy en desacuerdo

11. ¿Cuál es su percepción respecto del aporte/impacto que generó el CGU a las tareas y funciones que desempeña en su Universidad?:

a. Alto b. Medio c. Bajo

12. Seleccione el módulo que mayor conocimiento le aportó para sus tareas dentro de la institución universitaria:

- Sistema Universitario Argentino. ¿Cuáles son los principales aspectos que necesitamos conocer del SUA para gestionar las instituciones en escenarios complejos y cambiantes?

- Política y gestión académica. ¿Qué dimensiones son importantes para abordar durante la gestión, particularmente en tiempos de pandemia?

- Política y gestión administrativa. ¿Cómo articular la gestión académica y la gestión administrativa? Planificación administrativa.

- Política y gestión de la investigación, la vinculación y la extensión universitaria. ¿Cómo articular la investigación y la extensión con la actividad académica? Experiencias desarrolladas recientemente.

- Evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación superior. ¿Cuál será el escenario pospandemia en términos de calidad de la educación superior? ¿De qué hablamos cuando hablamos de evaluación y acreditación? ¿Dónde poner el foco?

13. Indique brevemente su apreciación personal.

LAS AUTORAS Y LOS AUTORES



JERÓNIMO AINCHIL

Obtuvo su título en Geofísica en la Universidad Nacional de La Plata, su Maestría en Ingeniería Ambiental en la Universidad Tecnológica Nacional y su Doctorado en Ciencias Ambientales en la Universidad Ca' Foscari de Venecia (Italia). Profesor titular de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco. Profesor de posgrado en diferentes universidades. Rector de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco. Su interés de investigación es la aplicación de métodos geofísicos (especialmente métodos eléctricos) en aguas subterráneas y ambiente. Es autor de publicaciones científicas en revistas nacionales e internacionales, capítulos de libro, ponencias y conferencias. Ha ocupado diversos cargos en universidades nacionales.



OSCAR ALPA

Contador Público Nacional (Universidad Nacional de La Pampa, 1989) y especialista en Administración Financiera (Universidad de Buenos Aires, 1994). Es el secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación desde octubre de 2021 a la fecha. Asimismo, es rector de la Universidad Nacional de La Pampa (por dos períodos 2018-2022 y 2022- 2026), actualmente en uso de licencia, y fue decano en dos oportunidades de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas (2010-2018) de la misma universidad.



JUAN MANUEL ARBELO

Contador Público por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Maestrando en etapa de presentación de tesis de la Maestría en Política y Gestión Universitaria de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) y la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Secretario Económico Financiero de la UNER desde 2008. Presidente del Instituto Compensador de Jubilaciones y Pensiones de la UNER desde 2010. Auditor interno de la UNER (2006-2007). Secretario administrativo de la Facultad de Bromatología de la UNER (2001-2006). Auditor en la firma Price Waterhouse Coopers de Argentina (2000-2001). Asesor comercial en el Banco Bansud-Banamex (1997-2000). Docente profesor titular de la materia Economía y Gestión de la Empresa Agropecuaria de la carrera Medicina Veterinaria de la Facultad de Bromatología de la UNER. Profesor titular de la materia Introducción a la Economía de la Tecnicatura en Administración –Sede Concepción del Uruguay– de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER). Docente de la Tecnicatura en Gestión Universitaria de la UNER.



YANINA ARMENTANO

Directora Nacional de Programas de Ciencia y Vinculación Tecnológica de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. Magíster Universitario en Innovación y Desarrollo de Competencias en la Educación Superior (Universidad de Deusto). Licenciada en Recursos Humanos y licenciada en Relaciones Públicas (Universidad de Morón). Fue subcoordinadora del Programa de Calidad Universitaria (SPU). Participó del curso de posgrado virtual “Política y Gestión de la Educación Superior”, dictado en conjunto por la Universidad del Litoral, la SPU y el INAP. Docente de posgrado en el Instituto Universitario de la Policía Federal, en la Universidad de la Defensa Nacional y en la Universidad Nacional de La Matanza.



ANA BIDIÑA

Magíster en Análisis del Discurso (Universidad de Buenos Aires). Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de La Matanza. Desarrollo profesional en estrecha relación con tareas en docencia, gestión e investigación universitarias, orientado fundamentalmente a la gestión del conocimiento. En la docencia, con el dictado a nivel de grado, complementación curricular y posgrado; en la investigación, categoría I del Programa de Incentivos de Docentes-Investigadores del Ministerio de Educación de la Nación; participante en

reuniones científicas nacionales e internacionales y autora de numerosas publicaciones; directora y jurado de tesis de grado y posgrado. En la gestión universitaria, coordinación académico-administrativa de carreras de complementación curricular y posgrado.



MARIANA FERNANDEZ

Secretaria académica de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN - Facultad Regional Haedo). Fue coordinadora técnica del Programa de Calidad Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de Nación. Diplomada en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Diplomada en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de San Martín). Docente de posgrado en la Universidad Nacional de la Matanza, en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina y en la Universidad Tecnológica Nacional.



MARCELA GROPPPO

Directora de Acreditación de Carreras de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), en cuyo marco tiene a su cargo la implementación de los procesos nacionales de acreditación de carreras de grado y posgrado y los procesos de evaluación de carreras de grado del Sistema de Acreditación Regional del Mercosur (ARCU-SUR).

Es Licenciada en Letras y profesora de enseñanza secundaria, normal y especial por la Universidad de Buenos Aires y especialista en Didáctica y Currículum por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Se desempeña como docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires.



GUILLERMO LUIS GROSSKOPF

Contador Público Nacional. Secretario de Administración de la Universidad Nacional de Lanús. Desarrollo profesional en tareas de gestión administrativa, económico-financieras como secretario de la Universidad y de auditoría como titular de la Unidad de Auditoría Interna. En docencia, con el dictado de asignaturas a nivel de grado, posgrado y cursos de formación. Evaluador de la CONEAU en universidades nacionales y privadas. Contador general en la administración pública municipal y provincial.



MARCELA IMPERIALE

Responsable del área de capacitación y publicaciones de la Dirección Nacional de Programas de Ciencia y Vinculación Tecnológica de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. Subsecretaria académica de la UTN – Facultad Regional Haedo. Fue coordinadora pedagógica de la Biblioteca Nacional de Maestros del Ministerio de Educación. Magíster y doctoranda en Educación Superior (UP). Diplomada en Currículum y prácticas escolares en contexto (FLACSO). Docente de posgrado de la maestría en Docencia Universitaria de la UBA y en la especialización en Docencia Universitaria de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la UBA y del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina.



VÍCTOR A. MORIÑIGO

Docente del Módulo III “Política y Gestión Administrativa” en el Curso de Gestión Universitaria (SPU). Contador Público Nacional. Rector de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales (FCEJS-UNSL) y de la Facultad de Ciencias de la Salud (FCS-UNSL). Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos del CIN 2022/2023. Presidente del Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS). Presidente de la III Conferencia General del Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES). Miembro del consejo directivo por Argentina de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Representante paritario del CIN para las negociaciones con los gremios docentes y no docentes.



FÉLIX DANIEL NIETO QUINTAS

Nació en San Luis, Capital, Argentina. Licenciado en Física por la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), magíster en Ciencias de Superficies y Medios Porosos (UNSL), magíster en Física (Universidad Austral de Chile) y doctor en Física (UNSL). Profesor Titular Exclusivo Efectivo, Investigador Independiente del CONICET. Categoría I del Programa de Incentivos. Decano de la Facultad de Ciencias Físico Matemáticas y Naturales de la UNSL (mandato cumplido), período 2007-2013. Rector (mandato cumplido) de la UNSL, período 2013-2019. Actualmente es secretario rectoral de Relaciones Interinstitucionales en la UNSL y miembro del Directorio del CONICET en representación del Consejo de Universidades. Premio Ernesto E. Galloni en Físicoquímica de Superficies (Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales). Autor de más de

cien publicaciones en revistas internacionales, capítulos de libros de su especialidad y numerosas participaciones en congresos. Profesor visitante en distintas universidades del país y del mundo.



CARLOS PÉREZ RASETTI

Profesor de Humanidades, especialidad Letras por la Universidad Nacional del Sur- Instituto Universitario de Santa Cruz (IUSC). Es profesor titular e investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA), director de las carreras de posgrado sobre educación superior en la Universidad Nacional de José C. Paz y Universidad Gastón Dachary (UGD), de cuyos rectorados es consultor permanente. 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 (2016) hasta 2019. Fue rector de la UNPA, miembro del Directorio de la CONEAU, secretario ejecutivo de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación), subsecretario de Formación en el Ministerio de Defensa de la Nación y de Planeamiento y Formación en el Ministerio de Seguridad de la Nación.



HUGO SAULO

Sociólogo. Se desempeña actualmente como jefe del Departamento de Información Universitaria (Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación) y anteriormente como especialista en estadísticas universitarias de dicho Departamento.

Ha integrado el equipo de Diseño Conceptual del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (INDEC) y participó en el equipo coordinador para la medición de los Pueblos Originarios y la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad.

Es docente en la Especialización en Estadísticas e Indicadores Educativos de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y la Universidad Pedagógica Nacional (UNTREF-UNIFE) y en la Diplomatura Superior en Estadísticas e Indicadores Educativos (UNTREF); y ha estado a cargo de la materia Problemática Educativa en el Instituto Superior del Profesorado Técnico de la Universidad Tecnológica Nacional.



JORGE STEIMAN

Profesor para la enseñanza primaria, profesor y licenciado en Ciencias de la Educación, especialista y magíster en Didáctica y doctor en Educación.

Se desempeñó como docente en los niveles primario, secundario y superior. Ocupó cargos de gestión en el sistema universitario y en el Ministerio de Educación de la Nación. Ejerce actualmente como investigador y profesor titular ordinario de las cátedras Didáctica III y Didáctica IV en las universidades nacionales de Lomas de Zamora y San Martín. En esta última universidad se desempeña además como director del posgrado de Maestría en Educación.

Desde hace más de dos décadas se ha especializado en la didáctica de la educación superior con eje en las prácticas reflexivas.

Además de varios artículos en revistas especializadas y capítulos en libros con otros autores ha publicado: *¿Qué debatimos hoy en la didáctica?* (2004, Bau-dino); *Patio, parque, pizarrón*, en coautoría (2004, Espartaco, Montevideo); *Más didáctica en la educación superior* (2008, Miño y Dávila); *Las prácticas de enseñanza en análisis desde una didáctica reflexiva* (2018, Miño y Dávila); *Democracias, justicia social y educación. El legado de Juan Carlos Tedesco* (cocompilador) (2021, Unsam-Edita); *Enseñar didáctica* (actualmente en edición, Miño y Dávila).

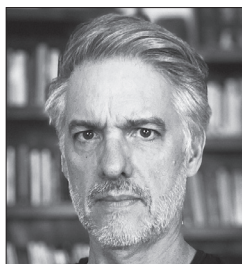


MARÍA FLORENCIA TARABELLI

Licenciada en Sociología y diplomada en Economía Política con mención en Economía Regional. Se desempeña en gestión universitaria en la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) desde 2006. Actualmente es vicedecana de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEN) de la UNCuyo. Anteriormente fue secretaria Académica y secretaria General de la FCEN (2012-2022) y coordinadora general del Programa de Mejoramiento Universitario y del Área de Articulación Social e Inclusión Educativa “Dr. Gustavo Andrés Kent” de la UNCuyo (2006-2012).

Es profesora efectiva de la FCEN y miembro del Comité Científico del Congreso Iberoamericano de Educación Científica (CIEDUC).

Ha participado en diversos proyectos de investigación y extensión, actualmente es codirectora de dos proyectos de investigación.



PABLO TOVILLAS

Director de Evaluación Institucional de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Sus tareas centrales en dicho organismo son las de llevar adelante los procesos de creación, seguimiento y reconocimiento de las nuevas instituciones universitarias, la evaluación externa de instituciones en funcionamiento y la evaluación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED).

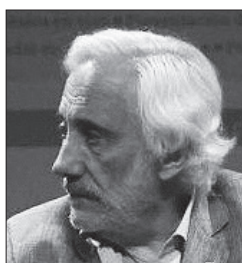
Es licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y magíster en Sociología por el Institut d'études politiques de París (Sciences Po). Se desempeña como docente de grado en la carrera de Sociología de la UBA y en el nivel de posgrado en diversas instituciones universitarias estatales y privadas.



LEONARDO VILLALBA

Licenciado en Recursos Humanos en la Universidad de Morón. Por más de 15 años ha colaborado en la implementación de políticas públicas. Fue responsable de Rendiciones de cuentas en la Facultad Regional Buenos Aires de la Universidad Tecnológica Nacional. Ha colaborado en espacios de tutorías y docencia en temas relacionados con planeamiento estratégico, evaluación institucional y acreditación de carreras.

Actualmente se desempeña como referente del área de transformación digital en la Dirección Nacional de Programas de Ciencia y Vinculación Tecnológica de la Subsecretaría de Políticas Universitarias.



ERNESTO VILLANUEVA

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido profesor en esa Universidad y en las de Lomas de Zamora, Quilmes y Frankfurt (Alemania).

Se especializó en teoría sociológica, en sociología del trabajo y en sociología política. Ha hecho numerosos estudios sobre educación superior. Estuvo a cargo del rectorado de la UBA, fue director del CONICET, vicerrector de la Universidad Nacional de Quilmes, presidente de la CONEAU y rector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.



LIZZIE WANGER

Docente del Módulo II “La política y gestión académica desde la perspectiva del curriculum universitario” en el Curso de Gestión Universitaria (SPU). Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Especialista en educación en entornos virtuales y doctoranda en Ciencias de la Educación (UNLP).

Se desempeña como secretaria académica de la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR) y docente en esa institución. Hasta 2019 fue directora de la Licenciatura en Educación en la misma institución.

Realizó la coordinación pedagógica del Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”, del Ministerio de Educación de la Nación.

Su trayectoria profesional abarca la docencia, la investigación y la gestión en el ámbito de la política educativa, la formación docente, la integración de la tecnología en la enseñanza y la educación de jóvenes y adultos.

1

Junto al sistema universitario argentino trabajamos para consolidar una universidad que sea protagonista fundamental del desarrollo económico y del progreso social del país.

El curso de gestión universitaria es una acción impulsada desde la Secretaría de Políticas Universitarias con el propósito de brindar herramientas de apoyo en los procesos de formación, mejoramiento y consolidación de los equipos dedicados a la gestión académica, de extensión y vinculación tecnológica, de investigación y administrativa, al sistema universitario argentino.

Entendemos que las universidades y sus equipos de gestión requieren de una instancia de formación que fortalezca el rol que estos ocupan en las instituciones, permitiéndoles promover modelos de gestión que posibiliten enriquecer la calidad y la creatividad en el desempeño de las diferentes funciones que componen la vida universitaria.

**Secretaría de Políticas
Universitarias**



**Ministerio de Educación
Argentina**

