



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

LA AGENDA UNIVERSITARIA VI

*Reflexiones sobre las universidades
antes, durante y después
de la pandemia*

Carlos Marquis (Editor)

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



Colección de Educación Superior

La Agenda Universitaria VI

Reflexiones sobre las universidades antes,
durante y después de la pandemia



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

LA AGENDA UNIVERSITARIA VI

*Reflexiones sobre las universidades
antes, durante y después
de la pandemia*

Carlos Marquis (Editor)

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



Colección de Educación Superior

La Agenda Universitaria VI : reflexiones sobre las universidades antes, durante y después de la pandemia / Juan Doberti ... [et al.] ; editado por Carlos Marquis. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Palermo - UP, 2021. Libro digital, PDF - (Educación Superior / Miguel Angel Escotet)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-9887-53-4

I. Universidades. 2. Educación Superior. 3. Educación Universitaria. I. Doberti, Juan. II. Marquis, Carlos, ed.

CDD 378.009

Diseño general:

Departamento de Diseño
de la Universidad de Palermo

Universidad de Palermo

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

Editor:

Carlos Marquis

Facultad de Ciencias Sociales

Decana

Elsa Zingman, MBA, M.Ed.S

Autores:

Juan Doberti, Ana García Fanelli,
Carlos Marquis, Eduardo Sánchez
Martínez, Carlos Pérez Rasetti,
Adolfo Stubrin y Danya Tavela

Secretario académico

Lic. Luis Brajterman

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

Título original:

LA AGENDA UNIVERSITARIA VI.
Reflexiones sobre las
universidades antes, durante y
después de la pandemia

Director de la Cátedra

Dr. Miguel Ángel Escotet

© 2021 Fundación
Universidad de Palermo

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

ISBN: 978-950-9887-53-4

Octubre de 2021

Juan Carlos Del Bello (1951 – 2021)

V

Esta *Agenda Universitaria VI* está dedicada a Juan Carlos Del Bello, por decisión del grupo de trabajo que él mismo supo en ocasiones integrar. Como todas las ediciones anteriores, en ésta se presentan estudios y reflexiones sobre problemáticas relevantes de la universidad y sobre elementos de políticas para afrontarlas, que han sido precisamente la gran pasión y el objeto de sus preocupaciones por largos años.

Un auténtico líder y hacedor, con una visión clara y una determinación notable para enfrentar los asuntos y cuestiones que le tocó asumir y resolver, supo siempre rodearse, con más apertura que la habitual entre nosotros, de profesionales probados en su oficio y conformar equipos de trabajo que ayudaron a instrumentar y llevar a la práctica muchas de sus ideas e iniciativas.

Convencido de la importancia de las políticas públicas para impulsar las transformaciones que se proponía en los diversos ámbitos en los que debió actuar, ellas tuvieron siempre como escenario

VI

inmediato o distante a instituciones abocadas a la generación, comunicación y aplicación del conocimiento. La transparencia, su contribución a una mayor equidad y la efectividad que debía caracterizarlas, fueron siempre objeto central de su atención. Allí están para demostrarlo la creación y puesta en marcha de la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias), y poco después su idea de política universitaria que refleja la Ley de Educación Superior o simplemente LES, norma tantas veces cuestionada pero en su momento innovadora y ordenadora del Sistema de Educación Superior; la creación de la CAP (Comisión de Acreditación de Posgrados), precursora de la CONEAU (Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria), el SIU (Sistema de Información Universitaria), el FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad), el Programa de Incentivos a los Docentes-investigadores; y en otro ámbito la ANPCyT (o Agencia de Promoción Científica y Tecnológica); el FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino), y también el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica, así como el Plan Plurianual de Desarrollo Científico y Tecnológico; sin olvidar por cierto sus esfuerzos para renovar el sistema de gobernanza del CONICET; y más acá en el tiempo, la creación y puesta en marcha de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), que supo impulsar y conducir con un sesgo claramente innovador... Y tantas otras iniciativas que sería muy largo enumerar.

No fueron todas ellas meros rótulos ni ravigios burocráticos, sino casi siempre potentes instrumentos de innovación y mejoramiento en las diversas áreas que supo transitar, siempre con paso presuroso y determinación ineludible. Se puede y se pudo disentir con algunas o aun con todas sus iniciativas, pero nunca esquivó el debate ni faltó la argumentación sólida, contundente, tanto personal como institucional, sobre las razones y objetivos a los que con ellas se apuntaba.

Su extensa y fecunda trayectoria, imposible de resumir en pocos trazos, deja una huella imborrable, orientadora para los que le siguen y trabajan en los campos que él supo cultivar con inteligencia y pasión, no sólo en el hacer de las políticas públicas o institucionales, sino también en el más sereno de la investigación, la reflexión y las publicaciones, que consideró siempre indispensables para alimentar y enriquecer aquéllas.-

1. Presentación de La Agenda VI • 1

Carlos Marquis

2. Los costos de la universidad ante el cambio tecnológico • 9

Juan Doberti

3. Transición secundaria-universidad y egreso: Desafíos para el logro de la equidad en la educación superior • 27

Ana García de Fanelli

4. Respuestas del campo universitario, científico y tecnológico argentino en la pandemia • 67

Carlos Marquis

5. Ante la Ley de Educación Superior, debate del CIN en 2007 • 93

Carlos Pérez Rasetti

6. Reflexiones sobre la enseñanza universitaria durante la pandemia y sus lecciones para después • 119

Eduardo Sánchez Martínez

7. Configuración universitaria: un enfoque teórico disponible para las investigaciones en educación superior • 155

Adolfo Stubrin

8. Las universidades y el covid-19. El caso de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Del Modelo de Educación Remota de Emergencia al Modelo de Educación Virtual • 195

Danya V. Tavela

Breve presentación de los autores • 233

Presentación de La Agenda VI

CARLOS MARQUIS

1

La Agenda Universitaria VI fue elaborada en el Seminario-Taller que hace años desarrollamos en la Universidad de Palermo. La primera de ellas fue publicada en 2004 y desde entonces sostenemos nuestras actividades de reflexión, análisis y difusión sobre la Educación Superior en la Argentina con la intención de proponer políticas públicas para el sistema, así como mecanismos de gestión para las universidades que son las instituciones sobre las que estamos concentrados.

Este libro fue escrito en 2020/2021, durante la pandemia de Covid-19 y lleva como subtítulo *Reflexiones sobre las universidades antes, durante y después de la pandemia*, pero no se refiere sólo a ella y a sus impactos en las universidades. La educación superior es un rico y vasto campo de estudio que se ha ido desarrollando en forma intensa y progresiva incluyendo investigaciones, publicaciones, maestrías, doctorados, y con esta Agenda VI pretendemos aportar y compartir reflexiones y propuestas a su mejor conocimiento y desarrollo.

En todas las oportunidades los autores han sido investigadores, funcionarios gubernamentales, autoridades de universidades estatales y privadas, así como académicos y gestores con alta responsabilidad en sus espacios, y siempre con pluralidad política. Cada uno ha elegido libremente el tema de su trabajo y como se verá se ha construido un libro con diversos acercamientos y enfoques que brevemente presentamos en los párrafos siguientes, según el orden alfabético de los apellidos de los autores cuyos curriculum-vitae resumidos se encuentran al final del libro.

El trabajo de **Juan Doberti** se titula *Los costos de la Universidad ante el cambio tecnológico* en el que se destacan las modificaciones que están sucediendo en las universidades argentinas y extranjeras, públicas y privadas, tanto en aspectos de docencia como en investigación y gestión, cambios que han impactado en los costos potenciados éstos por la pandemia. Dice Juan Doberti:

2

El avance tecnológico trae aparejados cambios en los costos de las universidades, que, si bien son organizaciones con gran inercia, paulatinamente han incorporado adelantos, especialmente en lo referido a la virtualidad en la enseñanza. La pandemia del COVID-19 ha sido un parteaguas en cuanto al ritmo de admisión de las modificaciones, con una vertiginosa transformación de las instituciones a la educación a distancia. Este experimento, impensable antes de lo sucedido, exigió cambios que seguramente serán revertidos porque fueron obligados por las circunstancias; sin embargo, la situación no se retrotraerá al escenario previo y quedarán muchos elementos de la nueva realidad.

El autor analiza los costos de los cursos a distancia, mencionando casos nacionales y extranjeros, y dice que en muchos casos la mano de obra ocupa el 75% de los costos totales, el 23% está constituido por los bienes de consumo, mientras que sólo el 2% se invierte en bienes de capital necesarios para esas actividades. Doberti destaca positivamente los 1.447 millones de pesos que la Secretaría de Políticas Universitarias distribuyó en el Programa de Virtualización de la Educación Superior.

Su artículo concluye confiando que las universidades adaptarán la gestión y el desarrollo de sus funciones sustantivas tomando en

cuenta veloces y necesarios cambios tecnológicos potenciales en el marco de la pandemia. Los estudios de costos en estas circunstancias resultan ser más complejos y también más necesarios.

Ana García de Fanelli plantea la problemática de los procesos de ingreso, retención y egreso de los estudiantes de las universidades y la refiere desde el título mismo de su capítulo *Transición secundaria-universidad y egreso: Desafíos para el logro de la equidad en la educación superior*. El fenómeno sociológico que se muestra y analiza es el incremento de la demanda de acceso a las universidades producido por el mayor número de egresados de los ciclos medios y la amplia vocación de continuar estudios universitarios o técnicos por vastos sectores de la población que provienen mayoritariamente con una débil formación de las escuelas secundarias y que son las primeras generaciones universitarias.

El trabajo considera a las veinte universidades nacionales del Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CEPRES) del Área Metropolitana y los estudiantes secundarios de CABA y Provincia de Buenos Aires considerando el perfil de los mismos y la expansión de la matrícula con cuidada información estadística. Se presentan también las diferentes políticas que estas universidades tienen respecto a la transición de la educación secundaria a la universidad y los procedimientos que siguen para la selectividad del ingreso existente en la mayoría de los casos. Dice Ana G. de Fanelli:

Como destacamos inicialmente, un punto de partida muy positivo es que casi tres de cada cuatro estudiantes del último año de la escuela media en 2019 señalaron que desean continuar estudios universitarios. Para lograr que estas aspiraciones se conviertan en realidad, especialmente garantizando no sólo el acceso sino la permanencia y la graduación, se requieren de nuevas políticas públicas e institucionales y del mejoramiento de las actualmente vigentes. Para que ello sea posible resulta importante conocer en términos cuantitativos y cualitativos los factores personales e institucionales que inciden sobre el abandono, disponer de mejores indicadores que comparen la situación en las distintas universidades, realizar estudios de trayectorias de los estudiantes y evaluaciones de impacto de las acciones de apoyo y capacitación ya emprendidas.

En el trabajo se detallan esforzadas políticas públicas e institucionales que se han seguido para enfrentar la problemática central planteada: tutores para los inicios, cursos niveladores, diferentes tipos de becas y otros, siendo en estos tiempos más desafiantes dado el agravamiento de los efectos discriminatorios que la pandemia ha producido en la población estudiantil.

El capítulo de **Carlos Marquis** se titula: *Respuestas del campo universitario, científico y tecnológico argentino en la pandemia* y presenta un análisis preliminar de los impactos de la pandemia, así como las principales respuestas, adaptaciones y reacciones de las universidades tanto en la enseñanza, como en actividades de investigación y transferencia. Dice Marquis:

4 En este texto se presta atención a las respuestas relevantes que tanto el Sistema de Educación Superior como el Sistema Científico y Tecnológico argentinos han desplegado ante la pandemia en los años 2020 y 2021 (...). En particular el interés está puesto en el registro y análisis de iniciativas y adaptaciones que los sistemas y sus instituciones fueron desarrollando al respecto. Nos referiremos a las respuestas rápidas y eficaces que actores sociales e instituciones tuvieron para sostener las actividades centrales que les fijan sus misiones, atendiendo a las inesperadas demandas que la realidad les reclamaba.

Se analizan iniciativas del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y los apoyos que desarrolló la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), incluyendo una reflexión sobre la importante presencia del Estado en la pandemia y posteriormente. También se informa y hace referencia a políticas e inversiones realizadas desde el MINCyT que, además, pusieron de relieve el rol de la investigación en las universidades.

En el trabajo se hace referencia a las expectativas de inversión en ciencia y tecnología que se plasmó en la Ley 27.614/2021 que estableció un esquema de incremento progresivo y sostenido del presupuesto nacional destinado a su financiamiento, con la meta de alcanzar el 1% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2032. Al respecto, el autor concluye que es de esperar que en la pospandemia mejore

el desarrollo económico de la Argentina y se sostengan las políticas y estrategias que se proponen.

El capítulo de **Carlos Pérez Rasetti** se titula *Ante la Ley de Educación Superior, debate del CIN en 2007* y es un análisis crítico, minucioso y documentado de la reunión llevada a cabo en Vaquerías, Universidad Nacional de Córdoba, en agosto de 2007 y los productos de la misma, luego de diversos encuentros organizados por el CIN dedicados a la reflexión sobre la reforma de la Ley de Educación Superior 24.521.

Es particularmente interesante adentrarse en aquellas discusiones ahora, que nuevamente parece que estamos en vísperas de una revisión de la LES y tal vez de una nueva legislación para la Educación Superior en el país. Los tópicos tratados entonces, sobre los que hubo debates y acuerdos se plasmaron en el documento “Lineamientos para una Ley de Educación Superior”, que fue organizado en cuatro temas: Cuestiones Conceptuales, Características de la Ley, Organización y Coordinación del Sistema de Educación Superior y Cuestiones de Índole Presupuestaria y Administrativa, el capítulo se los refiere y concluye diciendo:

Todo esto que reseñamos es, si el análisis está más o menos bien hecho, un estado de pensamiento de las autoridades universitarias frente a la ley de hace catorce años, una foto del proceso histórico de la relación del sistema universitario público con la segunda ley más duradera que haya tenido el sector. Estas propuestas de cambio ya no están vigentes, serán otras las que impulsará el propio CIN para una eventual reforma que ha sido anunciada y que probablemente se ponga en agenda para el 2022. Pero este aporte se hace con la intención y la expectativa de que las reflexiones de otros tiempos nos ayuden a construir las de este nuevo momento en que las circunstancias históricas nos ponen otra vez ante situación de analizar la ley para su reforma.

La lectura de los debates y acuerdos del CIN sobre la LES que se nos ofrece puede enriquecer la reflexión sobre el futuro de la Educación Superior en el país, donde un renovado CIN plantea la necesidad de elaborar un Plan Estratégico que se retome los desafíos a la luz de nuevos escenarios, ahora, en agosto de 2021, un cuarto de siglo después de la sanción de Ley 24.521.

Eduardo Sánchez Martínez nos presenta *Reflexiones sobre la enseñanza universitaria durante la pandemia y sus lecciones para después*, en las que comparte un pormenorizado análisis de los procesos de adaptación de las universidades a los efectos de la pandemia y el desarrollo de esos primeros pasos -con sus ventajas y desventajas- siendo el aspecto más relevante haber mantenido la continuidad de las actividades docentes. Luego revisa los principales problemas que lograron atenderse, los aprendizajes y las múltiples actividades que están pendientes.

En el artículo se consideran las alternativas que se utilizaron frente a las necesidades académicas de profesores y estudiantes, alternativas que la virtualización ofreció y sus distintos usos, presentando también las dificultades diferenciadas según regiones e instituciones. El autor proponen pasos a seguir y uno muy destacado es la atención pedagógica para estas formas de uso de la tecnología educativa para la mayoría de las universidades, también destaca hallazgos, incertidumbre y prospectivas que acá presentamos reproduciendo los sugestivos subtítulos que desarrolla en su artículo:

- 6
- La tecnología fue la clave..., pero la tecnología sola no alcanza.
 - El modelo de enseñanza subyacente no se puso en cuestión..., pero sin una apertura a nuevas alternativas y estrategias pedagógicas tampoco habrá mejores aprendizajes.
 - La capacitación de los profesores estuvo ausente..., pero sin capacitación docente difícilmente haya mejor enseñanza ni mayor aprendizaje.
 - La planificación y la evaluación de resultados todavía esperan...pero sin ellas no hay forma de conocer lo que se tiene, de prever lo que se quiere y de ser eficaz incorporando mayor racionalidad a la acción.
 - En fin, la experiencia *online* terminó ‘sustituyendo’ a la enseñanza presencial..., pero no parece tan claro ni conveniente que la presencialidad sea del todo prescindible en la universidad, sin que ello incida en los procesos de formación.

El texto nos ayuda a reflexionar prospectivamente sobre caminos a seguir a partir de las experiencias que tanto las instituciones como actores universitarios hemos transitados en estos últimos dos años.

El trabajo que presenta **Adolfo Stubrin** se llama *Configuración universitaria: un enfoque teórico disponible para las investigaciones en educación superior* y está basado en su tesis doctoral, defendida con éxito en la Universidad Nacional de Rosario en 2020. En este artículo sintetiza el marco teórico que utilizó desarrollando particularmente el concepto de Configuración Universitaria elaborado por Christine Musselin.

También se refiere a los aportes teóricos de Burton Clark, Martin Trow y Oscar Oszlak que revisó en su trabajo y hace una rica presentación de la bibliografía contemporánea nacional y extranjera sobre las instituciones, el sistema universitario y sobre la historia social argentina. El paneo bibliográfico que nos presenta es rico y preciso y efectivamente resultará muy útil para los colegas, como propone Stubrin:

Expondré en estas páginas la justificación teórica de ese trabajo, un repaso del estado de la cuestión entre nosotros, sumados a una sinopsis histórica y una presentación esquemática de las hipótesis del trabajo, con mención de algunos hallazgos. Me alienta la expectativa de que esta exposición pueda ser útil para la comunidad especializada y, en especial, sugerente para tantos jóvenes doctorandos que se proponen incursionar en la singularidad y complejidad de nuestra educación superior con sus múltiples dimensiones y problemas.

7

La tesis analiza veinte años de la historia universitaria argentina (1990-2010) considerando la configuración compuesta por el conjunto de las instituciones, los órganos del gobierno nacional y las políticas públicas al respecto. Se plantean hipótesis que buscan ser demostradas analizando el caso de la Universidad Nacional del Litoral y su articulación con la configuración universitaria argentina. El artículo, rico en sí mismo, resulta una invitación intelectual a la lectura completa de la obra.

Danya Tavela elaboró un trabajo que llamó: *Las universidades y el covid-19. El caso de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Del Modelo de Educación Remota de Emergencia al Modelo de Educación Virtual*, en el que realiza un estudio de caso sobre la UNNOBA, de la cual es su Vicerrectora. Se refiere centralmente al proceso de adaptación, evolución y creatividad que la Universidad

desarrolló, transitando del modelo de educación remota de emergencia al modelo de educación virtual, como lo indica en título del artículo. Es particularmente interesante el análisis y reflexión que realiza como miembro activo del gobierno de la Universidad, con perspectivas políticas e institucionales.

El artículo reflexiona sobre el Covi-19 y su impacto en las universidades y alerta sobre el horizonte de la post pandemia considerando la necesaria profundización de la digitalización en todos los sectores, con los incrementos de costos implicados y la profundización de las desigualdades que existen tanto entre universidades como entre sus miembros, estudiantes y docentes. Dice Danya Tavela:

8 El nuevo mundo que se constituirá en la post pandemia ubicará a las Universidades en el centro de la escena a partir de su capacidad de respuesta, no solo hacia el interior de sus instituciones, tal como hemos mencionado, sino también su potencialidad como espacio de integración y articulación de políticas públicas y como espacio de transformación de capacidades preexistentes en el mundo productivo y en los diferentes actores del mismo.

Además de las consideraciones generales el artículo se centra y profundiza en el caso de la UNNOBA, mostrando y analizando el proceso de cambio que vivió la universidad y el aprendizaje de la institución y el de sus actores frente a la crisis. Se presenta la evaluación que profesores y estudiantes realizaron de la experiencia vivida a través de una investigación ad-hoc cuyos resultados son generosamente ofrecidos.

Los costos de la universidad ante el cambio tecnológico

JUAN DOBERTI

9

1. Introducción

La universidad es una institución que se enfrenta en la actualidad ante una encrucijada derivada de nuevos desafíos ineludibles. En este sentido, su mecanismo tradicional de transmisión de conocimientos, la clase presencial, está en una situación de cuestionamiento ante el avance de la tecnología que permite, a través de la virtualidad, llevar a cabo actividades en forma remota. Estas variaciones no solo afectan a las actividades de enseñanza sino también a la investigación, la extensión y la gestión, en un cambio de paradigmas cuyo inicio es perceptible, pero sin un final claro. En consecuencia, la “función de producción universitaria”, como se denomina en la jerga de las ciencias económicas al conjunto de proceso de transformación de

insumos en productos, se encuentra en el centro del debate.

El objetivo de este artículo, de carácter exploratorio, es analizar los cambios en los costos de las actividades universitarias y las tendencias observadas a partir de los cambios tecnológicos que se incorporan a las instituciones de educación superior. Si bien resulta muy difícil determinar las modificaciones futuras y la magnitud de cada medida que se adopte, resulta importante analizar los efectos económicos de estos procesos, ya que son un elemento que permitirá, o evitará, la adaptación de las casas de altos estudios a los nuevos tiempos.

10 La información relevada a través de la bibliografía especializada, las revistas internacionales, las entrevistas a informantes claves y los intercambios con colegas de diferentes instituciones, particularmente en el marco de las actividades del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), permiten advertir el carácter preliminar de los datos, análisis y conclusiones que puedan extraerse ante un contexto de cambios significativos. La particular inestabilidad macroeconómica argentina complica aún más la tarea por la dificultad de establecer comparaciones a través del tiempo ante variables como la inflación, el tipo de cambio o los salarios que fluctúan en forma notoria entre un período y otro. Sin embargo, esta dificultad en lugar de invalidar el estudio lo hace más necesario, ya que, ante las turbulencias económicas, los decisores deben contar con más y mejores estudios para cuidar al máximo sus limitados recursos.

Los cambios en las tecnologías de enseñanza no son un evento reciente, ya que desde hace bastante tiempo se plantea en el país que los adelantos permiten innovaciones pedagógicas, aunque vistos desde la actualidad eran intentos incipientes. En este sentido, Risieri Frondizi (1971) ya alentaba el uso de filmaciones como un mecanismo de reproducción de las clases de los mejores docentes para ahorrar tiempo y dinero¹. En el año 1985 se creó en la Universidad de

¹ Al respecto, en Risieri Frondizi (1971; p. 107) se expresa que "Con lo invertido en la multiplicación de las cátedras en una misma materia, puede costearse la elaboración de muy buenas películas. Hay que escoger al mejor profesor del curso y formar un equipo en el que intervengan un psicólogo, un profesor de didáctica y los ayudantes y técnicos de T.V. A las razones enunciadas se puede agregar una muy importante. Nuestra enseñanza está atrasada en los contenidos y en los métodos. La reforma paulatina de cátedra por cátedra toma mucho tiempo. Por medio de la T.V. se la puede implantar en un año. Lo dicho para la universidad se aplica a la enseñanza secundaria".

Buenos Aires el Programa UBA XXI de educación a distancia, que en sus inicios se basó en materiales impresos como guías de estudio, cuadernos de actividades y libros. En el año 1987 se incorporaron emisiones radiales y en el año 1988 programas televisivos. Recién en el año 1998 se incorporó una página web, en el año 2008 se transformó la propuesta con recursos multimediales y en el año 2011 se sumaron las redes sociales. Este desarrollo, acorde a los avances de las tecnologías disponibles y, más allá de matices diferenciales, resulta similar al de muchas universidades, que fueron incorporando cada vez más materias y carreras a la educación a distancia.

La evolución tecnológica tiende a tener su correlato en la actividad universitaria con mayor o menor rezago en función de las resistencias que puedan oponer ciertos sectores, las dificultades de la adaptación y la necesidad de testear las propuestas de cambios para tener seguridad del beneficio de implementar reformas. Sin embargo, las restricciones operadas a partir de la pandemia del COVID-19 han llevado a un traspaso a la virtualidad de la enseñanza, vertiginoso y obligado, que quebró las oposiciones. En consecuencia, existe un proceso de transformación indetenible, aunque de una conformación aún difusa. En cualquier caso, las instituciones universitarias serán distintas en el futuro a como fueron en el pasado y, ante las restricciones de recursos, resulta importante dilucidar los efectos económicos de las alternativas de modificaciones a través del análisis de sus costos.

En cuanto a la estructura del artículo, en el siguiente apartado se exponen algunas transformaciones posibles de las instituciones universitarias y se describen los elementos centrales expuestos sobre el tema en la bibliografía académica. En el punto siguiente se analizan los costos para las universidades para la implementación de los cambios y, por último, se presentan las conclusiones que, al ser este uno de los escritos pioneros en la materia, serán inevitablemente preliminares, aunque no por ello menos necesarias.

2. El avance tecnológico y los cambios en la educación

La aplicación de los avances tecnológicos en la educación genera un cuestionamiento sobre el alcance territorial de las instituciones y sus rasgos principales de enseñanza. En una escala de menor a mayor deslocalización pueden plantearse los siguientes escenarios:

- a. *Universidades presenciales.* Este primer formato responde al modelo tradicional de universidad, que con múltiples variantes tiene como elemento distintivo un alcance derivado de la posibilidad de estar en forma sincrónica en un lugar determinado en el cual se llevan a cabo las actividades de enseñanza e investigación, más allá de los tipos de carreras o características que adopten las clases (teóricas, prácticas, talleres, laboratorios, seminarios, etcétera). La mayoría del sistema de educación superior estuvo históricamente diseñado bajo este formato.
- b. *Universidades híbridas.* Primero en forma limitada y experimental, aunque luego de modo creciente, las instituciones han incorporado una segunda modalidad de enseñanza a través de la educación a distancia. Con antecedentes en los cursos informales por correspondencia, pero apoyadas por los avances tecnológicos, las universidades empezaron a incorporar, no en sus núcleos centrales sino en sus espacios accesorios (cursos preliminares, tecnicaturas, carreras de complementación curricular o de posgrado o materias optativas) a mecanismos no presenciales de enseñanza que, en lugar de sustituir a la educación presencial, la complementan.² En cierta medida, casi la totalidad de las instituciones del sistema universitario podrían encuadrarse en esta situación, ya que algún elemento de educación a distancia ha sido desarrollado e implementado,

12

² La Resolución N° 2641/2017 del Ministerio de Educación establece que las carreras universitarias podrán adoptar la modalidad presencial o a distancia. En el primer caso, se indica que “la carga horaria mínima presencial deberá ser superior al cincuenta por ciento (50%) de la carga horaria total, pudiendo el porcentaje restante ser dictado a través de mediaciones no presenciales. Sin embargo, en las carreras en las que la cantidad de horas no presenciales se encontrara entre el treinta por ciento (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del total, deberán someter a evaluación el Sistema Institucional de Educación a Distancia...”. En consecuencia, la norma contempla, aún en el dictado de carreras presenciales, una parte en formato “a distancia”, en una modalidad, de hecho, híbrida.

aunque en el período pre-pandemia del COVID-19 era muy minoritaria la opción de carreras enteramente a distancia, puesto que solo el 6% de las carreras y el 8%³ de los estudiantes de grado correspondían a esta modalidad.

- c. *Universidades a distancia.* Una alternativa de cambio más radical es la universidad enteramente a distancia. En este caso no sería una complementación de la educación presencial sino una sustitución de esta. Este formato tiene algunos antecedentes en otros países como la Universidad de Phoenix en los Estados Unidos de América, las Universidades Abierta de Cataluña, a Distancia de Madrid y la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España. Si bien en Argentina no existen instituciones que adopten este formato en forma exclusiva, la Universidad Siglo XXI y la Universidad Blas Pascal tienen una mayoría abrumadora de sus estudiantes a distancia, en una situación cercana a la descripta.
- d. *Universidades con formato auto-administrado.* Un grado adicional de uso de la tecnología es el de los cursos auto-administrados. En este caso, no solo se saltea la presencia en un mismo lugar de alumnos y docentes, sino que además no hay un docente a cargo del dictado de las materias, ya que estas están diseñadas para ser transitadas en forma autónoma por parte de los estudiantes. En las actividades de capacitación laboral, tanto en el sector público como en el privado, esto resulta muy frecuente por ser un espacio sin reglamentación legal y una instrucción muy económica. En el sistema universitario, existen avances en este sentido a través de MOOC (masive open online courses) que son acreditados por las distintas instituciones y por materias de educación a distancia que incorporan en forma creciente elementos pre-diseñados (materiales bibliográficos, videos, ejercitaciones, exámenes de opciones múltiples que se corrigen automáticamente y otras actividades que llevan a una cursada auto-administrada por los alumnos). En algunos casos, esto requiere una supervisión por parte de un tutor, que

³ Datos del Informe "Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019". Secretaría de Políticas Universitarias.

ejerce algún tipo de guía, pero no hay un equipo docente a cargo de teóricos y prácticos como en la educación tradicional. Además, el curso tiene un diseño previo, de modo que el tutor no debe hacerse cargo del armado del programa, selección de bibliografía y construcción de la estrategia pedagógica.

e. *Universidades de otros países.* Un elemento central del cambio que genera la educación a distancia es que rompe el criterio tradicional de alcance territorial de las instituciones. Si los estudiantes y los docentes pueden estar en cualquier lugar, puede interrogarse sobre el sentido de cursar en la universidad más cercana y no en la del otro extremo del país, en la medida en que se adapte mejor a las preferencias del estudiante. Pero el siguiente paso sería la opción por cualquier universidad del mundo, ya que a través del acceso a Internet sería indistinto elegir dentro o fuera del país. Si bien existen barreras culturales, idiomáticas y legales que ejercen una limitación al intercambio internacional, esto no es puramente ficcional, ya que existen muchos estudiantes argentinos cursando estudios de grado y posgrado en instituciones del resto del mundo y, simultáneamente, alumnos del exterior realizando carreras en instituciones argentinas.⁴

14

f. *Universidades informales.* La imagen de la universidad como reservorio exclusivo del conocimiento que se disemina al resto de la comunidad local se cuestiona cuando organizaciones externas, públicas o privadas, ingresan al campo de la instrucción de estudiantes mediante diversos sistemas de enseñanza. En algunos casos se ponen como nombre de fantasía el de Universidad, aunque técnicamente no lo sean. En algunos casos pueden tener un alcance muy masivo y, a través de cursos flexibles tratar de suplir falencias en la formación del personal, capacitar empleados o sustituir al sistema formal por problemas de este o por urgencias en la formación de los recursos humanos. En la medida en que se masificara este formato, si

⁴ Numéricamente, los países latinoamericanos de donde salen los mayores contingentes de estudiantes son, por orden de magnitud, Brasil, Colombia, México y Perú y el país que mayor número recibe es Argentina. Queda por dilucidar cómo se alterarán las cifras ante el avance de la virtualidad en los estudios. (Falcón, 2020).

bien algo improbable, implicaría un proceso de sustitución de la organización universitaria por otras instituciones.⁵

La tipología expuesta presenta seis opciones que no son mutuamente excluyentes. De hecho, se observan algunos rasgos de todas ellas sin resultar claro el devenir del sistema universitario. Además, debe quedar claro que el objetivo de estas instituciones no es solo la transmisión del conocimiento, sino proveer una experiencia de vida universitaria (De Wit y Altbach, 2021)⁶ cuya viabilidad en el marco de los cambios tecnológicos resulta incierta.

Si bien no puede definirse un tipo paradigmático de universidad del futuro, hay algunos elementos que pueden considerarse tendencias esperables. En este sentido, seguramente aumentará la educación a distancia. Muy probablemente esta modalidad conviva con la presencialidad, pero su avance continuo, que ya se observaba en la experiencia comparada de distintos países antes de la pandemia del COVID-19, cobrará un nuevo impulso que la llevará a una presencia muy extendida.⁷

El nivel de posgrado también crecerá siguiendo una tendencia previa. Para el caso argentino, en el período 2008-2018, los estudiantes de grado aumentaron un 29,4% y los de posgrado un 95,1%. Además, como el nivel cuaternario está aún mucho menos masificado, es esperable que continúe subiendo en el futuro mucho más que el grado⁸ (Pérez Lindo, 2020). Ante la obsolescencia más veloz del conocimiento, incluso se plantea una formación “durante toda la vida”.

⁵ Grandes empresas del sector privado como McDonald's, Mercado Libre o Microsoft tienen cursos de capacitación, especialmente en áreas de administración e informática, que buscan generar educación en contextos no formales.

⁶ Un factor por el cual la investigación se mantuvo mejor que la enseñanza durante la pandemia del COVID-19 es porque los investigadores tenían redes más consolidadas de relaciones, construidas a través de los años de vínculos presenciales, algo necesario para estrechar relaciones cooperativas, algo menos frecuente entre los nuevos estudiantes y entre estos y los docentes.

⁷ En el caso argentino, la educación a distancia creció desde el año 2011 (año en que se inició el relevamiento de esta modalidad) al 2018 a una tasa anual del 6,4% frente a un crecimiento del 1,4% de la modalidad presencial. Si bien parte de una participación baja, la educación a distancia pasó de representar el 5,6% del total de alumnos en el año 2011 al 8,0% en el año 2018. En los años 2020 y 2021, como efecto de la pandemia, estos porcentajes llegaron a casi el 100%, generando una incógnita sobre el desarrollo futuro.

⁸ Cabe señalar que en Argentina, para el año 2018, hay 2.07.1270 estudiantes de grado y solo 156.476 alumnos de posgrado (cifras del Anuario de Estadísticas Universitarias de la SPU).

La internacionalización⁹ se intensificará. Esto podrá adoptar diferentes formatos, pero el intercambio entre docentes, alumnos e instituciones tendrá una suba, con países que serán líderes de atracción y otros que importarán la enseñanza brindada por otros países. En general, los países centrales tienden a operar como faros de sus ex colonias (Rudakov, V. y Yudkevich, M., 2021).

Las carreras STEM (acrónimo de los términos en inglés para las carreras de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas) cuyo mercado laboral es mucho más atractivo que para las humanidades y las ciencias sociales, intensificarán su presencia. Si bien la oferta académica, los estereotipos tradicionales y los problemas de formación del nivel medio pueden dificultar este proceso, en el largo plazo parece inevitable la mayor presencia de estas titulaciones.

Además, se aplicarán los avances tecnológicos también a la gestión y a las actividades de apoyo. Los adelantos permitirán la automatización de trámites adicionales a los ya observados de las inscripciones, los certificados, los censos, la carga de notas, los pagos de tesorería, la gestión bancaria, etc. La distribución de libros y apuntes en gran medida tiende a ser digital. Estos cambios alteran las necesidades de infraestructura¹⁰ y, en términos de personal de administración y mantenimiento, se requerirá menos gente pero más capacitada.

El conjunto de cambios que se avizoran plantea alteraciones en los costos de las universidades, en un proceso que exigirá una adaptación que puede ser más o menos traumática, pero que será inevitable.

3. Los costos de la universidad

El análisis de los costos de la universidad en el futuro es necesariamente preliminar ante un escenario incierto, cuya única certeza es

⁹ Rüländ (2021) plantea que posiblemente en el futuro las universidades cooperen entre sí y los estudiantes puedan cursar una misma carrera en diferentes instituciones simultáneamente, en forma remota, sin solaparse las ofertas académicas y ofreciendo mayores alternativas no excluyentes. Sería un paso adicional a los intercambios estudiantiles actualmente observados.

¹⁰ Podría suponerse una tendencia a la gestión remota, como pasa en las organizaciones industriales y de servicios, que lleve a un requerimiento muy menor de espacios físicos, sobrando las disponibilidades actuales.

que se alterará la situación observada con anterioridad. Por lo tanto, cabe esbozar algunas tendencias con las salvedades del caso. En este sentido, un cambio predecible es el incremento de la educación a distancia, en algunos casos como sustitución de la presencialidad y en otros como complemento, en un formato híbrido.

Resulta llamativo que ante un escenario esperable y de suma importancia para los costos de las universidades, existan tan pocos estudios nacionales e internacionales sobre la cuestión. Quizás esto esté motivado por la dificultad de estimar la dimensión del cambio futuro y de parametrizar la nueva función de producción educativa.

En términos internacionales, cabe mencionar el trabajo de Hollands y Tirthali (2012), quienes en base a un estudio de universidades de los Estados Unidos de América, señalan que el principal factor de los costos en la virtualidad continúa siendo la mano de obra, representando alrededor del 75% de los costos totales, en un trabajo de equipo que puede incluir a administradores de proyectos, personal de apoyo, diseñadores, tecnólogos educativos, programadores, especialistas en videos, evaluadores, profesores y asistentes de docencia. En consecuencia, el costo observado varía fuertemente en función de la cantidad de personal que participe.

En Popovsky (2020) se plantea que los planes de estudios serán más flexibles y la educación más personalizada, con la ayuda de sistemas adaptables para cada alumno. Esto requerirá planteles de personal con docentes a cargo de tareas de diseño de contenidos y evaluaciones, tutores a cargo de la instrucción virtual y de toma de exámenes, más el aporte de especialistas pedagógicos, profesionales audiovisuales, bibliotecarios digitales y asistentes tecnológicos.

El costo de un curso a distancia, siguiendo a Hollands y Tirthali (2012), puede ser tres o cuatro veces superior a uno presencial en su planificación, pero luego se reduce significativamente en su dictado con su repetición porque hay ítems que no se replican como el diseño inicial¹¹. Asimismo, en la medida en que se apela a la automatización de las correcciones o de parte del dictado, el costo marginal se reduce significativamente hasta, eventualmente, casi cero. En la

¹¹ La planificación fluctúa en el estudio entre el 6% y el 42% del costo total dependiendo de la universidad y la escala del dictado del curso.

medida en que el componente teórico estuviera pre-diseñado, solo se requeriría la tutoría docente, con una estructura en la que estarían sobrerrepresentados los auxiliares docentes y subrepresentados los profesores en relación con el formato presencial¹².

Para el caso argentino, De Batista y Sánchez (2018) realizan un estudio de los costos de la educación a distancia en la Universidad Nacional del Sur, en el que establecen al año 2011 como el despegue de estos cursos a partir de la explosión de los MOOC de plataformas de universidades como Coursera, Udacity, edX, FutureLearn, etc. También en este caso se concluye la primacía del costo en personal (75% del total) y se menciona el trabajo grupal, que incluye a las áreas de sistemas, biblioteca, audiovisuales y pedagogía, más docentes para la preparación, dictado y correcciones del curso.

18 El 25% del costo total está conformado por servicios diversos y bienes de consumo (licencia de la bibliografía, licencia de la plataforma virtual, servicios públicos y de Internet, contratos, resmas de hojas, tóner) que totalizan el 23% del costo y los bienes de capital (espacios físicos, cámaras, computadoras, impresoras, servidores y mobiliario), cuya asignación a los cursos virtuales representa solo el 2% del costo total.

El análisis de los costos es complejo en la medida en que la experiencia tiene múltiples situaciones, en algunos casos con usos diversos de la virtualidad. Por ejemplo, la existencia de un campus virtual para una materia puede tener una utilización mínima, solo como repositorio de bibliografía, o ser el único vehículo de comunicación entre el docente y los alumnos. De hecho, a partir de la declaración de la pandemia del COVID-19 en muchas universidades se pasó de un campus con un uso muy escaso a una modalidad exclusiva de la virtualidad, más como una salida de emergencia a la crisis que como un diseño planificado.

Esta situación condujo a capacitaciones aceleradas, adaptaciones forzosas y uso de múltiples plataformas (meet, zoom, webex, blackboard, etc.), pese a una disponibilidad subóptima de recursos

¹² En Locke (2020) se alerta sobre una posible desvalorización del trabajo docente al predecir *“un escenario en el que los académicos se convertirán en trabajadores independientes que trabajarán en varias instituciones de educación superior (IES) y empresas del conocimiento... Además, el profesorado de media jornada, a plazo fijo, contingente, solo docente y sin contrato permanente ha aumentado bastante en el Reino Unido, Australia y Estados Unidos en los últimos años.”*

informáticos y de conectividad por parte de los estudiantes, docentes e instituciones. La experiencia, pese a ser contraria a cualquier manual de planificación estratégica y obligar a erogaciones imprevistas, aportó algunas enseñanzas positivas, como una deserción en muchos casos similar o inferior a la presencial, una convergencia entre las modalidades presencial y virtual, la adopción veloz de herramientas tecnológicas y el descubrimiento de innovaciones educativas (Falcón, 2020).

La incorporación masiva de la educación a distancia, en el contexto de la emergencia, llevó a costos inesperados para las instituciones que debieron hacer frente a la capacitación docente en temas de tecnología y didácticas, comprar equipamiento informático y sistemas de soporte de la enseñanza y mejorar la conectividad de los docentes y estudiantes. En el marco de las universidades públicas, la Secretaría de Políticas Universitarias creó el Programa de Virtualización de la Educación Superior que otorgó un financiamiento para esas finalidades a las instituciones estatales. Además, en la paritaria docente del año 2021 se incorporó un concepto salarial de reconocimiento por los gastos adicionales de conectividad. Si bien en ambos casos los montos otorgados son insuficientes para lograr las inversiones de la envergadura que exige la incorporación masiva de la educación virtual¹³, los dos elementos constituyen la aceptación de la existencia de estos rubros de costos adicionales y el intento de morigerar su efecto negativo para las instituciones y los profesores.

En el caso de las universidades de gestión privada, los conceptos mencionados repercuten en forma similar en su economía (y en la de sus docentes), pero como sus ingresos provienen fundamentalmente de los aranceles a los estudiantes, la situación tuvo una respuesta individual por parte de las instituciones y no en forma global. Presumiblemente, ante un contexto económico recesivo con escaso margen para aumentar en términos reales el costo de los cursos, la reacción consistió en limitar al máximo sus erogaciones, que suelen ser más flexibles que en el caso de las universidades estatales (Salto, 2021).

¹³ En el año 2020 la SPU distribuyó entre las Universidades Nacionales un monto total de \$ 1.447 Millones de pesos para el Programa de Virtualización de la Educación Superior y en la paritaria docente del año 2021 se acordó el pago de \$ 1.000 mensuales por docente como compensación parcial por los gastos de conectividad en el hogar.

Un rubro de costos adicional, a veces invisibilizado, es el de la conectividad para los alumnos¹⁴. En general esto no es considerado porque no es un costo para las instituciones y se sufraga a través de becas a cargo del estado nacional. Más allá de quién tenga la responsabilidad, es sin dudas un costo educativo que puede constituir un obstáculo para el cursado de carreras a distancia. Del mismo modo, la falta de equipamiento informático de los alumnos o de espacio físico adecuado en los hogares para seguir las clases puede constituir un obstáculo, a veces insalvable, para esta modalidad de estudios.

En sentido inverso se puede mencionar que la educación a distancia genera ahorros para docentes y estudiantes al eliminar costos y tiempos de viajes, comidas y alojamiento cuando debe acudir a otras ciudades. En las carreras en las cuales puede hacerse una cursada enteramente virtual, la educación a distancia puede tener un efecto democratizador en el acceso y un ahorro importante de costos al evitar la movilidad.

20 Un tema que plantea un gran interrogante es la capacidad de las instituciones para adaptarse a la educación a distancia en la medida en que esta constituya una tendencia de largo plazo que sustituya, al menos parcialmente, a la educación presencial. Esto sería una situación inédita porque el sistema universitario argentino ha crecido en forma continua desde su inicio en la mayoría de las casas de altos estudios. Sin embargo, si además de complementar a la presencialidad hubiera un reemplazo, se requeriría menos espacio físico y más equipamiento informático, más diseñadores de cursos y tutores docentes, pero menos dictado de teóricos, así como un personal de apoyo con un perfil más orientado a las nuevas tecnologías. La capacidad de reconversión de las plantas de personal docente y no docente, a través de la capacitación, así como un uso diferente de los espacios físicos, resultaría un desafío de gran complejidad para las universidades, especialmente las públicas, por la fuerte inercia que en general impera en su accionar.

¹⁴ Si bien el Ministerio de Educación logró a través del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) un acuerdo con las compañías telefónicas para que los estudiantes universitarios de todo el país tuvieran el uso gratuito de datos en los sitios web de las universidades, esto no incluye otras comunicaciones necesarias para una cursada virtual.

4. Síntesis y conclusiones

El avance tecnológico trae aparejados cambios en los costos de las universidades, que, si bien son organizaciones con gran inercia, paulatinamente han incorporado adelantos, especialmente en lo referido a la virtualidad en la enseñanza. La pandemia del COVID-19 ha sido un parteaguas en cuanto al ritmo de admisión de las modificaciones, con una vertiginosa transformación de las instituciones a la educación a distancia. Este experimento, impensable antes de lo sucedido, exigió cambios que seguramente serán revertidos porque fueron obligados por las circunstancias; sin embargo, la situación no se retrotraerá al escenario previo y quedarán muchos elementos de la nueva realidad.

La adopción apresurada de la virtualidad en la enseñanza venció resistencias antes muy difíciles de doblegar, tanto en la gestión como en la enseñanza y la investigación, aceptando intercambios sin presencialidad antes rechazados. Sin embargo, como suele ocurrir en las ciencias sociales, resulta difícil aislar algunos efectos sobre los costos universitarios con otros efectos contextuales concomitantes. En este sentido, la virtualización forzada coexistió con el aislamiento social que llevó a más personas a estudiar ante la imposibilidad de realizar otras actividades y la caída de la demanda laboral, así como la merma en los recursos de las instituciones coexistió con la baja de ciertos gastos como la movilidad o el salario docente (en términos reales). En consecuencia, resulta difícil discriminar con precisión los cambios vinculados a la virtualización con otros debidos a la situación excepcional del período pandémico.

Más allá de las dificultades para establecer aseveraciones definitivas, una primera conclusión que surge de la experiencia es que el avance tecnológico permite avanzar en la virtualización de la mayoría de las actividades universitarias, aunque no en todas ellas. Durante la pandemia del COVID-19 quedó claro que la gestión, la enseñanza y la investigación podían continuar pese al aislamiento físico, aunque con dificultades, y que algunas actividades prácticas todavía no pueden llevarse a cabo.

Una segunda conclusión es que el componente de mano de obra continuará siendo el elemento central de los costos de las universidades.

En la experiencia comparada internacional el gasto en personal oscila en torno al 75% del total y en el caso argentino un estudio de la Universidad Nacional del Sur estimaba ese mismo porcentaje para sus cursos de educación a distancia. Durante la experiencia de educación a distancia forzada por la emergencia del COVID-19, durante los años 2020 y 2021, en las Universidades Nacionales el porcentaje del presupuesto para el personal transferido por el Ministerio de Educación superó al 90% del total¹⁵. En consecuencia, más allá de las situaciones particulares de las distintas instituciones, se percibe que seguirá primando el componente salarial en el presupuesto universitario.

22

Una tercera conclusión es que las plantas de personal serán modificadas como efecto del cambio tecnológico. En este sentido, cobrarán mayor importancia las áreas de tecnología educativa, que combinan puestos de bibliotecarios, pedagogos y expertos en diseño audiovisual. Asimismo, serán más relevantes las funciones de planificación de cursos y tutorías, con menor espacio para los cursos teóricos, más sustituibles por la tecnología. En términos administrativos, como pasa en todas las áreas de gestión, se requerirán trabajadores con mayores calificaciones para cargos con un uso más intenso de la tecnología. En ambos escalafones, docentes y no docentes, será necesario capacitar al personal en el uso de herramientas para la incorporación de tecnologías para la enseñanza o la gestión.

En cuarto lugar, cabe señalar que la infraestructura y el equipamiento también tendrán modificaciones, con una suba de los rubros asociados a bienes informáticos y de conectividad, con una menor necesidad de espacios para la gestión, que en parte será remota, y para el dictado de clases, en la medida en que algunas de ellas se darán en forma virtual.

Una quinta conclusión es que, en la medida en que el avance tecnológico continúe su esperada aceleración, la obsolescencia del conocimiento será más veloz y, en consecuencia, la educación para toda la vida, o al menos para toda la vida laboral, será inevitable. Esto profundizará la tendencia a la masificación del nivel de posgrado y de cursos

¹⁵ Este porcentaje surge de la información de las Resoluciones mensuales de transferencias de fondos de la SPU a las Universidades Nacionales durante los meses de abril 2020 a mayo 2021.

de capacitación. Cabe esperar una jerarquización de este cuarto nivel, con un mayor presupuesto, plantas docentes más estables y participación en el gobierno universitario, tal como se observa en otros países.

Una última tendencia que se puede observar es la del pasaje de la universidad, entera o casi completamente presencial, a una institución híbrida, con un componente presencial y otro virtual, en la medida en que se debilitan ciertas resistencias al cambio¹⁶. Muy posiblemente este sea el formato más difundido, aunque también crecerán las casas de estudios solo virtuales, la internacionalización de los estudiantes, docentes e instituciones y la competencia de otro tipo de organizaciones a través de cursos informales. Si bien estos fenómenos resultan predecibles, su intensidad y tiempos de realización son difíciles de precisar.

Un elemento de gran importancia para el análisis de los costos es su grado de flexibilidad. En las universidades estatales se considera que los componentes fijos son muy elevados porque las plantas de personal suelen tener estabilidad legal, la fuerte presencia sindical obliga a consensuar las modificaciones y suele haber una mayor inercia en el funcionamiento derivada de la necesidad de acuerdos en los consejos con atribuciones legislativas. Además, por su naturaleza de actividades para el largo plazo y fuertemente reguladas, las universidades no pueden modificar algunas tareas con suma velocidad; en este sentido, no pueden cerrarse y abrirse carreras como una empresa comercial varía sus líneas de producto.

En la literatura organizacional suele considerarse a la “dependencia del camino” como un sendero inicial, a veces azaroso, que tiene efectos muy duraderos. En términos de los costos universitarios esto puede estar presente, aunque en el largo plazo resulta inevitable adaptarse a los cambios, por fuerza de las normas (como los requisitos legales de realizar trámites ante las autoridades ministeriales en forma virtual), por imitación de instituciones análogas exitosas (otras casas de altos estudios que capten el reconocimiento social) o

¹⁶ La oposición a la educación a distancia tiene varias aristas, incluyendo cuestionamientos pedagógicos, observaciones por las limitaciones de equipamiento y conectividad de los alumnos y señalamientos por el costo de una enseñanza históricamente considerada de menor nivel (UNESCO IESALC, 2020).

de iniciativas propias. Por ello, en el largo plazo, resultará inevitable la adaptación de las universidades a los cambios actuales y futuros, aunque el costo de reconversión sea elevado.

Algunos estamentos del sistema universitario están tomando nota de esta situación. En el sector de universidades privadas, por la fuerza de la competencia, todas las instituciones están planteándose el devenir, sus cambios y sus costos. En el sector público, además del Programa de Virtualización de la Educación Superior, que otorgó fondos para actividades de capacitación, conectividad y equipamiento, se observa que, en el marco de la Comisión de Asuntos Económicos del CIN, se está debatiendo el costeo diferencial de las carreras a distancia, bajo el entendimiento de que sus erogaciones difieren de las presenciales, su presencia ha dejado de ser marginal y su crecimiento exige un tratamiento diferenciado. Además, las pirámides de las plantas de personal cambiarán de formato, con nuevos puestos de trabajo y con algunas categorías que ganarán protagonismo y otras disminuirán su importancia. Esto deberá ser reflejado en los modelos de pautas presupuestarias que establecen costos estándares.

24

En síntesis, ante un escenario que plantea cambios inevitables derivados del adelanto tecnológico, las universidades deberán adaptarse en sus funciones de enseñanza, investigación y extensión. Para ello, deberán tener en cuenta los costos de las distintas alternativas, aunque estos no ofrecerán grandes precisiones sino solo algunas tendencias esperables.

5. Bibliografía

De Batista, M. y Sánchez, M. (2018). *Costos en educación a distancia entendidos desde la Teoría General del Costo*. Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos.

De Wit, H. y Altbach, P. (2021). *Fighting for Funding and against Inequality post COVID-19*. International Higher Education, N° 105, Winter, 3-4.

Falcón, P. (compilador) (2020). *La universidad entre la crisis y la oportunidad*. Editorial Eudeba. International Higher Education, N° 105, Winter, 3-4.

- Fronzizi, R. (1971). *La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*. Editorial Paidós.
- Hollands, F., & Tirthali, D. (2012). *MOOCs: expectations and reality*. Center for Benefit-Cost Studies of Education.
- Locke, W. (2021). *La "futurológica" y la educación superior en el marco post COVID-19*. International Higher Education, N° 105, Winter, 7-9.
- Perez Lindo, A. (2020). *Prospectiva de la universidad argentina 2030*. RAES, 12(21), pp. 160-174.
- Popovsky, R. (2020). Reflexiones sobre el impacto de la tecnología en la Universidad. En Marquís, C. (ed.) *La Agenda Universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*. Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior.
- Rudakov, V. y Yudkevich, M. (2021). *Doctoral Education: Global Perspectives*. International Higher Education, N° 105, Winter, 23-24.
- Rüland, D. (2021). *Internationalization, Digitalization, and COVID: A German Perspective*. International Higher Education, N° 106, Spring, 11-12.
- Salto, D.J. (2021). *La Universidad privada argentina en la era del COVID-19 desde una perspectiva latinoamericana*. Integración y Conocimiento, 10 (2). Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/32539>
- UNESCO IESALC. (2020). *Covid-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuesta y recomendaciones*. UNESCO. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-060420-ES-2.pdf>

Transición secundaria-universidad y egreso: Desafíos para el logro de la equidad en la educación superior

ANA GARCÍA DE FANELLI

27

Introducción

La cuestión de la equidad en la educación superior adquiere relevancia en el nivel internacional en el contexto de la paulatina mejora de las tasas de matriculación en la educación media y la presión que esta demanda social ejerce sobre el sistema de educación superior (Marginson, 2017). La expansión en el número de estudiantes en la educación superior en América Latina está siendo impulsada por el alumnado de los estratos desaventajados económica y socialmente que han accedido y finalizado sus estudios de nivel medio en el marco de la obligatoriedad de este nivel en varios países. Cabe destacar que América Latina se ubica entre las regiones del mundo con un mayor aumento en la tasa bruta

de educación superior. Entre el 2000 y el 2018, esta tasa se elevó de 23% a 52% (Vieira do Nascimento et al., 2020).

En respuesta a la masificación se ha expandido el número y la diversidad de instituciones de educación superior (IES). Algunos especialistas en educación superior han destacado los efectos positivos de la diversidad institucional, en la medida en que ésta responda a las demandas planteadas por un estudiantado con un perfil cada vez más heterogéneo y a los requerimientos económico-laborales según los espacios geográficos donde están ubicadas estas IES (Birnbaum, 1983; Altbach, 2017; Ziegele, 2013). En la Argentina, el proceso de crecimiento y diferenciación institucional ha sido muy importante en las últimas décadas, dando lugar a la creación de 37 universidades e institutos universitarios estatales y privados entre el 2000 y el 2020 (SPU, 2000, 2020).

28 Además de promover el crecimiento institucional y la oferta de vacantes, los gobiernos y las IES en la Argentina han implementado políticas tendientes a mejorar el acceso y la graduación. Estas políticas buscan garantizar no sólo la equidad en términos de igualdad de oportunidades, sino también brindar un tratamiento justo a aquellos que parten de condiciones iniciales desiguales, tales como no haber tenido oportunidad de recibir una enseñanza de calidad en la educación media y no disponer de recursos económicos para dedicarse a tiempo completo al estudio. A pesar de estas políticas, subsisten problemas que son muy difíciles de atender, originados centralmente en la desigual distribución de saberes en las escuelas medias, la cual se evidencia en los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes a través de pruebas internacionales como PISA, regionales como TERCE o nacionales como ONE y Aprender.

Como resultado de la diferenciación institucional y las estrategias organizacionales encaminadas a facilitar el tránsito entre la educación media y la superior ha mejorado el acceso, pero con escasos logros en términos de equidad en la continuidad de los estudios y en la graduación (García de Fanelli y Adrogué, 2021). Al respecto el documento de la UNESCO (Vieira do Nascimento et al., 2020, p.10) señala:

Las políticas de apoyo al acceso universal a la educación superior se han expandido durante las últimas dos décadas, con, por ejemplo, leyes específicas, esquemas de financiamiento y

la creación de universidades especializadas diseñadas para estudiantes desaventajados. Sin embargo, la relación entre el número de inscriptos versus el número de graduados sigue siendo un importante dilema al evaluar el acceso universal a las IES, y las instituciones deben garantizar que los estudiantes que ingresen logren completar sus estudios con éxito.

Es interesante constatar que en la última década la cuestión de la graduación en la educación superior ha dejado de ser analizada exclusivamente como un problema de eficiencia en el funcionamiento de las IES para ser considerado parte de las demandas por mayor equidad.

En este capítulo vamos a explorar cuáles son algunos desafíos que enfrenta el diseño de políticas públicas e institucionales para garantizar la equidad en el acceso a la educación superior, interpretando este concepto en el sentido amplio que destaca la UNESCO, centrándonos en el caso de las universidades nacionales de la Argentina ubicadas en el área metropolitana¹. Los objetivos de este capítulo son tres. Primero, dar cuenta de la heterogeneidad de los potenciales estudiantes que aspiran a ingresar a las universidades del área metropolitana en lo que respecta a su nivel socioeconómico y formación académica. Segundo, analizar, a través de la información cuantitativa disponible, la diversidad de respuestas de las universidades nacionales en lo que respecta a la dinámica de su matrícula de pregrado y grado, las políticas de admisión que implementan, y su perfil de estudiantes. Cabe tener en cuenta al respecto que el CPRES metropolitano experimentó cambios de importancia desde fines de los años ochenta por la incorporación de 16 nuevas universidades nacionales. El principal fundamento de esta expansión institucional, especialmente entre algunas de las creadas a fines de los ochenta y la mayoría de las creadas entre 2009 y 2015, fue atender las demandas locales por educación superior ante la incorporación de nuevos egresados de la educación media, desarrollando un perfil institucional acorde con estas demandas (García de Fanelli, 1997; Lucardi, 2017). En tal sentido, esta expansión puede ser interpretada como

¹ Para delimitar las universidades nacionales a analizar, utilizamos el criterio adoptado por el CPRES metropolitano (2021).

una contribución a la mejora del acceso a la educación superior de sectores socioeconómica y culturalmente más postergados. Tercero, plantear cuáles son algunos desafíos que supone la heterogeneidad de los estudiantes para el diseño de políticas públicas e institucionales que apunten a una mejor articulación de la educación media con la educación superior, garantizando no sólo la equidad en el acceso, sino también en la continuidad y la graduación de los estudios. Estos retos sin duda se potencian en el contexto actual de crisis educativa que plantea la pandemia por el COVID-19.

Perfiles de los futuros estudiantes de las universidades del área metropolitana

Tres factores inciden sobre la demanda social de nivel superior: la dinámica demográfica en el grupo escolar correspondiente, el aumento en la cantidad de egresados del nivel medio y la mayor aspiración de estos egresados por continuar estudios de nivel superior.

30

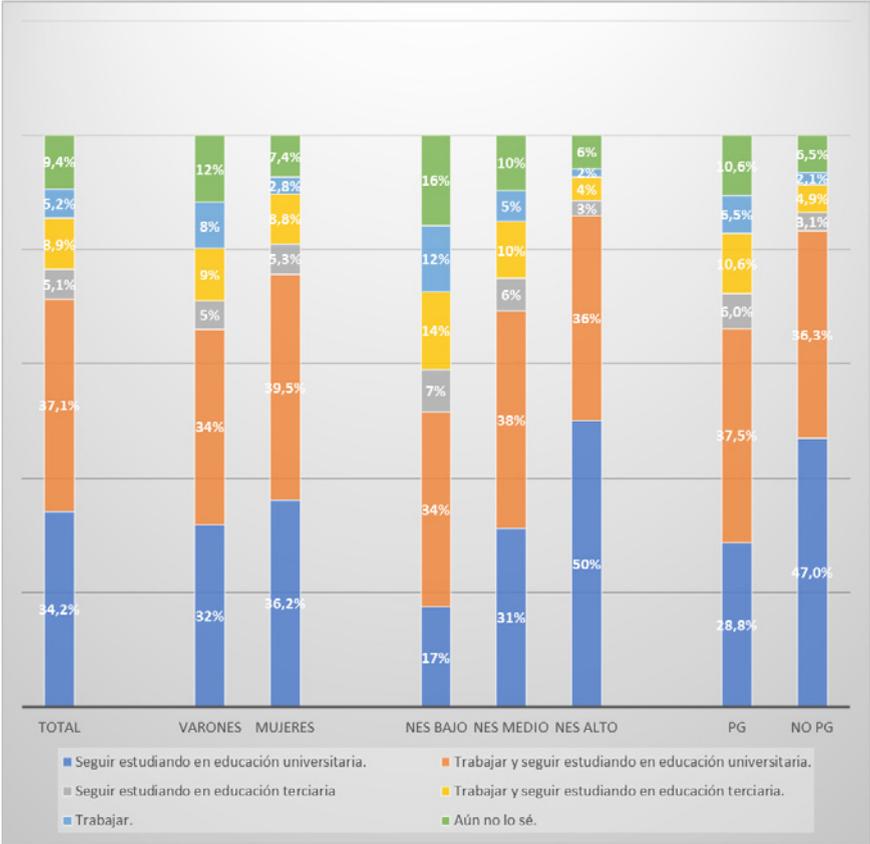
Situándonos en el aspecto demográfico, debido a la caída en la tasa bruta de natalidad, la variable demográfica comienza a perder fuerza como impulsor de la expansión de la matrícula de educación superior en el caso argentino. Entre el 2010 y el 2020, la tasa de crecimiento promedio de la población de 15 a 19 años ha sido negativa en CABA (-0,4%) y levemente positiva en la provincia de Buenos Aires (0,1%) (INDEC, 2013). Los factores que impulsan entonces el aumento de la demanda por educación superior en el área metropolitana son la progresiva elevación de la cantidad de egresados de nivel medio y las expectativas de los futuros egresados de este nivel por continuar estudiando.

Entre el 2008 y el 2019 la tasa de crecimiento promedio de los egresados de la educación media ha sido de 1% en CABA y 3,2% en el conurbano bonaerense (Ministerio de Educación, 2008 y 2019). En el contexto actual de la pandemia por el COVID-19, la situación de escasez de demanda por disminución en el número de los egresados de la educación media se puede llegar a profundizar, aunque puede ser parcialmente compensada por transferencias de estudiantes

desde el sector privado al público en el marco de la crisis económica que está acompañando la crisis sanitaria.

Respecto de las expectativas de continuar estudios de nivel superior entre el alumnado del último año de la escuela media residente en CABA y provincia de Buenos Aires, se observa que el 71,3% planea estudiar en la universidad, poco más de la mitad de este grupo combinando la actividad del estudio con el trabajo. Este alto nivel de aspiraciones por continuar estudios universitarios es entendible en el contexto del marco legal que habilita a los egresados de nivel medio el acceso directo a las instituciones de educación superior estatales. Al no existir ninguna barrera institucional, tal como un examen de finalización de la educación media, como en varios países europeos, o de admisión con mecanismos centralizados o descentralizados, como en los Estados Unidos o en algunos países de América Latina (Sánchez Martínez, 2019), implícitamente los estudiantes reciben entonces el mensaje que la preparación académica que recibieron en la secundaria es adecuada y suficiente para continuar estudios universitarios. En la práctica, esta afirmación será sólo verdadera para un grupo de los egresados de nivel socioeconómico y cultural medio-alto, que hayan además tenido acceso a educación media de calidad. Es por ello consistente que esta expectativa resulte aún mayor entre las mujeres, que en promedio alcanzan mayores niveles de aprendizaje que los varones, y crece con el nivel socioeconómico (NES) del hogar del estudiante. Mientras que el 51% del alumnado de NES bajo considera que va a estudiar en la universidad, este valor asciende al 86% entre los que habitan en hogares de nivel socioeconómico alto. También las expectativas son menores entre los estudiantes primera generación de la familia (PG) con nivel superior. En el caso del sector terciario no universitario, son los estudiantes de NES bajo los que eligen esta opción (21%) frente a sólo el 7% del alumnado de NES alto (Gráfico 1).

Gráfico 1. Expectativas de continuación de estudios en el nivel superior entre los estudiantes del último año de la escuela media en CABA y Provincia de Buenos Aires, 2019 (en porcentajes)



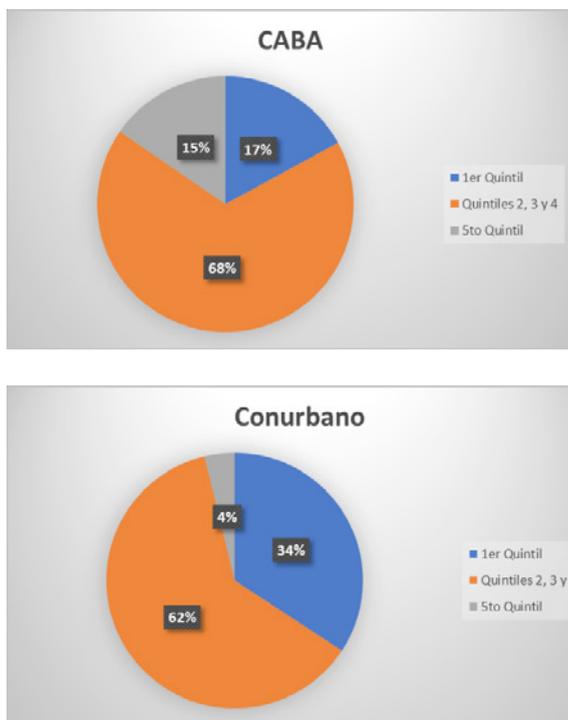
32

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos Aprender 2019.

Si analizamos la distribución de los hogares de los estudiantes del último año de la educación media en CABA y en el conurbano bonaerense, podemos identificar perfiles diferentes. Como observamos en el gráfico 2, un tercio de los estudiantes del último año de la escuela media en el conurbano bonaerense habita en hogares que se ubican en el 20% más pobre en términos de su ingreso per cápita

familiar, mientras que el 15% de aquellos que estudian en CABA pertenece al 20% de los hogares de mayor ingreso per cápita familiar. En ambas jurisdicciones, son mayoría los que residen en estratos intermedios de ingreso.

Gráfico 2. Estudiantes del último año de la educación media según quintiles de ingreso per cápita familiar del hogar en CABA y conurbano bonaerense



Fuente: en base a pool de datos de la EPH 2009-2019.

Si bien observamos que los potenciales estudiantes de educación superior del CPRES metropolitano presentan diferencias en cuanto a nivel socioeconómico promedio en CABA versus el conurbano, la mayor disparidad se observa en el plano del capital cultural de estos

estudiantes. Por un lado, esto se aprecia cuando analizamos la proporción del alumnado del último año de la escuela media con madre y padre sin estudios universitarios. En la literatura que analiza el impacto de la educación del padre y la madre sobre la equidad, este grupo de estudiantes se los llama de “primera generación”. Mientras que en CABA el 69,4% de estos estudiantes son primera generación, en el conurbano bonaerense ascienden al 91,8%². De acuerdo con la literatura especializada (Choy, 2001, Chen y Carroll, 2005), los estudiantes de primera generación tienen mayor probabilidad de abandonar sus estudios universitarios, aun controlando por otras variables como nivel socioeconómico del hogar y trayectoria académica previa (García de Fanelli y Adrogué, 2015).

Más allá de algunas diferencias que se aprecian en la composición socioeconómica y cultural de los hogares de los estudiantes del último año del nivel medio, la mayor varianza según ubicación geográfica de las escuelas se observa en el nivel de aprendizaje alcanzado (Tabla 1).

34

Tabla 1. Estudiantes del último año de la escuela media según resultados en la prueba Aprender 2016 en lengua y matemática, jurisdicción CABA y provincia de Buenos Aires y gestión

<i>Campo de conocimiento</i>	<i>CABA</i>	<i>Pcia.Bs.As.</i>
Lengua		
Porcentaje de alumnos por debajo del nivel básico o básico	38,3	46,3
Porcentaje de alumnos con desempeño satisfactorio o avanzado	61,7	53,7
Total	100	100
Matemática		
Porcentaje de alumnos por debajo del nivel básico o básico	47,3	69,2
Porcentaje de alumnos con desempeño satisfactorio o avanzado	52,7	30,8
Total	100	100

Fuente: Secretaría de Evaluación Educativa - Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
Procesado con Redatam - CELADE/CEPAL Naciones Unidas

En las pruebas Aprender 2016 de Lengua y Matemática, se observa que, en promedio, los estudiantes del último año de la escuela media en CABA alcanzaron niveles superiores de aprendizaje respecto de aquellos que habitan la provincia de Buenos Aires, lo cual es además consistente con el nivel socioeconómico y cultural promedio de los

² Según cálculo propio en base a pool de datos 2009-2019 de la EPH-INDEC.

habitantes de ambas regiones del país. No obstante, y especialmente en Matemática, la proporción de alumnos con un desempeño por debajo del nivel básico es alarmante en ambas jurisdicciones.

La Tabla 2 muestra la gravedad que reviste el nivel de aprendizaje de matemática entre los futuros egresados de la escuela media y la brecha que existe entre aquellos que asisten a la educación estatal versus privada. Un tercio de los estudiantes del último año de la escuela media estatal en CABA tuvieron un desempeño por debajo del básico en matemática y esta proporción supera a la mitad de los alumnos en varios municipios del conurbano bonaerense (Tabla 2). Esta situación plantea un reto de enormes dimensiones para articular los aprendizajes alcanzados en el nivel medio con los que exige la formación universitaria de calidad, especialmente en las carreras consideradas prioritarias, tales como las ingenierías, las ciencias básicas o algunas tecnicaturas.

Respecto de los factores asociados con la brecha que se observa en el desempeño de las escuelas estatales y privadas, estudios realizados por distintos especialistas muestran resultados diversos. Algunos autores, que han analizado los resultados de las pruebas ONE (Operativo Nacional de Evaluación) de la Argentina y las pruebas TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) en América Latina, llegan a la conclusión de que la brecha de logro escolar entre el sector estatal y privado en el nivel primario y secundario se explica principalmente por factores extraescolares, asociados normalmente con el nivel socioeconómico del hogar y no con características relacionadas con la gestión (Cervini, 2003; Cervini et al., 2016). Otros autores, encuentran que, aun controlando por las variables socioeconómicas y educativas, el desempeño de los estudiantes en las pruebas Aprender (Adrogué y Orlicki, 2021) y PISA (Llach y Cornejo, 2018) está asociado con la variable gestión. Las diferencias en los resultados alcanzados pueden deberse a las metodologías utilizadas en cada caso. De todos modos, más allá de si estos resultados que observamos en la prueba Aprender 2016 de matemática están más o menos asociados con las características de las escuelas o con el nivel socioeconómico de los estudiantes que asisten a ellas, un dato importante es que un grupo de estudiantes egresan con grandes carencias en su

aprendizaje, que difícilmente pueden ser compensadas a través de los principales mecanismos de admisión que utilizan las universidades argentinas.

Tabla 2. Estudiantes del último año de nivel secundario que alcanzaron un desempeño por debajo del Nivel básico en la prueba Aprender Matemática 2016 (en %)

Localidad	Estatad	Privado
Ciudad de Buenos Aires	30,3%	14,5%
<i>CONURBANO BONAERENSE</i>		
Almirante Brown	52,7%	33,6%
Avellaneda	43,8%	21,2%
Berazategui	53,3%	31,8%
Esteban Echeverría	53,8%	21,6%
Ezeiza	56,4%	24,9%
Florencio Varela	55,3%	41,0%
General San Martín	45,7%	26,3%
Hurlingham	51,6%	28,4%
Ituzaingó	49,2%	20,5%
José C. Paz	61,9%	36,2%
La Matanza	54,6%	32,6%
Lanús	49,1%	29,7%
Lomas de Zamora	50,9%	26,5%
Malvinas Argentinas	57,1%	43,8%
Merlo	51,3%	41,0%
Moreno	55,5%	32,7%
Morón	43,2%	23,7%
Quilmes	47,9%	28,9%
San Fernando	56,8%	21,8%
San Isidro	49,4%	13,8%
San Miguel	47,9%	31,0%
Tigre	58,7%	21,5%
Tres de Febrero	52,2%	24,5%
Vicente López	26,5%	10,6%

Fuente: Secretaría de Evaluación Educativa - Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Procesado con Redatam - CELADE/CEPAL Naciones Unidas.

En síntesis, la demanda potencial por estudios universitarios en el área metropolitana es notablemente alta, 71,3%. Si consideramos

también aquellos que evalúan seguir estudios terciarios, la demanda total por estudios de nivel superior asciende al 85%. Si bien este resultado es altamente positivo, un obstáculo para que las y los jóvenes puedan finalmente concretar su objetivo, no sólo en cuanto a inscribirse en una institución universitaria sino también lograr permanecer y obtener un título, es la alta proporción que no posee los conocimientos básicos para poder realizar un estudio universitario. Este obstáculo es especialmente notorio entre los estudiantes del secundario en el conurbano bonaerense. A las carencias en términos de aprendizajes, se suma la necesidad económica que tienen estos jóvenes cuando acceden a la universidad de tener que trabajar y estudiar al mismo tiempo. Entre los estudiantes del último año de nivel medio en CABA y la provincia de Buenos Aires con nivel socioeconómico bajo, el 48% señalan que planean estudiar en el nivel superior y trabajar (Gráfico 1). Es de esperar que estos jóvenes, la mayoría primera generación en su familia con educación superior, requieran un nivel de compromiso y dedicación al estudio mayor que aquellos de nivel socioeconómico más alto. Por tanto, las horas que deben destinar al trabajo les restan posibilidades de aprobar sus cursos y avanzar en la carrera.

37

Ante esta demanda potencial en el área metropolitana, cabe analizar cuál ha sido la respuesta de las universidades nacionales en lo que respecta a la dinámica de su matrícula, sus estrategias en términos de admisión y sus logros en cuanto a retención y graduación.

La expansión de la matrícula y el perfil de los estudiantes universitarios

En las universidades nacionales ubicadas en el CPRES metropolitano estudiaban en el 2018 el 50,4% de los estudiantes del sector estatal del país y el 80% del total del sector universitario de esta región, siendo que el 20% restante estudia en las universidades privadas (SPU, 2018). Agrupando estas universidades según año de su fundación, encontramos que el 59,2% de la matrícula universitaria nacional en 2018 corresponde a las dos más antiguas. En particular, casi 4 de cada 10 jóvenes del sector universitario estatal del área

metropolitana estudiaban en la UBA. El resto de la matrícula se distribuye por partes semejantes entre los otros tres grupos de instituciones universitarias fundadas a partir de 1972 (Tabla 3).

En términos de dinámica de expansión de los nuevos inscriptos entre 2008 y 2018, en algunos casos, especialmente entre algunas de las universidades creadas después de 1989, las tasas de crecimiento anual promedio superan con creces el promedio del total del país, que se ubicaba en 4,8% para este periodo (SPU, 2018). Por su parte, la varianza en la dinámica de expansión, especialmente entre las universidades nacionales del conurbano bonaerense, permite suponer la presencia de instituciones con misiones institucionales y estilos de oferta de programas de pregrado y grado diversos. Entre las universidades nacionales creadas entre 1989 y 1995, La Matanza, la más grande en tamaño del conurbano bonaerense, ha desacelerado la dinámica de expansión observada en la década previa, para elevar el ritmo de crecimiento otras como General Sarmiento y Quilmes. Dentro del grupo de las más jóvenes, sobresalen en cuanto a absorción de la nueva matrícula, los casos de Arturo Jauretche, Avellaneda y Moreno, con tasas de crecimiento anual promedio en los nuevos inscriptos muy superiores al promedio (Tabla 3).

Tabla 3. Estudiantes y nuevos inscriptos de pregrado y grado en 2018, tasa crecimiento promedio nuevos inscriptos 2008-2018 y estudiantes mayores de 25 años en las universidades nacionales del CPRES metropolitano

UUNN según año fundación	EST.	NI	NI TCA	EST>25
<i>UUNN antes 1959</i>				
Buenos Aires	310.810	73.274	4,4%	40,5%
Tecnológica Nacional ^{1 2}	30.717	6.469	3,0%	47,4%
Total	477.494	79.743		
<i>UUNN 1972</i>				
Lomas de Zamora	36.128	9.300	0,5%	62,7%
Luján	22.465	6.384	7,6%	49,3%
Total	104.083	15.684		
<i>UUNN 1989-1995</i>				
La Matanza ³	40.103	7.343	-4,3%	47,0%
Quilmes	23.991	9.696	9,6%	66,6%
General Sarmiento	13.214	3.172	13,8%	55,0%
San Martín	15.908	4.527	5,0%	62,8%
Lanús	13.648	3.111	3,4%	59,2%
Tres de Febrero	12.418	3.567	0,3%	73,5%
Total	119.282	31.416		
<i>UUNN 2009-2015</i>				
Arturo Jauretche ⁴	21.898	7.185	13,0%	54,8%
Avellaneda ⁴	16.316	8.357	44,3%	65,6%
José Clemente Paz ⁵	11.597	3.940	4,1%	58,1%
Moreno ⁴	8.068	2.653	14,8%	46,4%
Oeste ⁵	4.011	1.904	9,9%	57,5%
Artes	18.347	5.802	0,3%	56,5%
Defensa	7.829	2.020	-1,9%	50,5%
Hurlingham ⁶	8.402	5.211		65,9%
Guillermo Brown	0	0		
Scalabrini Ortiz	0	0		
Total	105.684	37.072		

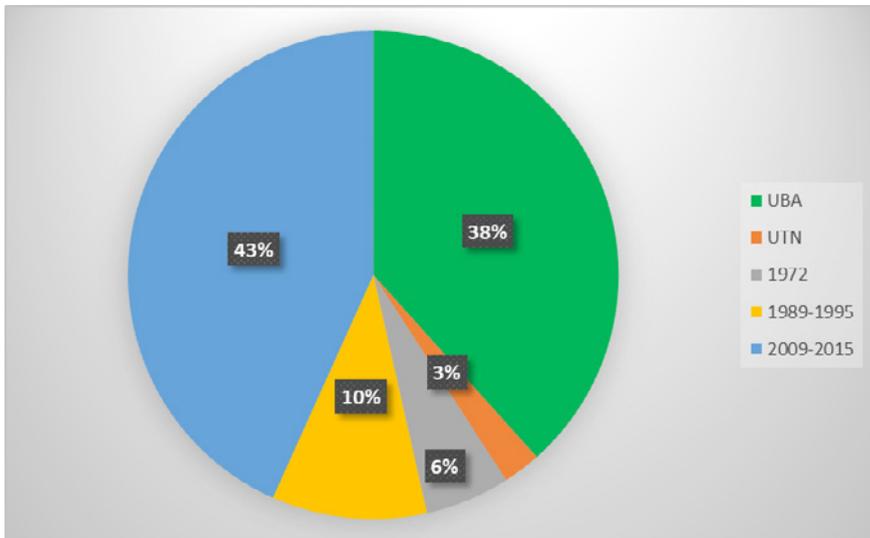
Notas:

1. UTN Est y NI Facultades CPRES Metropolitano.
2. TCA NI 2007-2017.
3. Dato Matanza NI 2009
4. TCA NI en Arturo Jauretche, Avellaneda, Moreno corresponde al período 2011-2018.
5. TCA NI en José Clemente Paz y Oeste corresponde al período 2012-2018.
6. No se calculó la TCA porque el primer dato de NI corresponde al 2016.

Fuente: En base a datos de la SPU-Departamento de Información Universitaria.

Entre 2008 y 2018, el incremento en la cantidad de nuevos inscriptos en las universidades nacionales del CPRES metropolitano fue de 69%. El 43% de este incremento se explica por los nuevos inscriptos en las universidades nacionales creadas entre el 2009 y el 2015. Le sigue en importancia la UBA, la cual explica el 38% del aumento en esta década en el área metropolitana (Gráfico 3).

Gráfico 3. Participación de las universidades nacionales del CPRES metropolitano según momento de creación en el incremento total de nuevos inscriptos entre 2008 y 2018 (en %) ^{1 2}



40

Nota:

1. UTN sólo facultades del CPRES metropolitano y años 2007-2017.

2. En los NI de 2008 se incluyó los correspondientes a los institutos universitarios que luego dieron lugar a la Universidad Nacional de las Artes y a la Universidad Nacional de la Defensa.

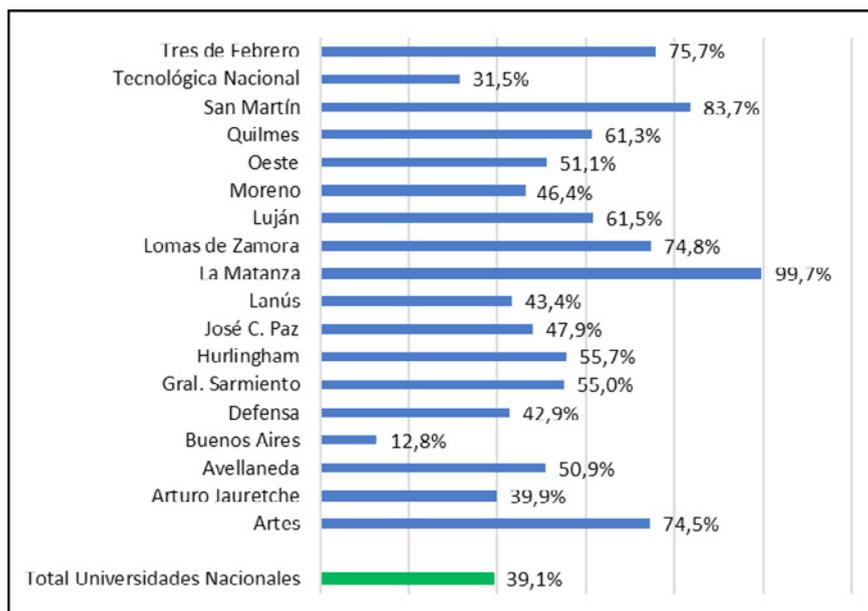
Fuente: en base a SPU (2018).

Respecto del perfil de los estudiantes, la información disponible permite determinar que las universidades nacionales del conurbano bonaerense creadas desde fines de los años ochenta poseen una alta proporción de estudiantes de pregrado y grado mayores de 25 años, es decir, estudiantes no tradicionales (Tabla 3). La literatura asocia

el perfil de estudiante no tradicional con una mayor probabilidad de abandono temprano de los estudios (Gilardi y Guglielmetti, 2011) como producto de una trayectoria académica discontinua y con mayores compromisos laborales y familiares que atender. En varias universidades del conurbano bonaerense más de la mitad de los estudiantes son no tradicionales y son mayoría los nuevos inscriptos que trabajan.

Respecto de la combinación de estudio y trabajo, entre los nuevos inscriptos, la proporción de aquellos que realizan actividades laborales muestran alta variabilidad según la institución (Gráfico 4). Alcanza su nivel máximo en La Matanza y el mínimo en la de Buenos Aires. Este valor de la Universidad de Buenos Aires difiere del que encontramos en el Censo de Estudiantes 2011. En este Censo, el 44% de los estudiantes del CBC trabajaban (UBA, 2011). Es probable entonces que este indicador no cuente con información confiable en todos los casos aquí analizados. Entre las universidades del conurbano también se observan diferencias, con menores proporciones de nuevos inscriptos que trabajan en Arturo Jauretche, Moreno y Lanús que en Tres de Febrero o San Martín, por ejemplo. Estas diferencias que se aprecian en la proporción de estudiantes que trabajan entre IES con perfiles potenciales de estudiantes semejantes según las condiciones socioeconómicas de su territorio pueden también atribuirse a la calidad de los datos que las universidades brindan a las SPU.

Gráfico 4. Nuevos inscriptos en las universidades nacionales del CPRES metropolitano que trabajan (en %), 2018



42

Fuente: En base a SPU (2018).

Como ya señalamos, otro factor que se asocia con altos niveles de abandono es ser estudiante primera generación, es decir, aquellos alumnos cuyos padres no poseen nivel superior. De acuerdo con datos parciales que ha elaborado la Dirección de Información Universitaria para dos universidades del conurbano bonaerense, son estudiantes primera generación el 87% en la Universidad Nacional de Quilmes y el 95% en la Universidad Nacional Arturo Jauretche³. Según el Censo 2011 de la UBA, el 72% de los estudiantes eran primera generación en su familia con educación superior (UBA, 2011).

Dado el perfil de los estudiantes y las capacidades de las

³ Se tomó en cuenta el nivel educativo del padre. Cuando se considera la educación de la madre los porcentajes disminuyen un poco, seguramente por la mayor proporción de egresadas de terciarios docentes entre las mujeres.

universidades en términos de recursos humanos y financieros, las instituciones y los gobiernos adoptaron distintas políticas para mejorar la articulación entre el secundario y la universidad. Sobre este aspecto nos ocuparemos en el siguiente apartado.

Políticas institucionales para la transición educación secundaria-universidad

En contraste con lo que acontece en el plano internacional, el acceso a las universidades nacionales argentinas es formalmente irrestricto (Sánchez Martínez, 2019). El carácter no selectivo en el acceso a las universidades estatales de la Argentina se expresa en un proceso de admisión cuyo único requisito legal es la posesión de un diploma de nivel medio y en la ausencia de un número máximo de estudiantes a admitir por carrera, es decir el establecimiento de vacantes o cupos. Empero, la presión de la demanda social ejercida por la creciente heterogeneidad de la formación académica de los egresados del nivel medio dio lugar a que las universidades exploraran la incorporación de nuevas estrategias a fin de garantizar la retención y la calidad en la formación de nivel superior (Trombetta, 1999, Duarte, 2005, Ramallo, 2012, Fernández Lamarra et al., 2018).

De acuerdo con un estudio realizado en los años noventa (Sigal, 1995), se podía distinguir entonces entre tres modalidades de acceso a las universidades nacionales: ingreso irrestricto; ingreso mediante pruebas de examen sin cupo e ingreso mediante prueba y cupo. En un trabajo posterior, Ramallo y Sigal (2010) complejizaron aún más esta clasificación de modos de admisión, teniendo también en cuenta la modalidad de cursada relacionada con la obligatoriedad en la asistencia a cursos de admisión, las estrategias de estudio requeridas por el curso, el tipo de curso y la duración, así como la organización, planificación y extensión del curso ofrecido al aspirante en la etapa de ingreso. Señalaron también la existencia de barreras formales e informales en los procesos de admisión.

En la actualidad se observa que varias universidades han incorporado cursos de ingreso o de apoyo y nivelación no eliminatorios, cuya

aprobación es necesaria para continuar los estudios de grado y cuyo fin es esencialmente mejorar la articulación entre la escuela media y la universidad (Cambours de Donini y Gorostiaga; Marquina, 2011; Mundt et al., 2011; Pérez Centeno, 2015; Sigal y Dávila, 2003).

Por otro lado, el marco legal que regula el acceso a la educación universitaria cambió con la sanción en octubre de 2015 de la “Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”, N.º 27.204. Esta ley, que modifica parcialmente la Ley de Educación Superior vigente desde el año 1995 (Ley N.º 24.521), incorpora el artículo 7º que señala que: “Todas las personas que aprueben la Educación Secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el Nivel de Educación Superior.” No bien se sancionó esta ley, algunas universidades comenzaron a hacer ajustes en sus mecanismos de acceso a fin de adecuarse al nuevo marco normativo, más desde un plano formal que en términos de práctica real. Además, cabe señalar que una resolución de la justicia hizo lugar a un recurso de amparo de la Universidad de La Matanza contra el Estado Nacional, señalando que los artículos que se incorporan con esta ley son inconstitucionales.

44

Para examinar las estrategias de admisión implementadas por las universidades nacionales del CPRES metropolitano en el momento en que surge esta nueva ley, podemos hacer uso de los datos aportados por la encuesta sobre modos de ingreso a las universidades nacionales que realizó el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) en 2014. En particular, respondieron esta encuesta 13 de las 20 universidades nacionales que incluimos en la Tabla 4. Dos de estas trece universidades (Buenos Aires y Luján) dijeron tener un modo directo⁴ de ingreso frente a las otras once universidades (Tecnológica Nacional, Lomas de Zamora, San Martín, General Sarmiento, Las artes, Arturo Jauretche, Avellaneda, Lanús, Moreno y Oeste) que respondieron que tenían un sistema de ingreso no directo. Aproximadamente en la mitad de los casos, el ingreso

⁴ La encuesta del CIN definió ingreso “directo” como aquel en el cual el título secundario o equivalente es suficiente para el ingreso efectivo a la carrera universitaria (actividad/es de ingreso opcional/es). Por el contrario, en el ingreso “no directo” se requiere además del título secundario se requiere del cursado/aprobación de actividades previo al ingreso efectivo a la carrera universitaria.

además variaba según unidad académica o campo disciplinario o carrera (CIN, 2014).

Tanto las universidades nacionales de Buenos Aires como Luján señalan que el modo de ingreso es una actividad curricular dentro del tramo inicial de las carreras y sostienen que el acceso es irrestricto. De igual modo se posiciona Lomas de Zamora, aunque difiere de las dos primeras al señalar que su institución ofrece un curso preuniversitario, no obligatorio, pero con examen.

En el caso de la UBA, en la encuesta del CIN se aclara que el CBC es requisito para el ingreso al segundo año de la carrera. La UBA incorporó además un modo novedoso de cursar la casi totalidad de las materias del CBC en la modalidad a distancia a través del programa UBA XXI. Se puede cursar en la modalidad cuatrimestral o intensiva en 6 semanas (con concentración exclusiva en una materia) y los estudiantes de los dos últimos años de nivel secundario pueden cursar UBA XXI como alumnos externos. Entre el 2012 y el 2016, el programa UBA XXI mostró una mejora en su capacidad de retención (Mazza y Lombardo, 2019).

En el resto de las universidades nacionales el mecanismo de admisión utilizado era la realización de cursos preuniversitarios y exámenes obligatorios, reconociendo que el procedimiento era selectivo, aunque sin cupo. No obstante, un estudio sobre los mecanismos de admisión en algunas universidades del conurbano bonaerense muestra que en algunas pocas carreras se establecen cupos (Gorostiaga et al., 2017).

Con distintas estrategias para presentar de modo más abierto u oculto la presencia de una instancia que permita asegurar un nivel básico de conocimientos y de capacidad de lectoescritura para abordar un título universitario, en todos los casos el comienzo del cursado de materias propias de cada carrera normalmente está precedido por la realización de cursos preuniversitarios o universitarios de distinta naturaleza, cuya duración varía entre 5 o 6 semanas y un cuatrimestre. Los cursos de ingreso son acompañados por actividades de apoyo o compensatorias para atender los déficits de formación académica previa, orientación vocacional y tutorías a cargo de docentes o alumnos avanzados, los cuales contribuyen a familiarizar a los estudiantes con la vida universitaria y las estrategias de estudio

(Gorostiaga et al. 2017; Cambours de Donini et al., 2019)⁵. Estas distintas políticas de admisión revelan la tensión entre asegurar la equidad en el acceso y el diseño e implementación de mecanismos de admisión que seleccionen según capacidad y mérito (Pérez Rasetti y Araujo, 2010).

Tabla 4. Ubicación, carácter de las actividades y selectividad en los modos de ingreso a las universidades nacionales del CPRES metropolitano, 2014

Universidad Nacional	Ubicación y carácter de las actividades	Selectividad del ingreso
<i>UUNN antes 1959</i>		
Buenos Aires	Curricular: se trata del primer tramo de la carrera	Irrestricto
Tecnológica Nacional	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
<i>UUNN 1972</i>		
Luján	Curricular: se trata del primer tramo de la carrera	Irrestricto
Lomas de Zamora	Curso preuniversitario opcional y examen obligatorio	Irrestricto.
<i>UUNN 1989-1995</i>		
Matanza	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
San Martín	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
General Sarmiento	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
<i>UUNN 2009-2015</i>		
Las Artes	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
Moreno	Curso preuniversitario obligatorio sin examen obligatorio	Selectivo sin cupo
Arturo Jauretche	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
Oeste	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
Lanús	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo
Avellaneda	Curso preuniversitario obligatorio y examen obligatorio	Selectivo sin cupo

Fuente: Encuesta CIN 2014.

Las actividades incorporadas por las universidades para mejorar la transición educación media-educación superior, fueron inicialmente impulsadas por los gobiernos nacionales desde comienzos del siglo XXI. Así se promovió vía programas de financiamiento el desarrollo de actividades de capacitación extracurricular voluntaria de los estudiantes del nivel medio, capacitación de los docentes, tutorías, cursos de apoyo, orientación vocacional, entre otras acciones (Arias et al., 2015; Marquina y Chiroleu, 2015).

Con una lógica también de articulación interinstitucional dentro

⁵ Para análisis de casos de políticas de admisión en las universidades del conurbano véase Cambours de Donini y Gorostiaga (2019), Gorostiaga et al. (2017) y Pérez Centeno (2015).

de cada territorio, en 2017 se creó el Programa de Articulación y Cooperación Educativo, NEXOS. Hasta el momento, ha funcionado a través de convocatorias de proyectos de articulación universidad-escuela secundaria y universidades-institutos de educación superior para promover la implementación de estrategias que aborden el tránsito entre niveles educativos y la continuidad de estudios en el nivel superior. La perspectiva adoptada supone la participación en los proyectos de las universidades, las jurisdicciones provinciales, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) (Tavela et al., 2019). En la transición educación media-universidad el programa se propuso organizar espacios de acción común entre la universidad y las escuelas secundarias con el propósito de realizar una definición conjunta de contenidos de aprendizaje, estrategias de enseñanza, formatos de evaluación y formación docente continua. Las líneas financiadas con tal fin fueron las estrategias de formación y capacitación continua, las innovaciones educativas y las tutorías en las escuelas secundarias. El objetivo principal ha sido fortalecer el proceso de inserción de los estudiantes en el nivel superior, promover la continuidad de estudios, formar para el ejercicio de la ciudadanía y brindar las competencias requeridas por el mundo del trabajo. Para ello, las universidades participantes realizan un diagnóstico territorial consensuado entre la universidad y la jurisdicción, que fundamente el desarrollo del proyecto (Tavela et al. 2019). Con el propósito de mejorar el programa, se ha buscado construir y fortalecer estrategias de registro y generación de datos y antecedentes estadísticos para la medición, monitoreo y seguimiento de los proyectos y de las trayectorias educativas de los y las estudiantes en el territorio. Si bien el programa continúa al presente, aún no se ha ejecutado la última convocatoria de proyectos realizada en 2019 y tampoco se cuenta aún con datos estadísticos sobre el impacto de este programa en las trayectorias educativas de los estudiantes participantes.

Un problema general de los programas de articulación entre la educación media y la educación superior que ha financiado el gobierno nacional es precisamente su discontinuidad en el tiempo. Al respecto se observa que estas acciones adquirieron importancia en

las universidades nacionales mientras se contó con el financiamiento del gobierno nacional, después se discontinuaron o cambiaron en su modalidad (Cambours de Donini y Gorostiaga, 2019; García de Fanelli, 2015).

48 A las políticas públicas e institucionales que se han incorporado en los últimos 20 años para mejorar el acceso y la retención, se le suman las becas otorgadas por el gobierno nacional. En 1996 se crea el Programa Nacional de Becas Universitarias y en el 2009 el Programa de Becas Bicentenario, en ambos casos destinados a los estudiantes de bajo nivel de ingreso. En 2014 surge el Programa de Respaldo de Estudiantes de la Argentina (PROG.R.ES.AR) como una transferencia monetaria destinada a la juventud de 18 a 24 años que deseara concluir alguno de los niveles educativos (primario, secundario, terciario o universitario) y no trabajara o lo hiciera en el sector informal o formalmente con un ingreso inferior a un salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Luego se expandió para abarcar a los que tuvieran ingresos equivalentes a tres SMVM. En 2018 la administración del programa deja de estar en manos de la ANSES para estar a cargo del Ministerio de Educación y absorbe las becas universitarias entonces presentes. Su nivel de cobertura es importante. El último dato disponible, correspondiente al segundo trimestre de 2020, da cuenta que el 33,8% estuvieron destinadas al alumnado de la provincia de Buenos Aires y el 2,4% al de la Ciudad de Buenos Aires. En total, las becas Progresar otorgadas en el segundo trimestre de 2020 a estudiantes de la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad de Buenos Aires totalizaron 163.701 y en promedio el 88% correspondieron al componente educación superior (SIEMPRO, 2020). Con las políticas de becas financiadas por el gobierno ocurre lo mismo que con los programas de articulación. No existe información sobre el impacto que estas becas han tenido en la trayectoria educativa de sus beneficiarios. En particular no hay información sobre en qué medida han ayudado a mejorar la retención, el rendimiento académico y la graduación del alumnado perteneciente a los sectores socioeconómicos más vulnerables. Teniendo en cuenta que este alumnado es el que presenta mayores desventajas en términos de la formación académica adquirida en

la educación media y que los montos de becas no cubren los costos de oportunidad de tener que trabajar al mismo tiempo que se estudia, no es plausible esperar que tengan un gran impacto en el rendimiento académico y la graduación, aunque contribuyan positivamente en mejorar el acceso.

En suma, si bien en principio los mecanismos de admisión utilizados por las universidades nacionales del área metropolitana no son explícitamente selectivos, la presencia de brechas en los aprendizajes del alumnado que aspira a ingresar a estas universidades desplaza el momento de selección a los cursos preuniversitarios o al cursado de las materias en los primeros años de las carreras. También se incluyen diversos dispositivos para mejorar la articulación entre la educación media y la superior utilizando una variedad de estrategias y programas de becas. Un obstáculo que es posible señalar para la mejora de estas políticas es la ausencia de monitoreos sobre los efectos de estas medidas en las trayectorias de los estudiantes, especialmente de aquellos que muestran menor capital económico y cultural.

Como analizaremos a continuación, a pesar de la implementación de distintas políticas y estrategias para favorecer la articulación entre la secundaria y la universidad, no se observa un impacto relevante sobre la retención y especialmente en los egresos en la mayoría de las instituciones universitarias del área metropolitana.

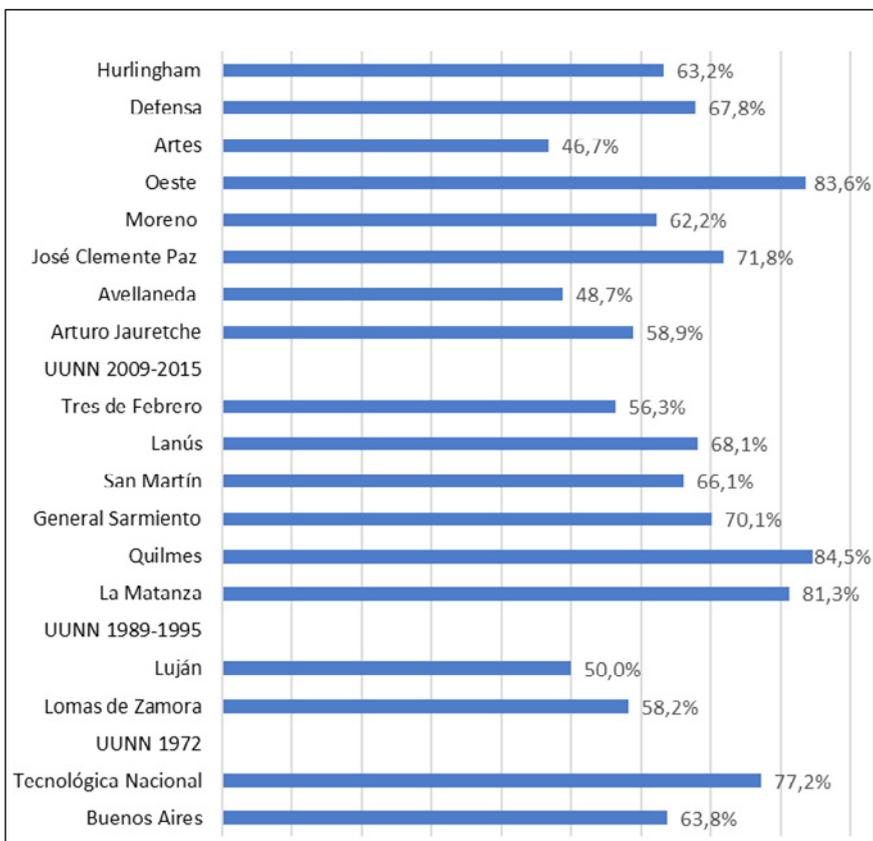
49

Indicadores de retención y graduación

La SPU elabora un indicador de tasa de retención que relaciona la proporción de los nuevos inscriptos en t-1 que se reinscriben en t. En principio este indicador permitiría analizar el abandono que ocurre a lo largo del primer año. El Gráfico 5 muestra que los niveles de retención durante el primer año en las universidades nacionales del CPRES metropolitano varían entre 46% (Universidad de las Artes) y 70% (Universidad General Sarmiento). Unas pocas universidades presentan tasas de retención superiores. Una posibilidad es que estas diferencias escondan distintas definiciones de lo que se

entiende por nuevo inscripto, en el sentido de considerar como tal sólo a los que ya aprobaron el curso preuniversitario. Es probable también que estas tasas estén reflejando distintas estrategias para retener a los estudiantes a través de la implementación de diversos dispositivos, tales como tutorías, cursos de apoyo y capacitación pedagógica de los docentes del primer tramo. Finalmente, también es factible que la tasa de retención sea superior en aquellas universidades con mayor cantidad de inscriptos en carreras de pregrado o grado menos demandantes en términos de dificultad de aprendizaje. En particular es probable que el abandono en el primer año sea mayor en las carreras de las ciencias aplicadas, tales como las ingenierías, que requieren un buen manejo de conocimientos de matemática y de las otras ciencias básicas. Lamentablemente no se cuenta con información que nos permita analizar cuáles de estas razones explican las diferencias observadas, en particular entre las universidades del conurbano que atienden un perfil de alumnado semejante en términos socioeconómico y educativo. Una lectura preliminar de este indicador permite suponer que no es confiable, en tanto exista disparidad respecto de lo que se entiende por “nuevo inscripto”. Además, como veremos después, en algunos casos niveles altos de retención en el primer año no se expresan en una mejor tasa de graduación.

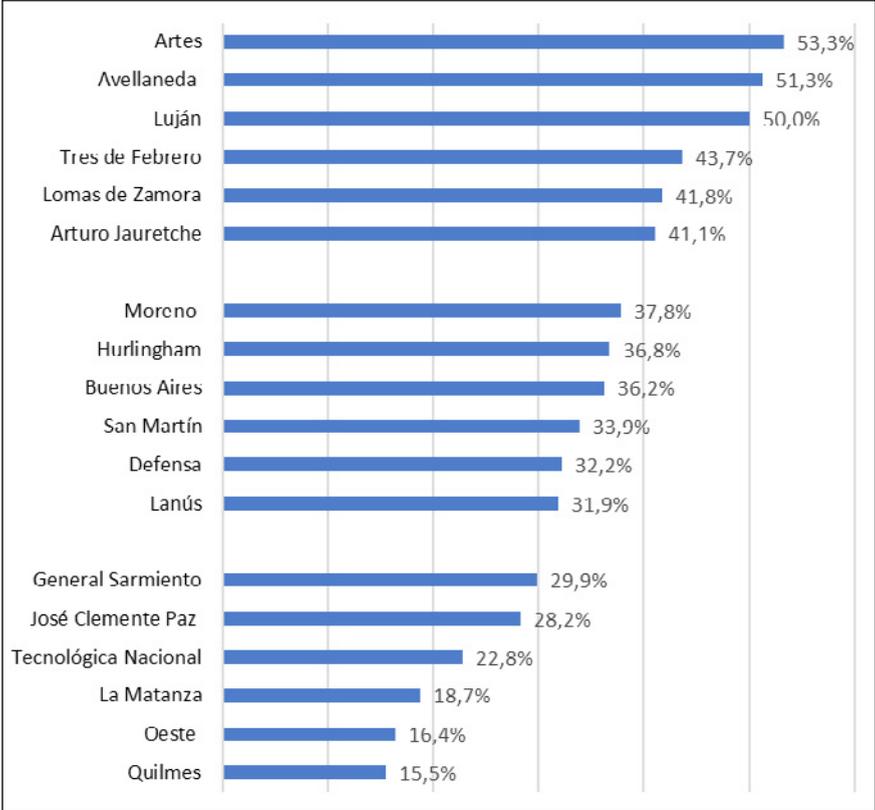
Gráfico 5. Tasa de retención de los nuevos inscritos de 2017 reinscritos en 2018 en las Universidades Nacionales del CPRES metropolitano (en %)



Fuente: En base a datos de la SPU – Departamento de Información Universitaria

En el gráfico 6 exponemos esta misma información, pero analizando la otra cara de este indicador, es decir el abandono en el primer año. En este gráfico es más claro lo que antes señalamos respecto de una diversidad de situaciones en universidades que en principio son semejantes en términos del perfil de sus estudiantes.

Gráfico 6. Tasa de abandono de los nuevos inscriptos de 2017 en las Universidades Nacionales del CPRES metropolitano, 2018 (en %)



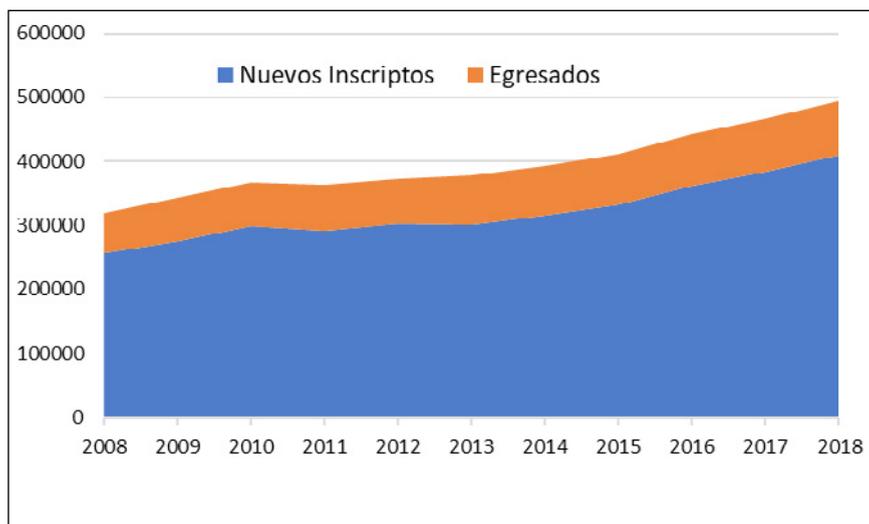
52

Fuente: En base a datos de la SPU – Departamento de Información Universitaria

Los elevados niveles de abandono de los estudios en el pregrado y grado universitario, tanto en el primer año como a lo largo de la carrera, se traducen luego bajos niveles de graduación, que no mejoran a pesar de todas las políticas públicas e institucionales puestas en marcha en los últimos veinte años. Ello se puede visualizar con claridad viendo la evolución de los nuevos inscriptos y de los egresados en el conjunto de las universidades nacionales de la Argentina entre

el 2008 y el 2018. En este periodo, los nuevos inscriptos aumentaron 60% pero los egresados 34% (Gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución en la cantidad de nuevos inscriptos y egresados en las universidades nacionales entre el 2008 y el 2018



Fuente: En base a datos de la SPU (2018).

La ausencia de mejora en los niveles de graduación en educación superior se observa también si se analizan los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Según datos de la EPH, la proporción de la población de 25 a 34 años con educación superior completa apenas se elevó de 17% a 18% entre el 2006 y el 2017. Este último dato contrasta con el promedio de los países de la OECD que en 2017 tenían 44% de su población en igual tramo de edad con educación superior. Por otra parte, cuando se examina este indicador para la Argentina en 2017 según quintiles de ingreso per cápita del hogar, apenas el 3,7% de los jóvenes de 25 a 34 años pertenecientes al 20% de los hogares más pobres tenían educación superior completa frente al 45,4% de los que habitaban en el 20% de los hogares de mayor ingreso (García de Fanelli y Adrogué, 2021).

Para analizar este dato de graduación en el plano micro de las instituciones de educación superior, utilizamos el indicador que relaciona egresados con nuevos inscriptos⁶. Ante la falta de información sobre tasas de graduación por cohortes reales, este indicador, que OECD (2016) denomina de cohorte cruzada, puede brindar una aproximación a la tasa de graduación real.

Aun cuando un grupo de universidades del conurbano muestra un gran dinamismo en la captación de los egresados del nivel medio y algunas de ellas además tienen un nivel de retención superior al 70% en el primer año, sus niveles de graduación son por el momento muy bajos. Con la excepción de la Universidad de la Matanza, que presenta una ratio de 45% entre egresados e ingresantes, en la mayoría de los casos este indicador se ubica entre el 25% y el 30%. Dentro del grupo de las universidades creadas a fines de los ochenta, presentan tasas de egreso por debajo de estos valores Tres de Febrero, Quilmes y General Sarmiento. Cabe al respecto tener en cuenta que, tanto en Quilmes como en Tres de Febrero, una proporción elevada de los estudiantes cursan sus estudios bajo la modalidad a distancia. En 2018, los estudiantes en la modalidad a distancia alcanzaban el 37,6% en Quilmes y 29% en Tres de Febrero. Entre las universidades de reciente creación, destaca el caso de La Defensa y Avellaneda, con 50% y 24,8% respectivamente de sus estudiantes en la modalidad a distancia (SPU, 2018). Quizás esto afecte los índices de graduación ya que esta modalidad suele tener presentar mayores niveles de abandono (Xavier y Meneses, 2020).

En el caso de La Matanza, que detenta la mayor tasa de graduación de las universidades nacionales del CPRES metropolitano, este indicador puede relacionarse tanto con su sistema de admisión a través de un examen de tres materias que los aspirantes deben aprobar con nota de siete puntos para poder ingresar, como con la menor duración de algunas carreras de pregrado que se dictan en esta institución. Dado que una característica de las universidades del conurbano ha sido ofrecer una mayor cantidad de carreras de corta

⁶ Como en un trabajo previo (García de Fanelli, 2014), se tomó en cuenta el cociente entre el promedio de egresados durante tres años respecto de los nuevos inscriptos 6 años antes, es decir los egresados en 2016, 2017 y 2018 y los ingresantes en 2010, 2011 y 2012. Esta estrategia metodológica facilita controlar las variaciones en las variables de nuevos inscriptos y de graduados entre un año y otro.

duración, el análisis adecuado de este indicador requeriría su estudio por grupo de carreras en función de su duración formal.

Finalmente, no hemos calculado la ratio egresados/ingresantes en el último grupo en aquellas universidades que han tenido sus primeros ingresantes en 2011 y 2012. No obstante, cabe destacar el bajo número de egresados que tienen en 2018, especialmente teniendo en cuenta que varias de estas universidades (por ejemplo, Arturo Jauretche, Avellaneda y José C. Paz) tenían en 2012 entre 3.000 y 3.800 nuevos inscriptos y ofrecen carreras de tecnicaturas y ciclos de complementación de menor duración.

Tabla 5. Universidades Nacionales del CPRES metropolitano según ratio egresado/ingresante en el pregrado y grado, 2018

UUNN según creación	EGR 2018	EGR/NI ²
<i>Antes 1959</i>		
Buenos Aires	16.507	30,6%
Tecnológica Nacional ¹	1.625	26,8%
<i>1972</i>		
Lomas de Zamora	2.571	32,9%
Luján	676	23,2%
<i>1989-1995</i>		
La Matanza	2.608	45,0%
Quilmes	607	10,4%
General Sarmiento	255	17,9%
San Martín	1.139	33,6%
Lanús	720	29,1%
Tres de Febrero	353	4,8%
<i>2009-2015</i>		
Arturo Jauretche	132	
Avellaneda	49	
La Defensa	602	35,9%
Las Artes	397	12,9%
José C. Paz	440	
Moreno	159	
Oeste	49	

Notas:

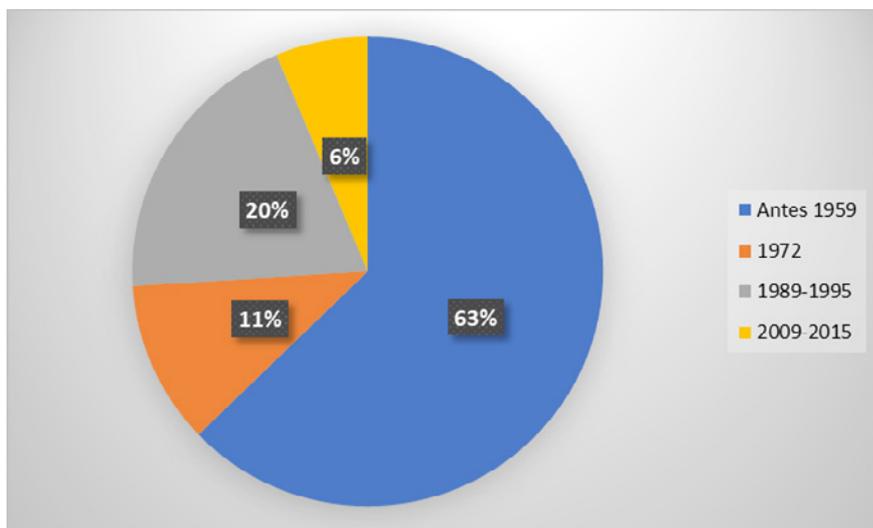
1. Facultades del CPRES Metropolitano

2. Promedio egresados 2016/2018 respecto de promedio de NI 2010/2012

Fuente: En base a datos de la SPU.

Al analizar la distribución de los graduados universitarios entre estos grupos de universidades nacionales en 2018, se observa una fuerte concentración en las más antiguas, centralmente la UBA, siguiendo en importancia el grupo de instituciones creadas entre 1989-1995 (Gráfico 8).

Gráfico 8. Distribución de los egresados de carreras de pregrado y grado de las universidades nacionales ubicadas en el CPRES metropolitano según momento de creación (en %)



56

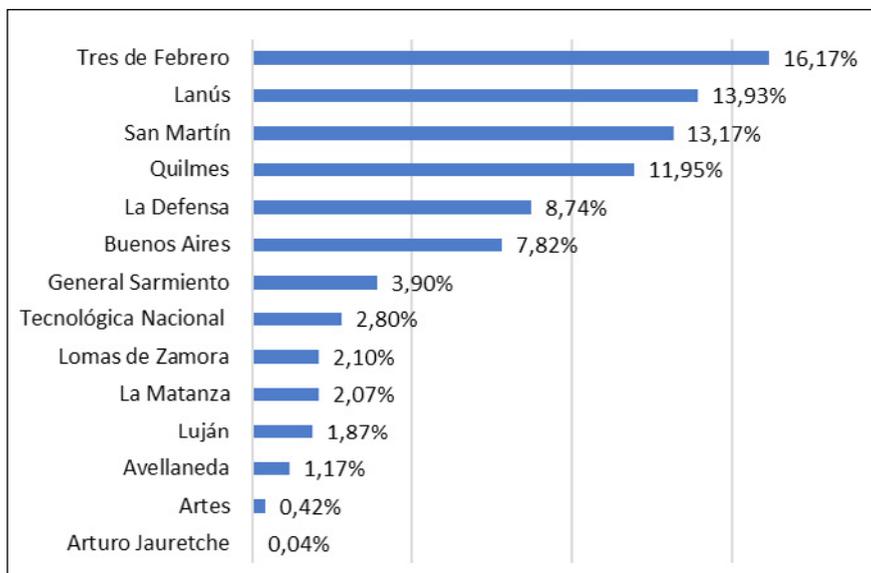
Fuente: En base SPU (2018).

En suma, de la lectura de estos indicadores de acceso, perfil de los estudiantes, retención y graduación, es posible realizar un par de señalamientos preliminares.

En primer lugar, si bien se identifica la política de creación de nuevas universidades nacionales en el conurbano bonaerense con la mejora en la equidad en el acceso — al ampliar el número de vacantes de pregrado y grado disponibles para los nuevos egresados de la educación media de sus territorios — no todas presentaron igual capacidad de absorción de los nuevos inscriptos. Esta diferencia de respuesta organizacional puede atribuirse a la presencia de diversos modelos

institucionales. Dentro del grupo de universidades nacionales creadas en el conurbano entre fines de los ochenta y los noventa, Tres de Febrero, Lanús, San Martín y Quilmes presentan una proporción importante de su matrícula en el nivel de posgrado (Gráfico 9).

Gráfico 9. Proporción de estudiantes de posgrado en la matrícula total en las universidades nacionales del CPRES metropolitano (2018)



Fuente: En base a SPU (2018).

Las universidades nacionales del área metropolitana difieren también en el grado de desarrollo de la actividad de investigación. La Universidad Nacional de San Martín, con 1.691 publicaciones en Scopus entre el 2015 y el 2019, se ubica detrás de la Universidad de Buenos Aires, con 15.966 artículos, en el CPRES metropolitano. Le sigue en importancia la Universidad Tecnológica Nacional con 1.631 artículos y la Universidad Nacional de Quilmes con 872 publicaciones en Scopus en un lustro⁷.

⁷ Dato suministrado por RICYT.

Los diversos perfiles institucionales que estos indicadores nos permiten ir descubriendo dan cuenta de objetivos diferentes en lo que respecta a la relación de las instituciones con sus ámbitos locales. Los posgrados y la investigación se independizan del territorio, incluso físicamente, ya que varios cursos de posgrado se dictan en sedes ubicadas en CABA, para adquirir una escala nacional e incluso internacional, al atraer estudiantes extranjeros y formar parte de redes de colaboración científica internacional.

En segundo lugar, independientemente de cuál es su perfil institucional y los mecanismos de admisión que cada universidad implementa, en casi todas las universidades del área metropolitana se aprecia que existen serias dificultades para lograr retener y especialmente que sus estudiantes se gradúen. En algunas universidades la brecha entre la cantidad de inscriptos y los egresados seis años después es muy alta, especialmente teniendo en cuenta que la oferta académica en varias de las nuevas universidades incluye carreras de corta duración, tales como tecnicaturas y ciclos de complementación.

58

En tercer lugar, el gobierno nacional y las instituciones universitarias han desarrollado en las últimas décadas distintas políticas tendientes a mejorar la articulación entre la educación media y la educación superior. A pesar de ello, los resultados al presente no dan cuenta de una mejora en las chances que tiene la juventud de los sectores más desaventajados económica y socialmente de obtener un título universitario. Como lo señalamos al comienzo del artículo, la insuficiente formación académica en el nivel medio constituye un obstáculo difícil de superar durante los cursos de admisión y luego a lo largo de los primeros años. Es escasa además la información disponible sobre el efecto de las políticas públicas e institucionales implementadas para mejorar el acceso, la retención y la graduación, por lo cual no es posible identificar cuáles acciones pueden ser más efectivas y qué aspectos deberían modificarse para generar un impacto mayor.

Reflexiones finales

El análisis realizado en la primera parte, centrado en la dinámica de expansión de la demanda potencial de estudiantes universitarios en el área metropolitana y en su perfil socioeconómico y cultural, da cuenta del gran desafío que enfrentan las universidades nacionales ubicadas en este territorio. Por un lado, sus futuros ingresantes provendrán cada vez más de grupos socioeconómicos más desaventajados, primera generación en su familia con educación superior y, de no mediar una mejora de la calidad de la educación secundaria, con una preparación académica que en muchos casos no resulta suficiente para la realización de estudios universitarios. Por el otro, la pandemia seguramente profundizará la brecha de conocimiento entre los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos y los más altos. En este contexto, suponer que el ingreso no selectivo puede garantizar la equidad en el acceso resulta poco realista.

Para atender este problema, se han incorporado desde los años noventa políticas públicas que financian en las universidades nacionales actividades de tutorías, cursos de apoyo, capacitación de los docentes, orientación vocacional y becas. No obstante, los resultados alcanzados hasta el momento, en términos de retención y especialmente de graduación, parecen mostrar que estas políticas no resultan suficientes para su mejora o bien que su diseño o implementación no han sido adecuados. Tres aspectos que pueden estar afectando su eficacia es la discontinuidad en el financiamiento de estos programas, la falta de acompañamiento efectivo de los becarios para mitigar los problemas de aprendizaje y los montos de las becas, que no facilitan que los estudiantes no trabajen o que al menos tengan baja dedicación laboral. Para poder avanzar en el mejoramiento de las políticas implementadas hasta el momento es necesario contar al menos con estudios de impacto de las acciones financiadas por el Estado.

Asimismo, resulta necesario mejorar la calidad de la información disponible en la SPU de modo tal de poder elaborar indicadores válidos y confiables de retención y de graduación según tipo de carrera (pregrado, grado), modalidad (presencial, distancia) y por campo disciplinario. En particular, la disponibilidad de información

nominal para la matrícula estudiantil facilita el análisis de cohortes reales de estudiantes, permitiendo la confección de indicadores más precisos para identificar distintas trayectorias.

También se requieren estudios que muestren en qué medida los mecanismos de admisión utilizados por las universidades nacionales son adecuados para que los ingresantes cuenten con los saberes necesarios para realizar estudios de nivel superior. No resulta en principio factible que los estudiantes que arrastran serios problemas en su formación académica en el nivel medio, como los que revela la prueba Aprender, puedan nivelar sus conocimientos para adecuarlos a los que requiere un estudio universitario en sólo cuatro a seis meses.

60 Un camino por explorar es si las actividades tendientes a promover el acceso con equidad, la permanencia y la graduación deben concentrarse en el ingreso a las universidades o comenzar a implementarse en la escuela media. Cabe tener en cuenta al respecto que algunas universidades del conurbano (Avellaneda, General Sarmiento, Quilmes, San Martín) han creado entre los años 2014 y 2015 escuelas de nivel medio dependientes de sus universidades dentro del “Proyecto de creación de Nuevas Escuelas Secundarias con Universidades Nacionales” del Ministerio de Educación orientado a promover escuelas para sectores vulnerables donde se otorguen títulos de Bachilleratos orientados con Formación Profesional o Escuelas técnicas. En estas escuelas medias se podrían poner en marcha dispositivos semejantes a los propuestos por el Programa de Acceso a la Educación Superior (PACE) que implementa el gobierno de Chile para mejorar la articulación entre el nivel medio y la universidad. El programa ofrece a los alumnos de los establecimientos de nivel medio con alta vulnerabilidad socioeconómica actividades que desarrollen competencias y habilidades transversales cognitivas, intrapersonales e interpersonales que les ayuden a definir su trayectoria postsecundaria de acuerdo con sus intereses, necesidades y motivaciones. Esta preparación la realizan IES en convenio con PACE en los estudiantes de los últimos dos años de la escuela media dentro y fuera del horario escolar (MINEDUC, 2021).

Como destacamos inicialmente, un punto de partida muy positivo es que casi tres de cada cuatro estudiantes del último año de

la escuela media en 2019 señalaron que desean continuar estudios universitarios. Para lograr que estas aspiraciones se conviertan en realidad, especialmente garantizando no sólo el acceso sino la permanencia y la graduación, se requieren de nuevas políticas públicas e institucionales y del mejoramiento de las actualmente vigentes. Para que ello sea posible resulta importante conocer en términos cuantitativos y cualitativos los factores personales e institucionales que inciden sobre el abandono, disponer de mejores indicadores que comparen la situación en las distintas universidades, realizar estudios de trayectorias de los estudiantes y evaluaciones de impacto de las acciones de apoyo y capacitación ya emprendidas.

Referencias Bibliográficas

- Adrogué, C. y Orlicki, E. (2021). Factores asociados a los logros de aprendizaje en la secundaria. Artículo en proceso de evaluación en una revista.
- Altbach, P. (2017). The necessity and reality of differentiated postsecondary systems. En Altbach, P.; Reisberg, L. y de Wit, H. (2017). *Responding to massification: Differentiation in postsecondary education worldwide*. Boston: Boston College Center for International Higher Education, pp. 14-23.
- Arias, M. F.; Mihal, I.; Lastra, K. Y Gorostiaga, J. (2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en Argentina: Un análisis de políticas institucionales para favorecer la retención. *Revista mexicana de investigación educativa*, 20(64), 47-69.
- Birbaum, R. (1983). *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cambours de Donini, A. M. y Gorostiaga, J. (2019). Acceso y permanencia en universidades del Conurbano: logros y límites de las políticas institucionales. En A. M. Ezcurra (coord.), *Derecho a la educación. Expansión y desigualdad*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Cambours de Donini, A.; Lastra, K.; Mihal, I.; Maris Muiños de Britos, S. (2019). Límites y posibilidades de las políticas institucionales bonaerense. Explorando caminos nuevos. *Revista de Sociología de la Educación-*

RASE, 12 (2), 301-317. <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.12.2.14667>.

Cervini, R. (2003). Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: Un análisis multinivel. *Education Policy Analysis Archives*, 11(5). ISSN 1068-2341. <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n6/>.

Cervini, R., Dari, N. y Quiroz, S. (2016). Las Determinaciones Socioeconómicas sobre la Distribución de los Aprendizajes Escolares. Los Datos del TERCE, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 61-79. doi:10.15366/reice2016.14.4.003. ISSN: 1696-4713.

Chen, X. y Carroll, C.D. (2005), *First-Generation Students in Postsecondary Education. A Look at Their College Transcripts. Postsecondary Education Descriptive Analysis Report*. U.S. Department of Education Institute of Education Sciences NCES.

Choy, S. (2001). *Students Whose Parents Did Not Go to College: Postsecondary Access, Persistence, and Attainment*. Washington, DC: U.S. Department of Education, National

62

Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) (2021). CPRES Metropolitano. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/cpres-metro>.

Duarte, B. (2005). *El acceso a la Educación Superior: Sistemas de Admisión a las Universidades Nacionales de Argentina*, Primer Congreso Nacional de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires.

Fernández Lamarra, N. (Dir.), Pérez Centeno, C. (Coord.), Marquina, M., y Aiello, M. (Eds.). (2018). *Educación superior universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

García de Fanelli, A. (1997). *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*, Documento CEDES/117. Serie de Educación Superior, Buenos Aires, CEDES.

García de Fanelli, A. (2014) Inclusión social en la educación superior argentina: Indicadores y Políticas en torno al acceso y la graduación. *Páginas de Educación*, Uruguay, Vol. 7, N°2, pp. 275-297. <https://doi.org/10.22235/pe.v7i2.510>

- García de Fanelli, A. (2015). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Revista Propuesta Educativa* (Argentina), Número 43, Año 24, junio, pp. 14 a 31.
- García de Fanelli, A. y Adrogué C. (2015). Abandono de los estudios universitarios: dimensión, factores asociados y desafíos para la política pública. *Revista Fuentes* (Universidad de Sevilla), junio, pp. 85-106. <http://dx.doi.org/10.12795/revistafuentes.2015.i16.04>
- García Fanelli, A. y Adrogué, C. (2021). Equidad en la educación superior latinoamericana: Dimensiones e indicadores, *Educación Superior y Sociedad (ESS)IESALC-UNESCO*, 1 (33), pp. 85-114.
- Gilardi, S. y Guglielmetti, Ch. (2011) “University Life of Non-Traditional Students : Engagement Styles and Impact on Attrition”, *The Journal of Higher Education*, Vol. 82, No. 1, pp. 33- 53.
- Gorostiaga, J. M., Lastra, K. F., y Muñños de Britos, S. (2017). Políticas institucionales para favorecer el acceso y la permanencia en universidades argentinas: un análisis de cuatro instituciones del conurbano bonaerense. *Páginas de Educación*, 10(1), 151-173. <https://dx.doi.org/10.22235/pe.v10i1.1363>
- Fumasoli, T. y Huisman, J. (2013) Strategic agency and system diversity: conceptualizing institutional positioning in higher education, *Minerva*, 51(2),155-169. DOI 10.1007/s11024-013-9225-y
- INDEC (2013). Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. Total país. https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyeccionesyestimaciones_nac_2010_2040.pdf
- Llach, J.J., y Cornejo, M. (2018). Factores condicionantes de los aprendizajes. Primaria y Secundaria, Serie de Investigaciones N°3, Ministerio de Educación de la Nación.
- Lucardi, A. (2017). La creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 como política pública democratizadora (Tesis de Maestría). Provincia de Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Marginson, S. (2017). Elite, Mass, and High-Participation Higher Education. En *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Pedro Nuno Teixeira y Jung-Cheol Shin (eds.). Dordrecht: Springer Science+ Business Media. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_50-1

Marquina, M. (2011). El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los 90: las nuevas universidades del conurbano bonaerense. En N. Gluz (Comp.), *Admisión a la universidad y selectividad social* (pp. 63-86). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Marquina, M. y Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina, *Propuesta Educativa*, 43, pp. 7-16

Mazza, D. y Lombardo, C. (2019). UBA XXI – Un proyecto de educación a distancia universitaria al servicio de la inclusión educativa. Ponencia presentada en el III Coloquio de Investigación en Argentina “Debates educativos sobre la desigualdad: la mirada de la investigación”. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

64 MINEDUC. (2021). Programa de acceso a la educación superior PACE. <https://pace.mineduc.cl/>

Ministerio de Educación (2008). Anuario de Estadística Educativa 2008. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>.

Ministerio de Educación (2019). Anuario de Estadística Educativa 2019. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>.

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

OECD (2016). *Education at a Glance 2016*. Indicators Annex. París:OECD. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2016-Annex3.pdf>.

- Pérez Centeno, C. (2015). La democratización del acceso a la Universidad: la experiencia de las universidades del conurbano bonaerense. En Fernández Lamarra, N. (Dir.) *La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Pérez Rasetti, C. y Araujo, J. (2010). Expansión de la educación superior en la Argentina: desafíos y propuestas para pensar las políticas de acceso. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Ramallo, M. (2012). Panorama actual sobre el acceso universitario: algunas experiencias internacionales y el caso argentino, *Revista Debate Universitario*, Vol.1, N°1, pp. 76-96.
- Ramallo, M. y Sigal, V. (2010). Los sistemas de ingreso de las Universidades en la Argentina” *Documento de Trabajo N° 255*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Sánchez Martínez, E. (2019) La gratuidad y el ingreso irrestricto en la construcción de un sistema universitario inclusivo y de mayor calidad. En Marquis, C. (ed.) *La Agenda Universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina* (pp.21-58). Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior.
- SIEMPRO (2020). Reporte de Monitoreo Programa Respaldo a Estudiantes Argentinos-Progresar. 2° Trimestre 2020. Consejo Nacional de Programación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/2020>.
- Sigal, V. (1995). *El acceso a la educación superior*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Sigal, V. y Dávila, M. (2003). *La cuestión de la admisión a los estudios universitarios en la Argentina*. Documento de Trabajo N° 113, Universidad de Palermo.
- SPU (2000). Anuario de Estadística Universitaria 1999-2000. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anuario_1999-2000.pdf.

SPU (2020). Síntesis de Información de Estadística Universitaria.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/sintesis-universitaria-2019-2020-con-nuevas-estadisticas-sobre-modalidad-distancia>.

Tavela, D., Catino, M. y Forneris, M. (2019). *Nexos: la educación como sistema: programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Trombetta, A. (1999). El Ingreso a las Universidades Nacionales en Argentina”, en *Sistemas de Admisión a la Universidad*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.

UBA (2011). Censo de Estudiantes 2011.

<http://www.uba.ar/institucional/censos/Estudiantes2011/estudiantes2011.pdf>

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

66

Xavier, M., y Meneses, J. (2020). Dropout in Online Higher Education: A scoping review from 2014 to 2018. Barcelona: eLearn Center, Universitat Oberta de Catalunya.

<https://doi.org/10.7238/uoc.dropout.factors.2020>

Ziegele, F. (2013) Clasificación de las instituciones de educación superior: el caso europeo. En *Clasificación de Instituciones de Educación Superior* (pp. 41-73). Santiago de Chile: División de Educación Superior Ministerio de Educación de Chile.

Respuestas del campo universitario, científico y tecnológico argentino en la pandemia

CARLOS MARQUIS¹

67

Presentación

La pandemia del Covid-19 ha impactado en todas las áreas de la vida social, económica y política tanto en Argentina como en el resto del mundo y en forma simultánea la humanidad está sufriendo sus embates. Se han hecho analogías con la llamada Gripe Española de inicios del siglo XX y con las dos Guerras Mundiales, con la particularidad que en este momento el impacto es global, veloz y exponencial. Claro que, inevitablemente, las penurias impactan en forma diferenciada según el desarrollo de las regiones, tanto en la sociedad

¹ Agradezco la colaboración del Lic. Wenceslao Gómez Rodríguez.

global como en el interior de las naciones.

En este texto se presta atención a las respuestas relevantes que tanto el Sistema de Educación Superior (SES), particularmente el universitario, como el Sistema Científico y Tecnológico (SCyT) argentinos han desplegado ante la pandemia en los años 2020 y 2021, con la mirada extendida hacia América Latina y el Caribe donde las comparaciones tienen sentido dadas las semejanzas relativas. En particular el interés está puesto en el registro y análisis de algunas de las iniciativas y adaptaciones que el SES, el SCyT y sus instituciones fueron desarrollando al respecto, nos referiremos a respuestas rápidas y eficaces que tuvieron actores sociales e instituciones para sostener las actividades centrales que les fijan sus misiones, atendiendo a las inesperadas demandas que la realidad les reclamaba.

68

Durante las medidas de aislamiento las actividades de enseñanza se sostuvieron a través del uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), especialmente videoconferencias y campus virtuales. Si bien es muy temprano para evaluar los efectos de la educación remota, sí es posible afirmar que el escenario de excepcionalidad determinó la implantación definitiva de las TICs en el proceso educativo. No obstante, la virtualización no fue sencilla y halló dificultades en los problemas de conectividad, en la falta de computadoras y en la escasa capacitación de la que disponían profesores y estudiantes habituados a la presencialidad.

Otra fortaleza han sido las activas respuestas que desde el campo de la investigación científica y transferencia de tecnología desarrollaron Organismos de Ciencia y Técnica y Universidades atendiendo las urgencias que imponía la pandemia. Las instituciones colaboraron y se asociaron en la fabricación de insumos médicos como alcohol en gel, test rápidos de detección, barbijos y hasta respiradores, y se realizaron importantes y cuantiosas actividades extramuros especialmente de las áreas de Salud que acompañaron de diversas formas las acciones de prevención, contención y vacunación durante el desarrollo de la pandemia.

En las páginas que siguen se realiza un análisis preliminar de los impactos de la pandemia en las universidades argentinas y las principales respuestas, adaptaciones y reacciones de las mismas, también

se presenta un sintético estado de situación de América Latina y el Caribe (ALC) señalando algunos aspectos comunes en un espacio regional relativamente comparable. Luego se presenta a grandes rasgos el Sistema de Educación Superior en el momento previo a la pandemia y se muestran algunos de sus principales indicadores, destacando aspectos de su gobernanza y finalmente se relevan rasgos y actividades significativas del Sistema Científico y Tecnológico frente a la emergencia sanitaria.

Situación general en América Latina y el Caribe

Tras expandirse por Asia y Europa la pandemia llegó al continente americano a comienzos de 2020. A fines de febrero Brasil notificó el primer caso en América Latina y a partir de ese momento los contagios progresaron velozmente impactando con fuerza en la región. Las experiencias de otros países aconsejaban tomar medidas drásticas de distanciamiento físico y social para evitar la escalada de contagios y para lograrlo los Estados establecieron cierres de emergencia en sus fronteras y restringieron la movilidad de su población buscando mitigar la circulación del virus y ganar tiempo para fortalecer la capacidad de respuesta de los sistemas de salud.

En la Argentina se desarrolló una cuarentena estricta durante los primeros meses de 2020 que dispuso el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio² por un lapso que fue prorrogándose e introduciendo flexibilidades a medida que disminuía la pandemia y mejoraban los dispositivos sanitarios. En el ámbito universitario estas restricciones se tradujeron en la virtualización repentina de la actividad académica. De un día para otro las Instituciones de Educación Superior (IES) tuvieron que abandonar la presencialidad y arreglárselas para garantizar la continuidad pedagógica en formato remoto mediante la aplicación de tecnologías digitales al proceso educativo.

Se trató de un desafío mayúsculo, especialmente si se considera el

² Decreto N° 297/20

desarrollo diferenciado de la educación virtual hasta ese momento, ya que sólo unas pocas universidades contaban con sostenidas experiencias al respecto. Sin mayor planificación y apelando a grandes dosis de creatividad todas las instituciones debieron adecuar sus actividades al nuevo régimen que impuso la emergencia.

Si bien aún es pronto para precisar los alcances y las consecuencias del confinamiento sobre el sistema educativo, sí es posible reconocer una serie de efectos críticos en lo pedagógico y emocional en los estudiantes y en el personal docente, así como impactos en lo financiero y organizacional en las instituciones. Es necesario hacer notar los límites estructurales que enfrenta la estrategia de virtualización en América Latina y el Caribe, donde la mitad de los hogares carecen de equipamiento tecnológico y conectividad a la red de internet (Pedró, 2020), déficit al que se agrega el desarrollo desigual de la Educación a Distancia (EaD). Pese a los avances y al dinamismo que la modalidad demostró en las últimas décadas, fundamentalmente a partir de los 2000 cuando el sistema comenzó a virtualizarse (Rama y Cevallos Vallejo, 2015), se registran diferenciados niveles de implementación entre los países y al interior de los mismos.

70

La migración repentina de la actividad presencial ha tenido como correlato una serie de consecuencias pedagógicas y socioemocionales que se han englobado bajo el término de *coronateaching*, neologismo que resume las complicaciones evidenciadas en docentes y estudiantes que debieron adaptarse a la virtualidad sin adecuaciones curriculares o metodológicas (Ramos Torres, 2020).³ En segundo término, y en relación a lo señalado, difícilmente el formato remoto cumpla con los requisitos de calidad exigidos a la EaD que normalmente posee regulaciones específicas en cada sistema nacional.

Rápidamente se advirtió que más allá del uso intensivo de medios tecnológicos, la virtualización de emergencia guardaba pocos puntos de contacto con las ofertas de Educación a Distancia (Abreu, 2020; Del Bello, 2020), porque se careció del diseño y la planificación curricular previa que existe en esos programas que son modelados

³ IESALC-UNESCO (2021). "Coronateaching ¿síndrome o nueva oportunidad para la reflexión? I/II". Recuperado de <https://www.iesalc.unesco.org/2020/07/02/coronateaching-sindrome-o-nueva-oportunidad-para-la-reflexion-i-ii/>

expresamente para la virtualidad. En términos estrictos, la Educación Remota de Emergencia constituyó un recurso excepcional para sortear las restricciones que los cierres impusieron a la actividad presencial.

De acuerdo con estimaciones del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), la suspensión de actividades académicas presenciales alcanzó al 98% del profesorado y el estudiantado de nivel superior de la región. Como resultado se evalúa que en términos generales la primera respuesta de los sistemas nacionales fue bastante ágil: “la suspensión de las actividades presenciales ha sido extremadamente rápida en la región: se inició el 12 de marzo en Colombia y Perú y, en cuestión de seis días, alcanzó a casi la totalidad de la población de estudiantes y docentes de educación superior de la región” (IESALC, 2020).

La mayor parte de las IES migraron su actividad a la Educación Remota de Emergencia, pero actualmente la situación es disímil: los países de la región se reparten entre aquellos que continúan con cierres totales y aquellos que han implementado modelos híbridos, que combinan restricciones con aperturas en regiones o programas académicos específicos⁴. Al parecer, la implantación de los medios digitales forzada por la pandemia ha provocado un cambio irreversible y la educación superior avanzará, tarde o temprano, hacia la incorporación de la bimodalidad en sus políticas académicas.

Reisberg (2020) plantea que en la región hubo una periodización en tres etapas en el nivel de educación superior en atención a la pandemia. La primera fue relativamente breve, comenzó con la llegada de la pandemia y se prolongó hasta el momento en que hubo conciencia respecto de que las restricciones se extenderían. En este lapso la emergencia sanitaria marcó el ritmo de los acontecimientos y las IES hicieron lo que pudieron para garantizar la continuidad pedagógica durante lo que se consideraba una excepción pasajera.

El segundo período correspondió con la implementación de Educación Remota, momento en el que se pusieron de relieve las

⁴ IESALC-UNESCO (2021). “Covid-19: seguimiento del estado de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”. Recuperado de <https://www.iesalc.unesco.org/2021/07/12/covid-19-seguimiento-del-estado-de-la-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe/>

problemáticas asociadas a la adaptación forzosa al nuevo contexto y a las diferencias entre los países en cuanto a conectividad, desarrollo relativo, segmentación social, etc.

El tercer período ha implicado la rutinización de la novedad y ha sido facilitado por las mejoras en el proceso educativo y en la gestión académica. Lógicamente, esto ha variado de acuerdo con el grado de experimentalidad de los programas, con instancias de formación práctica que aún no han logrado recuperar su actividad plena. Todo esto ha propiciado un replanteo de los formatos de enseñanza que posiblemente tenga impactos en las políticas académicas que organizan la enseñanza superior. Por lo pronto, la pandemia resquebrajó la resistencia a la educación virtual que existía en las comunidades académicas (Steiman, 2021).

72

Respecto de lo económico se auguran consecuencias significativas para el mediano y el largo plazo, aunque con divergencias según el tipo de financiamiento, las características de cada institución y en los distintos países. En aquellos donde el Estado es el principal proveedor de recursos es probable que la crisis motive recortes presupuestarios, reasignación de fondos y un aumento del déficit del sector público (Toro González, 2020). En Brasil, México, Colombia la presencia de las universidades privadas es mayoritaria, pero en todos los países la situación del sector privado parece ser acuciante, producto de la dependencia del cobro de aranceles para sostener su actividad. Si bien esta situación es una constante es probable que la capacidad de las instituciones para capear la crisis dependa de las características de su matrícula, su oferta académica y el tipo de relación que mantienen con el Estado (Salto, 2021).

Roberto Escalante (2021) Secretario General de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) coordinó la publicación del libro *Universidades en pandemia Volumen 1. Rectores* escrito por diez rectores latinoamericanos⁵ donde “se muestra con toda claridad que las universidades nunca cerraron. Cerraron sus instalaciones físicas pero nunca dejaron de trabajar en muy distintos ámbitos. Por el contrario, trabajaron intensamente no solo por la urgencia que creó la pandemia sino también, y muy importante,

⁵ Universidades de Costa Rica, UBA, Campiñas, Colombia, Córdoba, Nicaragua, México, Panamá, San Marcos, Veracruzana

porque su vínculo con la sociedad, también urgió a sus universidades a apoyar en los enormes desafíos que ha significado la crisis sanitaria, económica y social que ha implicado la pandemia”.

El sistema universitario argentino ante la pandemia Covid-19

La llegada de la pandemia a Argentina en marzo de 2020 inauguró un momento crítico que aún transitamos, pero con un gran aprendizaje. Si bien la pandemia continúa y hay riesgos sobre futuras cepas del virus, la etapa de emergencia ha concluido y esto permite esbozar un balance de lo actuado hasta el momento. Entre los actores del sistema universitario parece existir consenso respecto del desempeño de las universidades durante la emergencia, valorando positivamente las acciones que permitieron asegurar la continuidad pedagógica y el rol desempeñado en sus territorios. Aún con todas sus dificultades, las instituciones procuraron adaptar rápidamente sus actividades a un escenario para el que no estaban preparadas y tuvieron varios logros.

73

Antes de avanzar en estas consideraciones, conviene realizar un breve repaso de algunas características del sistema universitario argentino en el momento previo a la llegada de la pandemia. Si bien el sistema no tuvo modificaciones en su tamaño e integración, esta información es útil para sopesar la magnitud de la tarea que implicó el traspaso de la presencialidad hacia la educación remota.

En 2019 el número de estudiantes de pregrado y grado del nivel universitario superaba los dos millones y la mayor parte de ellos -el 80%- se distribuían entre las 67 instituciones del sector público⁶, contando universidades e institutos universitarios nacionales y provinciales, y la abrumadora mayoría cursaba ofertas académicas de modalidad presencial. Por su parte, el sector privado estaba integrado por 64 instituciones y si bien la matrícula de estudiantes era sensiblemente menor, poseía un desarrollo más avanzado de la modalidad a Distancia.

⁶ Recientemente se han presentado proyectos de creación de las universidades nacionales del Delta, de La Cuenca del Salado, de Saladillo y de Pilar. Además, tiene estado parlamentario el proyecto de nacionalización de la Universidad Provincial de Ezeiza. La Comisión de Educación de la Cámara de Diputados solicitó informe al CIN, que se pronunció favorablemente en todos los casos (Acuerdo Plenario CIN N°1140/21).

Cuadro 1. Distribución porcentual de la matrícula de estudiantes de grado y pregrado del sistema universitario argentino según sector de gestión y modalidad. Año 2019.

Sector de gestión	Modalidad de cursada	Matrícula de estudiantes	Total
Estatral	Presencial	96%	100%
	A distancia	4%	
Privado	Presencial	75%	100%
	A distancia	25%	

Fuente: elaboración propia en base a datos DNPeIU-SPU, 2019.

Base: 2.071.041 estudiantes universitarios

74

Los primeros antecedentes de la educación virtual en el sistema argentino datan de comienzos de la década de los 2000, cuando se inauguraron los Campus Virtuales. En los últimos años la cantidad de estudiantes y de ofertas académicas a distancia se ha incrementado sensiblemente aunque sin criterios claros de planificación, tanto a nivel de las instituciones como por parte del Estado (Zelaya, 2020). Al respecto, se destaca que su regulación se mantuvo sin cambios durante trece años, entre 2004 y 2017, cuando el Ministerio de Educación y Deportes aprobó la normativa que reglamentó el procedimiento para la validación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED).

Los SIED integran el “conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas [académicas] a distancia”⁷. A diferencia de la normativa previa, esta regulación procura el desarrollo institucional de la Educación a Distancia y asegurar sus niveles de calidad fijando criterios y estándares que son evaluados por la Comisión Nacional de

⁷ Resolución Ministerio de Educación y Deportes 2641/17

Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)⁸. García de Fanelli et al. (2020) destacan que la regulación de los SIED constituyó una ventaja estructural al momento de enfrentar la situación de emergencia, especialmente si se contrasta con lo observado en los demás niveles del sistema educativo.

Los artículos que integran la compilación *La universidad entre la oportunidad y la crisis: reflexiones y acciones del sistema universitario argentino ante la pandemia* (Falcón, 2020) también se hacen eco de esta valoración positiva de los SIED. El libro, editado por las Universidades Nacionales de Córdoba y Buenos Aires, recopila experiencias y aprendizajes frente a la crisis, narradas por las autoridades de más de un centenar de universidades nacionales, provinciales y privadas. Allí se describen las acciones institucionales que permitieron asegurar la continuidad del calendario académico durante la emergencia y mantener el funcionamiento universitario durante la vigencia del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio.

En todos los casos se destacan los efectos disruptivos en la cotidianidad de las instituciones que implicó la llegada de la pandemia y el ritmo frenético que la emergencia sanitaria impuso a la gestión. En los primeros momentos las universidades avanzaron con estrategias heterogéneas, recurriendo a las herramientas y capacidades que tenían disponibles, las cuales con el pasar del tiempo fueron volviéndose más homogéneas (Steiman, 2021). Presumiblemente, esta circunstancia pueda atribuirse en parte a los vínculos de cooperación interinstitucional y a la actividad del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), tanto a nivel directivo como de las redes interuniversitarias y de las unidades de vinculación académica.

75

Los organismos de coordinación sistémica durante la crisis

La Ley de Educación Superior (Ley 24.521, 1995) definió la

⁸ Desde entonces, 119 universidades han presentado sus SIED para ser validados por la CONEAU, 60 de gestión estatal y 59 de gestión privada (CONEAU, 2021).

estructura del gobierno del sistema universitario argentino. Desde su sanción la regulación y el desarrollo de políticas del sector ha sido potestad de organismos estatales, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), y los espacios de representación institucional de universidades públicas y privadas, el CIN y el CRUP.

La Ley creó dos instancias de coordinación y consulta: los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y el Consejo de Universidades (CU). Estos organismos funcionan como “espacios de frontera” entre el Estado y las universidades, aunque cumplen funciones distintas. La creación de los CPRES buscó representar los intereses regionales en la política universitaria y asegurar la articulación universidades-jurisdicción. No obstante, la poca participación de los gobiernos provinciales ha sido un déficit persistente de su funcionamiento.

El CU es presidido por el ministro de Educación quien suele delegar su lugar al titular de la SPU, el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del CRUP, un representante por cada CPRES y un miembro del Consejo Federal de Educación. Desde su puesta en marcha en 1996 su actividad se ha enfocado en la reglamentación y actualización de las políticas académicas de la Ley de Educación Superior, en particular la regulación de las denominadas carreras de riesgo público (Artículo 43) fijando la nómina de los títulos incluidos en este régimen, sus estándares de acreditación y actividades reservadas.

Las definiciones del CU en materia curricular guían los procesos de acreditación de la CONEAU, la cual no está integrada formalmente en el sistema de toma de decisiones pero cumple un rol significativo ya que mediante su actividad asigna y distribuye recursos simbólicos que facilitan el acceso a financiamiento (Krotsch, 2009).

En 2020 la actividad de los CPRES y del CU fue acotada. Las Reuniones Plenarias de los CPRES se realizaron durante el mes de junio sin registrar actividades durante la segunda mitad del año. En esa oportunidad las autoridades de universidades públicas y privadas de cada región intercambiaron experiencias acerca de las medidas adoptadas ante la situación de emergencia, destacando las fortalezas del sistema universitario, las particularidades de cada territorio y algunas problemáticas emergentes. Por su parte, el CU se reunió en dos

ocasiones, durante los meses de noviembre y diciembre, acordando nuevos estándares para carreras comprendidas en el Artículo 43 de la Ley.

Considerando lo actuado durante el período inicial de la pandemia, se observa que las instituciones atravesaron la emergencia recurriendo a sus propias capacidades y a sus ámbitos de articulación, contando con el apoyo sostenido de la SPU. El CIN tuvo un rol proactivo en la gestión de la crisis en el subsistema público, que enfrentó las mayores dificultades en la implementación de la educación remota. Esto se vinculó con la masividad de su matrícula, pero también con el menor grado de desarrollo de las ofertas de Educación a Distancia, circunstancia reseñada en el apartado precedente.

En los momentos iniciales la suerte de la virtualización estuvo atada a las capacidades instaladas de cada universidad. No obstante, la intervención del CIN resultó relevante porque permitió acordar cursos de acción, definir aspectos normativos y transmitir las demandas del sector a las autoridades nacionales. El repaso de la actividad del Consejo durante 2020 pone en evidencia este desempeño, donde también cumplieron un rol destacado las organizaciones interuniversitarias (Redes) que funcionan en su interior, como la Asociación de Redes de Interconexión Universitaria (ARIU) o la Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina (RUEDA).

Como primera medida se creó una Comisión Especial integrada por ocho rectores/as de universidades nacionales⁹ que luego fue ampliada hacia una Comisión de seguimiento en la que participan gremios docentes, no docentes y de estudiantes.¹⁰ La primera gestión relevante fue el acuerdo que el CIN, la SPU y el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) establecieron con las empresas de telecomunicaciones para liberar el acceso a los dominios *edu.ar* y *gob.ar* que alojan los Campus Virtuales de las universidades nacionales y provinciales.

En lo normativo, fueron relevantes las actividades de la Comisión

⁹ Resolución Comité Ejecutivo CIN N°1471/20. Integraron la Comisión Especial la rectora de la Universidad Nacional del Nordeste y, al momento, presidenta del CIN, Prof. Delfina Veiravé, y los rectores de las universidades nacionales de Córdoba, de Cuyo, de Jujuy, de José C. Paz, del Litoral, del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, de San Juan y de la Patagonia San Juan Bosco.

¹⁰ Resolución Comité Ejecutivo CIN N°1489/20.

de Asuntos Académicos, que publicó el documento “Algunas cuestiones normativas relacionadas con decisiones sobre validez, evaluación, acreditación y dictado de las carreras en las Instituciones Universitarias durante el actual período de emergencia sanitaria”. En las experiencias institucionales recogidas en Falcón (2020) se destaca el carácter ordenador de ese trabajo.

Las actividades del CIN se desplegaron en tándem con la SPU que reafirmó su carácter de espacio de representación de las universidades nacionales en el Poder Ejecutivo (Erreguerena, 2017). La Secretaría anunció diversas políticas públicas a las que las instituciones se plegaron, como la convocatoria a Universidades por la Emergencia del COVID-19, el Plan de Virtualización de la Educación Superior y la reactivación del Programa Nacional de Infraestructura Universitaria.

78 Para atender los déficits de conectividad y acceso a TIC's evidenciados durante la etapa de emergencia el Ministerio de Educación y la SPU lanzaron el Plan de Virtualización de la Educación Superior (PlanVES) administrado por la Coordinación de Programas de Calidad Universitaria de la SPU, que en su primera etapa financió proyectos por 1.490 millones de pesos. El presupuesto se distribuyó entre universidades nacionales, provinciales y el Sistema de Información Universitaria (SIU) dependiente del CIN, y estuvo destinado a gastos corrientes y gastos de capital en cuatro rubros: entornos virtuales, seguimiento y tutorías, compra de equipos y conectividad. Resultó relevante la compra de hardware y software a través del PlanVES, cuyos propósitos fueron la capacitación docente, la realización de acciones de acompañamiento a estudiantes, el fortalecimiento de las herramientas digitales en la enseñanza y el sostenimiento de las actividades de investigación y extensión.

El Programa Universidades por la Emergencia del COVID-19 (PUPLEC) fue una creación conjunta del Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, que durante la primera etapa de la pandemia fomentó la participación en acciones de prevención sanitaria de estudiantes de carreras de Ciencias de la Salud de universidades nacionales, provinciales y privadas. La vigencia del PUPLEC fue de seis meses y financió proyectos por 300.000 pesos por institución universitaria.

En julio de 2020 el Ministerio de Educación, la SPU y el Ministerio de Obras Públicas relanzaron el Programa Nacional de Infraestructura

Universitaria (PNIU). Esta política estuvo vigente entre 2003-2015, desplegándose en dos etapas bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal. Para el período 2019-2023 se han programado obras de refacción y ampliación de edificios de 47 instituciones universitarias del sector público por un monto de 9.600 millones de pesos, a través de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El CIN también se manifestó acerca del rol jugado por las universidades en la pandemia¹¹, destacando su capacidad de respuesta y el liderazgo territorial cristalizado en acciones de colaboración con los gobiernos locales y provinciales. Habiendo superado con éxito relativo la etapa de emergencia, trazó diagnósticos y fijó objetivos de cara a la “nueva normalidad universitaria” que hibridará presencialidad y virtualidad en el proceso educativo y en la gestión académica¹².

En lo prospectivo y estratégico es destacable el documento “Desafíos de las Universidades Públicas en la etapa de la pos-pandemia” elaborado por la Comisión de Planeamiento del CIN y aprobado en el Plenario extraordinario del 29 de junio 2021. El CIN presentó el documento diciendo: «Nos proponemos trabajar en un plan estratégico que nos permita analizar la transición de un retorno paulatino a la presencialidad y una mayor soberanía en el desarrollo tecnológico en nuestro país» (Villanueva, 2020) y concluye: “Las universidades no vamos a volver a funcionar de la misma manera que antes. Necesitamos adecuarnos a la nueva normalidad y atender las necesidades más urgentes de las comunidades en las cuales estamos insertas. La educación es la herramienta fundamental para transitar el escenario de transformación social y política nacional que requiere la Argentina”.

79

La encuesta de la SPU, opinión de los actores

Para evaluar la percepción del sistema universitario respecto de la

¹¹ Consejo Interuniversitario Nacional. (08 de abril de 2020). “*Las universidades argentinas frente a la pandemia del Covid-19*”. Recuperado de <https://www.cin.edu.ar/las-universidades-argentinas-frente-a-la-pandemia-del-covid-19/>

¹² Consejo Interuniversitario Nacional. (29 de abril de 2021). “*Desafíos de las universidades públicas en la etapa de la pospandemia*”. Recuperado de <https://www.cin.edu.ar/plenario-extraordinario-desafios-de-las-universidades-publicas-en-la-etapa-de-la-pospandemia/>

gestión de la crisis, la SPU realizó una encuesta que recabó opiniones de autoridades, profesores/as, estudiantes y personal no docente de universidades nacionales. Los cuestionarios indagaron sobre el impacto de la pandemia Covid-19 en las rutinas educativas y se llevó a cabo durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2020. Sus resultados se expusieron en el CIN en junio de 2021¹³.

Los tópicos se centraron en la calidad, oportunidad y eficacia de las universidades frente a los desafíos que planteó la pandemia, preguntando sobre la administración y gestión, el dictado de clases virtuales, los contenidos de las materias, la evaluación y permanencia de los estudiantes, y sobre la capacitación ofrecida por las universidades frente a la nueva situación. Se obtuvieron respuestas de 39 rectores/as; 6.265 docentes; 25.773 estudiantes y 2.589 trabajadores/as no docentes¹⁴.

En la presentación realizada por la SPU se concluye que los resultados de la encuesta evidencian que en pocas semanas las instituciones universitarias pudieron implementar una adaptación a la virtualidad en la mayoría de su curricula. Del conjunto de la información estadística que se ofreció en la presentación de los resultados elaboramos dos cuadros que buscan sintetizar las opiniones recogidas, ordenadas según el sector indagado y el grado de satisfacción que manifiestan.

80

Cuadro 2. Nivel de satisfacción con las acciones desarrolladas por la universidad en respuesta a las condiciones impuestas por la pandemia Covid-19.

Cargo	Muy insatisfecho	Algo insatisfecho	Algo satisfecho	Muy satisfecho	Ns/Nc
Autoridades	15.5	5.4	--	81.1	--
Docentes	14.3	16.8	31.1	35.7	2

¹³ Consejo Interuniversitario Nacional. (01 de junio de 2021). "Conferencia de prensa. Presentación de los resultados de las encuestas sobre el impacto de la pandemia en las rutinas educativas universitarias". Recuperado de <https://www.cin.edu.ar/conferencia-de-prensa-presentacion-de-los-resultados-de-las-encuestas-sobre-el-impacto-de-la-pandemia-en-las-rutinas-educativas-universitarias/>

¹⁴ Carga de datos en plataforma SIU – Kolla. Valores pesados y trimados con técnica de ranking (pos-estratificación iterativa) en función de valores. poblacionales de sexo, universidad y regiones CPRES.

Estudiantes	10.4	14.1	47.5	24.3	3.7
No docentes	11.2	10.1	34	42.3	2.5
Promedio	12.9	11.6	37.5	45.9	2.1

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta SPU.

De acuerdo con esta información las autoridades constituyen el sector más satisfecho, manteniendo la percepción de una gestión exitosa en la etapa de emergencia. Diferente es la situación de los estudiantes y, especialmente, de los docentes, donde los niveles de satisfacción son menores. Esta lectura puede apreciarse con más claridad en el cuadro siguiente que agrupa las respuestas en dos categorías.

Cuadro 3. Satisfacción con las acciones desarrolladas por la universidad en respuesta a las condiciones impuestas por la pandemia Covid-19.

Cargo	Insatisfecho	Satisfecho
Autoridades	20.9	81.1
Docentes	31.1	66.8
Estudiantes	24.5	71.8
No docentes	21.2	76.3
Promedio¹⁵	24.4	74.0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta SPU.

Probablemente las diferencias se expliquen por la intensidad que imprimió la pandemia sobre el desarrollo de las actividades cotidianas que desempeña cada grupo. Es posible que las tareas relacionadas al gobierno y a la gestión se hayan adaptado más fácilmente a la modalidad de trabajo remoto, de allí los relativamente semejantes

¹⁵ No se han incluido los n/s n/c, por ello no en todos los casos suma 100%.

niveles de satisfacción del grupo no-docentes con los valores registrados para las autoridades. En contraste, es esperable que los trastornos en el proceso educativo hayan sido mayores, por ello la relativamente menor satisfacción expresada por docentes y estudiantes.

Políticas e inversiones en Ciencia y Tecnología

Desde el campo del sistema de Ciencia y Tecnología también hubo respuestas rápidas e iniciativas significativas vinculadas con el fenómeno de la pandemia. Las instituciones del complejo científico-tecnológico cumplieron un papel destacado, concentrando sus esfuerzos y recursos en el desarrollo de proyectos de investigación vinculados a la emergencia sanitaria.

82 La primera medida del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT) fue la creación de la Unidad Coronavirus COVID-19, con el objetivo de coordinar tareas de diagnóstico e investigación. La Unidad está integrada por autoridades del MINCyT, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia) y contó con financiamiento externo del BID.

El MINCyT dispuso de un presupuesto significativo que fue distribuido a través de la Agencia, lanzando convocatorias para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico para mejorar las capacidades del sistema científico frente a la pandemia. La Agencia convocó a la comunidad científica a la presentación de Ideas-Proyecto (IP) con la finalidad de seleccionar las de mayor interés para la posterior formulación y financiamiento de proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación orientados a mejorar la capacidad nacional de respuesta a la pandemia en la Argentina, ya sea del diagnóstico, el control, la prevención, el tratamiento, monitoreo y otros aspectos relacionados con COVID-19.

El monto máximo de financiamiento de cada proyecto alcanzó

la suma en pesos equivalente a US\$ 100.000 (cien mil dólares) y se priorizaron aquellos donde los fondos estuvieran destinados a acelerar desarrollos en marcha o a darle una nueva funcionalidad o aplicación a resultados obtenidos y que resulten de relevancia frente a la Pandemia COVID-19. En la primera convocatoria de IP se presentaron 904 proyectos y fueron aprobados 59 por un total de 265 millones de pesos.

En el siguiente cuadro se presenta la distribución de proyectos IP aprobados y montos asignados según tipo de institución y vale destacar que la mitad de los mismos correspondió a universidades nacionales.

Cuadro 4. Distribución por tipo de Institución beneficiaria de proyectos y montos adjudicados IP-COVID-19, 2020

Tipo de Institución Beneficiaria	Proyectos adjudicados		Montos adjudicados	
	N°	%	Pesos	%
Organismos de Ciencia y Tecnología	14	24	60.656.289	23
Universidades Nacionales	30	51	128.523.903	48
Sector privado	6	10	32.913.614	12
Asociativos	4	7	29.532.040	11
Otros	5	8	13.837.500	5
Total general	59	100	265.463.346	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unidad de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad de la Agencia I+D+i.

En el cuadro cinco se presenta la distribución de los proyectos IP y los montos asignados según regiones, siendo destacable la concentración en la región Metropolitana, seguida del Centro, donde se aprobó y asignó más del 80% de los proyectos y los montos adjudicados.

Cuadro 5. Cantidad y montos de proyectos de la convocatoria IP COVID según región. 2020.

Región	Proyectos		Montos adjudicados	
	Número	%	Pesos	%
Metropolitana	35	59	155.313.062	59
Centro	15	25	64.764.184	24
Cuyo	4	7	17.306.779	7
Noreste	2	3	8.651.821	3
Noroeste	2	3	13.600.000	5
Patagonia	1	2	5.827.500	2
Total	59	100	265.463.346	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unidad de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad, Agencia I+D+i.

El MINCyT y la Agencia mantuvieron convocatorias, aprobaron y financiaron proyectos vinculados con la situación sanitaria además de la convocatoria IP COVID. Se organizó un Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID 19¹⁶, convocando a grupos de investigación que contaran con un destinatario, que podía ser la provincia o alguno de sus municipios, cuyos proyectos contribuyan a mejorar las

¹⁶ <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/financiamiento/programa-federal-covid19>

capacidades científicas o tecnológicas locales para aportar al fortalecimiento del sistema público en la atención de la pandemia del COVID-19. A dicha convocatoria se presentaron 544 proyectos y se aprobaron 140 por un total de 97 millones de pesos. En este marco, 42 universidades aprobaron 98 proyectos por 68 millones de pesos con fondos provenientes del Tesoro Nacional.

En el Programa de Evaluación Institucional (PEI)¹⁷ del MINCyT se diseñó una línea de financiamiento para el fortalecimiento de las capacidades institucionales orientadas a la atención de la emergencia de la pandemia. El PEI promueve la evaluación y la mejora de las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, incluyendo organismos de ciencia y tecnología y a las universidades de gestión pública y privada que soliciten la evaluación de la función I+D.

El propósito medular del PEI es analizar y valorar el desempeño de la función I+D, tanto hacia el interior de las instituciones como en relación con su entorno social y productivo, siendo su objetivo central el fortalecimiento de la mencionada función, utilizando como herramientas la autoevaluación y la evaluación externa de la institución para identificar déficits y oportunidades de mejora que luego se apoya a través de la asistencia para la elaboración de un plan integral de mejoramiento y el financiamiento compartido del mismo.

En el sitio web del PEI se dice que el año 2020, caracterizado por la emergencia en materia sanitaria, demandó que las políticas públicas en ciencia y tecnología se orientaran a dar respuesta a la pandemia. En este sentido entre agosto de 2020 y junio de 2021 se aprobaron y ejecutaron cinco proyectos pertenecientes a universidades públicas de distintas jurisdicciones. Se trata en total de más de 90 millones de pesos otorgados a estos proyectos, los cuales algunos ya se encuentran dando respuestas concretas, y a continuación se presentan.

¹⁷ <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/pei>

Cuadro 6. Proyectos del PEI de Universidades Nacionales.

Universi- dad	Proyecto	Financia- miento PEI	Contraparte Universidad
UN. de Quilmes	Fortalecimiento del Centro de Diagnóstico COVID-19	12.585.850	6.360.011
UN. de Chilecito	Creación de la Unidad de Diagnósti- co COVID-19	10.939.200	6.720.980
86 UN. de Misiones	Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la investigación en enfermedades emergentes y endémicas	12.763.213	3.029.303
UN. del Nordeste	Fortalecimiento y articulación de las capacidades diagnósticas y de investigación de la UNNE sobre en- fermedades regionales prevalentes	13.123.775	4.031.262
UN. de San Luis	Implementación de Herramientas para diagnóstico, epidemiología y otras necesidades de la Provincia de San Luis	13.125.000	3.020.198
Total		62.537.038	23.161.754

Fuente: elaboración propia en base a datos PEI-MINCYT.

Por otra parte, a fines de febrero de 2021, el Senado de la Nación sancionó la Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 27.614, 2021). La norma declaró de interés nacional el desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, considerándolo estratégico para el desarrollo

económico, social y ambiental de Argentina y estableció un esquema de incremento progresivo y sostenido del presupuesto nacional destinado a su financiamiento, con la meta de alcanzar el 1% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2032.

Cuadro 7. Porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) destinado por la Ley 27.614 al financiamiento de la Ciencia y Tecnología. Período 2021-2032.

Año	% del PBI	Incremento %
2021	0,28	--
2022	0,31	10.7
2023	0,34	9.7
2024	0,39	14.7
2025	0,45	15.4
2026	0,52	15.5
2027	0,59	13.5
2028	0,68	15.3
2029	0,78	14.7
2030	0,90	15.4
2031	0,95	5.6
2032	1,00	5.3
Promedio del incremento interanual		11.3%

Fuente: elaboración propia según la Ley 27.614.

Como muestra el Cuadro, la Ley alienta expectativas optimistas respecto al financiamiento y desarrollo científico y tecnológico de la Argentina, que ha sido errático según las diferentes políticas gubernamentales y las crisis económicas que ha atravesado el país. Naturalmente es de esperar que en la pospandemia mejore la economía y se sostengan las políticas y estrategias que la Ley 27.614 indica.

Consideraciones finales

Desde los inicios de 2020 y producto del carácter universal y abrupto de la pandemia, aparecieron incertidumbres y temores sobre sus posibles efectos e impactos en la vida personal y colectiva, pero también expectativas sobre potenciales aprendizajes que produjeran modificaciones en la organización social de los países. Apparentemente los riesgos de la pandemia nos igualaban, ‘todos’ podíamos contagiarnos y se reflexionaba sobre la futura vida colectiva: ¿aprenderíamos a ser sociedades mejores?, ¿seríamos seriamente cuidadosos del medio ambiente?, etc.

88 Interrogantes que fueron diluyéndose a medida que la pandemia se fue controlando en un mundo que efectivamente fue capaz de elaborar y aplicar en forma veloz millones de diferentes vacunas, y donde gobiernos, científicos, empresas y la sociedad en general, con diferencias y contradicciones se coordinaron y los Estados tuvieron una presencia activa, movilizandoo a actores, organismos sistémicos y colectivos, dando muestras de un rol que, como dice Ana Canelo (2020), nos lleva a reflexionar una vez más sobre la importancia del Estado.

Pero no somos más iguales, la pandemia no nos mejoró, las vacunas no se distribuyeron en forma gratuita y universal, y por el contrario somos sociedades con mayores penurias y mayor segmentación. Salvia (2020) dice que la historia muestra que luego de cada crisis la desigualdad productiva, laboral, social y cultural se agrava y por ello se acentúan las demandas y los conflictos sociales. Se pudo atender la pandemia Covid-19 y la vacunación está aminorando sus efectos, pero se deberán atender otras pandemias sanitarias y sociales que se mostraron más claramente, y sobre ellas las universidades y la investigación científica pueden y deben expresarse y aportar.

Finalmente, y a modo de ejemplo, vale destacar dos noticias de agosto 2021: una, el llamado a becas que el CONICET ha realizado mediante las que se distribuirán 1300 Becas Internas Doctorales, 300 Becas Internas de Finalización de Doctorado, y 800 Becas Internas Postdoctorales. La otra está vinculada con la capacidad de investigación, transferencia tecnológica e impacto social que desde universidades jóvenes también puede realizarse, como es el acuerdo

entre el MINCyT y la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR) para la implementación del “Proyecto de vinculación y transferencia tecnológica para la producción solidaria de medidores de CO₂”¹⁸. En su presentación el vicerrector de la UNAHUR expresó “un gran orgullo que un desarrollo de la universidad, liderado por Jorge Aliaga, haya obtenido esta respuesta. Desde un inicio nos planteamos estar en el territorio no solo para enseñar sino también para producir conocimiento y para que éste llegue a donde tiene que llegar: escuelas, universidades, oficinas, transporte público o clubes de ciencia”.

Las respuestas que se han brindado desde la ciencia y la tecnología frente a la pandemia continúan sucediendo y son importantes en sí mismas, y también la revaloración de las actividades científicas y tecnológicas de las universidades y de todo el sistema. Graciela Ciccia¹⁹ (2020) plantea que “Es un antes y después en la percepción de la sociedad el valor de la ciencia y el desarrollo tecnológico. A partir de la pandemia, creció la colaboración entre el sector público y el sector privado. (...) La discusión entre investigación básica y aplicada parece haberse saldado. Investigadores de máximo prestigio académico transitan el camino virtuoso del desarrollo tecnológico, zambulléndose en la creación de productos con el entusiasmo equivalente a la publicación de un artículo en revistas de alto impacto”.

89

Promediando 2021 muchas universidades están retomando las actividades presenciales y seguramente continuarán con enseñanza a distancia fortaleciendo experiencias de modelos híbridos que habrá que experimentar y desarrollar. Las universidades, muchas de ellas centenarias y otras en sus inicios, han mostrado creatividad y capacidad para responder y adaptarse a una sociedad cada vez más compleja que se enriquecerá con la revolución tecnológica y en forma simultánea deberá atender a vastos sectores sociales que demandan educación superior con inclusión y calidad.

¹⁸ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-mincyt-sello-un-acuerdo-con-la-universidad-nacional-de-hurlingham-para-la-produccion>

¹⁹ Directora del CONICET en representación de la Industria

Referencias bibliográficas

- Abreu, J. L. (2020). *Tiempos de Coronavirus: La Educación en Línea como Respuesta a la Crisis*. Daena: International Journal of Good Conscience, 15(1), 1-15.
- Del Bello, J. C. (2020). “Gobernanza universitaria en época de pandemia”. En *Gobernanza universitaria: Experiencias e investigaciones en Latinoamérica* (pp. 96-116). Ediciones USTA.
- Escalante, R. (Coordinador-2021) *Universidades en pandemia Volumen 1. Rectores Cuadernos de Universidades*. – No. 14 (2021). Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Ciudad de México
- Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina 1985-2015*. Prometeo Libros.
- 90 García de Fanelli, A., Marquina, M., & Rabossi, M. (2020). “Acción y reacción en época de pandemia: La universidad argentina ante la COVID-19”. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 8, 3-8. <https://doi.org/10.14482/esal.8.378.82>
- Grimson, A., Follari, R., Canelo, P., Sztulwark, D., Palermo, V., González, H., Tokatlian, J. G., Forster, R., & Fidanza, E. (2021). *El futuro después del COVID-19*. Jefatura de Gabinete de Ministros. República Argentina.
- IESALC-UNESCO. (2020). *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Levy Yeyati, E., y Guilera, S. (Eds.). (2020). *Pospandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Rama, C., y Cevallos Vallejo, M. (2015). “La metamorfosis de la educación a distancia en América Latina. Una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales”. *Revista Española de Educación Comparada*,

- 0(26), 41. <https://doi.org/10.5944/reec.26.2015.15810>
- Ramos Torres, D. (2020). Coronateaching ¿síndrome o nueva oportunidad para la reflexión? UNESCO/IESALC. <https://www.iesalc.unesco.org/2020/07/02/coronateaching-sindrome-o-nueva-oportunidad-para-la-reflexion-i-ii/>
- Reisberg, L. (2021). “Reflexiones de 2020: ¡No todo fue malo!” *Revista de Educación Superior en América Latina*, 9, 2-5.
- Salto, D. J. (2021). “La Universidad privada argentina en la era del COVID-19 desde una perspectiva latinoamericana”. *Integración y Conocimiento*, 10(2), 185-202.
- Steiman, J. (2021). “Políticas académicas en la universidad argentina: El escenario de la pospandemia”. *Integración y Conocimiento*, 1(10), 163-181.
- Toro González, D. (2020). Educación superior en Latinoamérica en una economía post-COVID. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 8, 45-52.
- Zelaya, M. (2020). “Las políticas públicas universitarias en el contexto de pandemia en la Argentina”. *Revista de Educación Superior del Sur Global-RESUR*, 9-10, 172-200. <https://doi.org/10.25087/resur9.10.a8>

Ante la Ley de Educación Superior, debate del CIN en 2007

CARLOS PÉREZ RASETTI

93

La reunión de Vaquerías de agosto de 2007 fue parte de una serie de encuentros del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) dedicados a la reflexión sobre la reforma de la Ley de Educación Superior 24.521 sancionada en los años noventa en medio de fuertes polémicas y cuya vigencia había estado desde el inicio atravesada por una implementación negociada y embestidas reformadoras.

Ese ciclo de encuentros había comenzado con las Primeras Jornadas de Reflexión sobre Educación Superior en Argentina, el 26 y 27 de agosto de 2004, en Horco Molle (Tucumán). Las Segundas Jornadas se llevaron a cabo el 14 y 15 de diciembre de 2005 en Mar de Plata (Provincia de Buenos Aires) y en ellas se analizó específicamente el texto de la Ley de Educación Superior. Durante 2006 el Ministerio de Educación anunció la iniciativa de modificar la LES y se activaron

distintos ámbitos de debate sobre el tema en espacios legislativos, académicos, directivos y de gobierno. En 2007 el CIN, reunido en la ciudad de Buenos Aires, aprobó la conformación de una comisión para que redactara un documento que sería discutido en una reunión especial a realizarse en agosto de ese año en Vaquerías. La comisión estuvo integrada por los rectores Pérez de Bianchi (UNSalta), Cerisola (UNT), Martínez (UNLaM), Árias (UNSL), Feldman (UNGS) y los vicerrectores de la UNLa, Geneyro y de la UNS, Vaquero.¹

94 Durante los días 23 y 24 de agosto, en las instalaciones de la Universidad Nacional de Córdoba en Vaquerías, Valle Hermoso, se llevó a cabo la reunión especial, con una amplia participación de rectores/as y vicerrectores/as y otras autoridades de las instituciones universitarias públicas. Se comenzó dando lectura al documento preliminar y luego se habilitó la discusión punto por punto. Aunque el texto presentado seguía bastante la organización de la ley 24.521, los rectores prefirieron que las conclusiones guardaran su propia organización, dentro de lo posible, para que no funcionara como las glosas de la ley vigente sino como una corpus doctrinario para una nueva ley. El documento final cuya redacción estuvo a cargo de una comisión que trabajó después de la reunión con los acuerdos alcanzados, se denominó *Lineamientos para una Ley de Educación Superior* y se organizó en cuatro temas, que el propio texto indica fueron seleccionados “en concordancia con la declaración del Ac. Pl. 640/07”. Esos grandes temas o capítulos fueron:

1. Cuestiones Conceptuales.
2. Características de la Ley

¹ La Comisión informó que los documentos que se analizaron fueron: de la Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, “Aportes para una Nueva Ley”, de la Universidad Nacional de Formosa, de la Universidad Nacional de Entre Ríos, de la Universidad Nacional de La Pampa, de la Universidad Nacional de Villa María, de la Universidad Nacional de Salta, del Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, de la Universidad Nacional de Tucumán, de la Universidad Nacional de La Matanza, de la Universidad Nacional de San Luis, de la Universidad Nacional del Sur, de la Universidad Nacional de Lanús, del Consejo Interuniversitario Nacional –Acuerdo Plenario 640/07–, del Grupo de Universidades del Norte Grande, algunas propuestas de algunas universidades del conurbano bonaerense, de la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales, de la Federación Universitaria Argentina, de la Confederación Nacional de Docentes Universitarios, de la CONADU, el proyecto de ley del senador Giustiniani y un documento del doctor Juan Carlos Pugliese referido a Estudios Sobre los Cambios a la Ley de Educación Superior.

3. Organización y Coordinación del Sistema de Educación Superior
4. Cuestiones de Índole Presupuestaria y Administrativa.

Para analizar aquel debate que confluó en la reunión de Vaquerías vamos a utilizar este temario a modo de guión.

1. Cuestiones conceptuales

La primera de las cuestiones conceptuales abordadas fue la dicotomía entre considerar a **la educación superior como bien público o como bien de mercado**. El documento anuncia el tema con las opciones contrastadas en un subtítulo pero eso se debe no a que fuera una cuestión a resolver o a que existiera una fisura en las opiniones, sino más bien a la voluntad de explicitar una confrontación activa “con la inclusión de la educación superior dentro del rubro servicios, como lo impulsa la O.M.C. [que] concibe a la educación a la altura de cualquier mercancía o servicio susceptible de ser comercializado” (Versión Taquigráfica²: 3). Sobre esto los rectores tenían postura tomada históricamente, al menos desde los noventa en que la cuestión empezó a ser instalada en la agenda mundial y también de nuestro país. De hecho el documento preliminar puesto a consideración en la reunión titulaba el apartado: “La educación superior como bien público” y empezaba citando el artículo 2º de la Ley de Educación Nacional (2006) donde se proclama que “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado”. En la reunión se destaca que la Ley de Educación Nacional se diferencia de las leyes educativas de los noventa (Ley Federal de Educación y Ley de Educación Superior) precisamente en esta concepción, cuando se aparta decididamente de cualquier resabio neoliberal.

En el documento preparatorio se citan también otros antecedentes internacionales que fundamentan la opción por el carácter de bien público: “la Declaración de los Derechos Humanos (Arts. 26 y 27)”,

² En adelante: VT

“los principios ratificados y ampliados por el Art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la ONU en 1966 y ampliado por la Declaración de CEPAL (2005), la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior –UNESCO (1998) y los objetivos planteados en la Cumbre de Rectores de Latinoamérica (2006)” (VT: 3). Con todo y a pesar del consenso indiscutible sobre la cuestión, se planteó una discusión bastante extensa respecto de la interpretación y las implicancias del concepto de “bien público”. Varios rectores propusieron agregar que este abarcaba a “todos los niveles” de la educación superior, queriendo dejar explícito que ni el posgrado ni las otras opciones de formación que ofrecen las universidades, como las tecnicaturas, los ciclos de complementación, la educación a distancia, debían ser tratadas como mercancías, pero al mismo tiempo querían dejar en claro que eso no implicaba la gratuidad para todo. La discusión se zanjó finalmente a favor del texto original, sin aditamentos, asumiendo el pleno que las variantes de la educación superior estaban implicadas en la redacción propuesta y que aclarar demasiado podría traer confusión (VT: 19-23).

96

Sí se insistió en agregar explícitamente la consideración de la educación superior como derecho humano, lo que hacen partiendo de la referencia al artículo 2º de la Ley de Educación Nacional que establece que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado”. La caracterización de la ES como derecho lo fundamentan extendiendo al nivel superior esta condición que los tratados internacionales reconocían ya para la educación básica u obligatoria. Esta novedad se impulsa como una de las cuestiones conceptuales clave que los rectores argentinos promueven en 2007 para su incorporación en la nueva legislación y resulta precursora de la Declaración final de la Conferencia Regional de la Educación Superior para Latinoamérica y el Caribe publicada en Cartagena de Indias al año siguiente (CRES 2008).

La segunda cuestión conceptual que se plantea es la de la **gratuidad y equidad**. Ambos conceptos están incluidos en la Constitución Nacional de 1994 que “prevé en el art. 75º inc. 19) como atribución del Congreso de la Nación: “... Sancionar leyes.... que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal

y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” dice el documento final en su página 7 (Lineamientos). Ya para el momento del debate que nos ocupa la inclusión de estos dos conceptos, articulados en una relación interdependiente en la frase constituyente, ha generado una semiosis si no infinita, al menos prolífera, polémica y conflictiva. Algunas interpretaciones entendieron que *equidad* condiciona la *gratuidad* al punto de vedarla para los casos en los cuáles la situación económica individual de los eventuales beneficiarios la hiciera innecesaria o, peor aún, la convirtiera en un subsidio injusto (¿Debiéramos decir, quizás, “inequitativo”?). El conflicto fue repetidas veces llevado a los tribunales en los cuáles algunas universidades defendieron su derecho a establecer la gratuidad de los estudios de grado en sus Estatutos y las autoridades de educación lo discutieron alegando que incluso en el debate parlamentario de la LES se señaló que las universidades estaban obligadas a cobrar a los estudiantes que pudieran pagar, para financiar la ayuda a los que no estuvieran en condiciones de hacerlo. La justicia fue resolviendo de distintas maneras, en distintos casos, tribunales e instancias, pero también ha señalado que el texto de la LES no incluyó la obligación que algunos parlamentarios enunciaron y que, por lo tanto, las universidades tenían autoridad para establecer, o no, la gratuidad de los estudios³. Otras interpretaciones afirman que la equidad se realiza asimilando gratuidad a “no arancelamiento” de manera que pueda advertirse el costo oportunidad que implica no tener que derivar recursos propios o familiares para afrontar el costo de la propia educación universitaria y que, además, se completa asegurando las condiciones económicas y culturales para que todos puedan alcanzar la graduación exitosamente (Lase 2019).

97

En el debate de Vaquerías (VT: 18-19, 22-34) se subordinó la equidad a la gratuidad y la mayoría de los que hicieron uso de la palabra cuidaron que la gratuidad quedara circunscripta a los estudios de grado en condición de primer título y en modalidad presencial. Para los estudios de posgrado y la educación a distancia el criterio mayoritario fue que no era posible, en las condiciones presupuestarias de

³ E. 65. XXXII. Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación) formula observación estatutos U.N.C. -art. 34 ley 24.521-.

ese momento, financiarlas sin aranceles. Las carreras de grado de complementación curricular o que exigen para el ingreso un título de educación superior previo también quedaron fuera del paraguas de la gratuidad. Uno de los argumentos fue que asegurar la gratuidad para estas carreras implicaría asumir un compromiso de difícil cumplimiento cuando aún no se puede lograr en todos los casos asegurar el acceso al grado o a las tecnicaturas implicadas en carreras de grado, para todos los egresados del secundario que encaran un proyecto de vida posible (VT: 29). Sin embargo, hubo voces que llamaron la atención en relación a los Ciclos de Complementación, sobre la desatención a un objetivo que se estima deseable, como es la articulación entre los subsistemas. Para el caso de la Educación a Distancia se dijo que, siendo que en muchos lugares esta no es una alternativa, sino la única opción de acceso a la formación de grado, resultaría difícil encontrar fundamentos razonables para su discriminación respecto del principio de gratuidad (VT: 27 y 32).

98

El documento final propuso que “la Ley de Educación Superior debe claramente garantizar la gratuidad de los estudios de grado, estableciendo la equidad como un principio de justicia en la igualdad.” A continuación se intentó fijarle un sentido a la ‘equidad’: “Se interpreta a la equidad, de un modo subsidiario, como la manifestación del sentido de lo justo” (Lineamientos: 6). Aunque el intento no parece del todo logrado. Más clara es la prescripción siguiente, cuando se propone que la “ley deberá garantizar y hacer efectivo el principio de equidad mediante la asignación de recursos suficientes [a las universidades] y con prestaciones especiales a los grupos cultural y socialmente más necesitados” (Lineamientos: 6-7). La equidad, entonces, sería complementaria de la gratuidad en la medida en que determina su eficacia ya que vendría a asegurar que las universidades públicas estuvieran efectivamente en condiciones de garantizar que la gratuidad llegue a todos y que, además, se aseguren las compensaciones necesarias para aquellos para los cuales la gratuidad no es suficiente pasaporte de acceso a la universidad.

La tercera de las cuestiones conceptuales tratadas en los Lineamientos es la **Autonomía universitaria**. La discusión fue breve y casi no fue discusión propiamente dicha (VT: 35-37), porque en las

intervenciones no se registraron versiones contrapuestas sino matices y complementos que tuvieron mayormente asentimiento del pleno. Se acordó con el texto puesto a consideración la necesidad de remitir a la Constitución que consagra el principio para las universidades nacionales. Hubo señalamientos respecto de que siempre que se hace alusión a la autonomía termina siendo necesario precisar su significado y esa preocupación se canalizó primero utilizando la referencia a la entrada correspondiente del diccionario de la Real Academia que dice: “es la potestad que dentro de un estado tienen algunas entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. A continuación el documento se aparta de esa definición y avanza señalando que “en esencia, el principio constitucional de autonomía universitaria significa la posibilidad de autodeterminación de las universidades públicas y comprende lo normativo, lo institucional, lo político y lo académico” (Lineamientos: 7). El concepto de “autodeterminación”, que solemos escuchar o leer en otros contextos, puede resultar aquí un tanto excesivo. Sin embargo, a continuación se detallan exhaustivamente las que los presentes en la reunión entendieron como implicancias de la autonomía en cinco dimensiones o aspectos:

99

- “Normativo: potestad para dictar sus propias normas regulatorias, con la sola exigencia de respeto de la Constitución Nacional y las leyes.
- “Institucional: del cogobierno, de la evaluación de las capacidades docentes, del régimen de concursos y de permanencia.
- “Político: respeto por la función social de la Universidad, potestad de adoptar posiciones y desarrollar programas con independencia de los poderes económicos y políticos.
- “Administrativo: potestad para darse su organización y formas de gestión.
- “Académico: libertad desde los puntos de vista científico y político para la organización de la docencia, la investigación, la extensión, la cooperación y la vinculación.” (Lineamientos: 7).

Sin embargo y más allá del énfasis previsible en la reivindicación de la autonomía universitaria, lo novedoso que se registró en el debate, especialmente si se tiene presente el tenor de los planteos que

circularon alrededor de la aprobación de la LES en 1995 (Pérez Rasetti 2007), fue la introducción del concepto de que la autonomía no debía contraponerse con la necesidad de que existan espacios de coordinación y planificación estratégica del sistema, que debía reconocerse el rol de Estado para establecer y orientar políticas para el sector universitario y que este concepto tampoco debía entenderse en menoscabo de la responsabilidad pública ni de la pertinencia social de las universidades. Incluso se propuso considerar a la autonomía como una condición del sistema de universidades públicas, y no de cada universidad aisladamente, como criterio que permitiría realizar una articulación y planificación del sistema que, se consideró, estaba ausente (VT: 35).

100 Finalmente el texto representó estos planteos, pero más acotados: la capacidad del Estado para impulsar políticas no debía resultar en una ley que regulara aspectos del funcionamiento interno de las universidades y la autonomía sería “derecho de la universidad como un todo, y no implica una confederación de facultades, departamentos o unidades académicas, porque fragmentar la autonomía afecta al funcionamiento interno de las universidades” (Lineamientos: 8), ni debe entenderse como “simple encapsulamiento de los conflictos de poder internos, sino como la capacidad de la universidad para celebrar contratos y acuerdos con otros sectores, que aseguren la pertinencia social de la universidad pública”(Lineamientos: 8). Como puede verse, la autonomía, a pesar de ser considerada un cuestión clave e irrenunciable, provoca distintas resonancias toda vez que desde los años noventa y hasta el momento de la discusión que nos ocupa, las universidades lograron articular políticas con los gobiernos y fueron abandonando el funcionamiento solo defensivo respecto de las autoridades estatales, que predominó en estas relaciones durante los años noventa. Por eso se encuentran en el texto de *Lineamientos* afirmaciones que van desde declarar a la autonomía como un derecho de las instituciones (Pág. 8) hasta planteos funcionalistas, detallados, que ensayan una defensa de la autonomía basada en su utilidad: “la autonomía implica para las instituciones universitarias la capacidad de resolver los problemas, promover los cambios y lograr una verdadera articulación consensuada con los diferentes

actores sociales, por ello es uno de los pilares más importantes de la universidad pública” (Lineamientos: 8). Este párrafo, aún cuando contiene una afirmación que es difícil sostener con evidencias ya que está bastante probado en estudios nacionales e internacionales que la autonomía (política) hace más difíciles los cambios institucionales (Clark 1991:261 y ss.) y que, en todo caso, se convierte en un instrumento más creativo y poderoso cuando permite constituir el sujeto institucional que negocia y acuerda políticas, objetivos y la propia agenda universitaria, tanto con los actores sociales como con el Estado (Krotsch 2005; Camou 2014; Follari 2014; Stubrin 2014).

Finalmente, el último tema de los Conceptos generales, la **Autarquía**, llevó muy poco tiempo de tratamiento (VT: 37-39) y prácticamente solo se trató una cuestión, la jurisdicción de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) para auditar a las universidades. Los rectores rechazan este criterio porque señalan que, según la ley de Administración Financiera 24.156, la competencia de la SIGEN es la Administración Central. Sostienen, en cambio, que las universidades estarían dentro de la jurisdicción de la Auditoría General de la Nación (AGN). Repasan en el tratamiento del tema que, como la AGN no tiene estructura para auditar a las universidades muchas han pretendido firmar convenios para habilitar a la SIGEN, pero este organismo se niega a firmarlos porque dice que es su competencia y no requiere ningún acuerdo adicional. Finalmente se acordó que la ley debería zanjar esa cuestión estableciendo que “el órgano externo competente de control de la gestión administrativa contable será la Auditoría General de la Nación”. Más allá de este punto, el desarrollo consensuado del tema “autarquía” en el documento se encargó a una cita de Gil Domínguez⁴ que la interpreta como “la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio”, los recursos que les asigne el Congreso, los fondos que genere como recursos propios y los que les sean cedidos o donados por cualquier condición.

⁴ Gil Domínguez, Andrés: “Autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Un adelanto constitucional, un retroceso legislativo”. (AGD consultores, en www.agdconsultora.com.ar)

2. Características de la Ley

Consideraciones generales

En las consideraciones generales sobre la Ley, que abarca algunos asuntos propiamente generales pero también se refiere a otros bastante puntuales y específicas, el documento de *Lineamientos* aborda tres tipos de cuestiones: aquellas que para los rectores la ley debe garantizar o establecer, aquellas en las que no debe meterse porque serían, según los rectores, facultades que atañen a las universidades. Y en medio de estos dos grupos de cuestiones se insertan algunas reflexiones respecto del lugar y la función de la universidad en la sociedad, expresadas en un tono declarativo que se aparta del discurso prescriptivo del conjunto y que parecen encontrar su lugar en este texto en tanto constituirían el argumento que lo autoriza. Se afirma entonces que el objetivo prioritario de las universidades públicas es “recuperar la conciencia crítica”... “no solo en educación sino también de cultura y transferencia de conocimientos”, “recuperar los saberes de las comunidades en todo lo que atañe a los principales problemas que afectan a los hombres y mujeres de nuestro país”; y los enumera: “la exclusión, la pobreza, la educación, la salud, el medio ambiente y los derechos humanos” (Lineamientos: 9).

102

Sobre las cuestiones de las cuales la ley debe hacerse cargo, la más general no hace tanto al contenido, sino al modo de gestarla, y es el reclamo de que “debe ser consensuada con la comunidad universitaria” cuestión que implica una demanda corporativa dirigida no solo al Poder Ejecutivo, sino también a los miembros del Congreso. Debe, ya ahora en su contenido, “garantizar la autonomía y autarquía” universitarias, cuestión en la que se insiste una segunda vez reclamando que la ley debe contener las particularidades de las universidades y respetar sus derechos y “garantizar los principios de autonomía y autarquía con pertinencia social” (Lineamientos: 9 y 10). La insistencia en reclamar que la ley respete principios que están incluidos expresamente en la Constitución Nacional solo puede entenderse como la persistencia, si no unánime, al menos suficientemente amplia entre los rectores, de la idea de que la ley de 1995 no lo hacía o no lo

hacía de un modo satisfactorio para la la comunidad universitaria. La sugerencia de que habría “derechos” universitarios incluidos en los conceptos de autonomía y autarquía abarcados por esta frase, podría verse como una operación retórica para cambiar el sentido de lo que es una atribución constitucional y que se pretende postular como condición originaria de “lo universitario”.

Para los *Lineamientos* la nueva ley deberá promover “la igualdad real de oportunidades educativas para toda la población, haciendo efectivo el valor de la inclusión social, la creación de sistemas que aseguren la calidad y la eliminación de las inequidades de acceso y la mejora de la permanencia y graduación” (Pág. 9). El párrafo parece representar el consenso posible alcanzado entre los presentes para exigir al Estado a través de la ley, el apoyo financiero suficiente que les permitan ampliar su capacidad de recibir a los estudiantes y crear las condiciones para la igualdad en el acceso y para transitar exitosamente los estudios. Pero también para que, asegurando los objetivos comunes (inclusión, equidad en el acceso, calidad, permanencia y graduación) queden en manos de cada institución la regulación del ingreso y la permanencia. La última cuestión general que se le reclama a la ley es el fomento de la cooperación institucional, tanto entre las universidades como en el resto de los niveles. Esto quizás sea una reconocimiento tácito de una intención de la ley 24.521, la de articular los subsistemas de Educación Superior y la voluntad de sostener el marco jurídico que permite a las universidades tanto los acuerdos de articulación con las jurisdicciones y las IES, como la habilitación para la implementación de carreras de ciclo complementario que, como los posgrados, permiten la circulación del subsistema no universitario al universitario.

Finalmente, el párrafo reclama que la ley debe evitar la fragmentación del sistema. Aunque esto no se explica, tradicionalmente y especialmente desde los años del primer peronismo, este fue un argumento defendido por los movimientos reformista para evitar que se introduzca en el sistema universitario algún tipo de diferenciación institucional. De hecho, en el debate parlamentario para el tratamiento de la ley de creación de la Universidad Obrera Nacional en 1948 este fue uno los argumentos más importantes esgrimidos por la oposición para resistir un modelo innovador como era el que

se aprobó (Zannelli s/f: 5-6). También fue el argumento con el que los golpistas de 1955 impulsaron su derogación y la conversión de la UON en una institución tradicional, con carreras tradicionales, aunque especializada en ingeniería.

Más allá de la prescripción que se hizo más arriba respecto de que la nueva norma no debía incidir en cuestiones institucionales y académicas, el documento plantea algunas excepciones que se mencionan explícitamente. La nueva ley “deberá garantizar la gratuidad de los estudios de grado, el cogobierno universitario integrado básicamente por docentes universitarios, alumnos, no docentes y graduados, y disponer que la representación de los docentes no podrá ser menor al 50% del número de integrantes de los órganos colegiados” (Lineamientos: 10). Como puede verse, la regulación que se reclama mantiene la participación de los estamentos tradicionales del reformismo, reasumiendo plenamente a los graduados que en la LES son optativos y adopta a los no docentes de manera equivalente a los demás. El debate sobre esta cuestión fue abundante en la reunión (VT: 39-50) y las diferencias estuvieron centradas principalmente en si debían estar obligatoriamente los graduados, ya que alguna universidad no los incluía en sus estatutos, o si los docentes debían incluir también a los auxiliares cuando en ciertos estatutos todavía estaban integrados en el estamento de graduados.

104

También se señaló que algunas universidades integraban en sus cuerpos colegiados a actores externos. La cuestión se consideró zanjada por la redacción que, al indicar que la participación de los cuatro estamentos mencionados era “básica” permitía incorporar otros y, en cuanto a la proporcionalidad la única precisión que se hace es la del 50% de docentes, dejando lo demás a decisión de cada estatuto. De cualquier manera, aunque no estén claramente definidos la composición ni los alcances, la redacción elegida vuelve obligatoria la presencia de los cuatro estamentos, pareciera dejar claro que “docentes universitarios” son distintos de “graduados” y quizás puede concluirse que está sugiriendo que, salvo la proporción de los docentes, todo los demás, funciones incluidas, debieran ser igualitarias.

La cuestión del porcentaje docentes ocupó una buena parte de las intervenciones, en todos los casos a favor del criterio finalmente

adoptado, pero con algunos reparos respecto de una redacción que por ser idéntica a la mención que hace la LES y que fue muy atacada, generara reacciones en especial en los sectores estudiantiles. El debate abordó dos cuestiones más que no fueron incluidas en el texto. La cuestión de la ciudadanía universitaria fue una de ellas. Si debían votar o no los interinos, si debían votar y ser elegidos. Si debía volverse a un artículo transitorio como el de la LES hasta que se llegara a los porcentajes de docentes concursados razonables para asumir que la ciudadanía universitaria estaba lo suficientemente extendida (VT:42-43, 48-49). No se llegó a un consenso mínimo así que el tema no se incluyó en el documento.

Lo que se destaca es que se confía a la ley el porcentaje mayoritario de los docentes en los cuerpos colegiados sosteniendo el criterio de la ley 24.521 y que tiene antecedentes en las limitaciones a la presión por la representación igualitaria que se impuso también durante la restauración reformista impulsada en el contexto de la dictadura que derrocó el gobierno de Juan Perón en 1955 (Buchbiner 2005:171-3; Luchilo 2017: 235-6).

Como había adelantado, el documento del CIN señala expresamente un listado de cuestiones que la ley no debe regular; varias de estas cuestiones se refieren al gobierno universitario, empezando por devolver a los estatutos universitarios decisión sobre la participación o no de los decanos en los cuerpos colegiados. En esa misma línea y con excepción de las cuestiones que se detallaron arriba sobre los estatutos y la prevalencia del sector docente, “las formas particulares de gobierno, los sistemas de elección de las autoridades -que aseguren el pleno ejercicio del derecho de participación de los diversos claustros en los términos establecidos por cada estatuto- la duración de los mandatos, la composición de los órganos colegiados y sus distribuciones respectivas, los sistemas de ingreso y la representación de la comunidad estarán normados por cada universidad” (Lineamientos: 10).

Quedan dos cuestiones referidas a las características de la ley que el documento del CIN aborda en este apartado: la cuestión de los subsistemas (*Ley de Educación Superior o Ley Universitaria*) y de la de los regímenes dentro del subsistema universitario (*Ley que comprenda a las universidades públicas y a las privadas*). En el primer

caso se resuelve por sostener el criterio inaugurado por la ley de 1995 principalmente porque la integración de toda la educación postsecundaria comienza por su tratamiento en una misma norma, más allá de que se hace notar que aquel objetivo no se considera logrado de manera efectiva. Se señala también que el criterio adoptado por la LES fue coherente con una tendencia verificada en varios países de la región y que la Ley de Educación Nacional de 2006 asume que el tratamiento normativo seguirá estando unificado. (Lineamientos: 10-11). También se pronuncia por la inclusión de todas las instituciones universitarias, independiente-mente de su carácter público o privado y de que haya alguna sección específica para el tratamiento de las particularidades de uno u otro sector (Lineamientos: 11).

3. Organización e Integración del sistema universitario

106

La primera consideración que debe hacerse es que el consenso de los rectores de las universidades públicas aprueba la continuidad de los instancias de coordinación del sistema u *Organismos de Coordinación*, incorporadas en la ley de 1995, lo que marca la superación de las opiniones críticas y del decidido rechazo que estas decisiones cosecharon durante el debate que concluyó con la aprobación de la norma por parte de buena parte de los rectores e, incluso, de los Consejos Superiores (Castro 2005:5, 16-17). Las modificaciones que se proponen apuntan fundamentalmente a mejorar la incidencia y la participación del CIN en el Consejo Universitario (CU) y en los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). De hecho la discusión de este punto (VT: 57-63) estuvo prácticamente hegemonizada por esta cuestión, incluso con una rareza que es que durante más de la mitad del tiempo de intercambio se analizaban los problemas de participación de la instituciones universitarias públicas en los CPRES asumiendo como si estos fueran ocasionados por los Institutos de Educación Superior (IES). Aunque estos superan en número siempre a las universidades en todas las regiones eso no afecta porque en los Consejos Regionales están representados

por las autoridades educativas provinciales. Recién al promediar el tema una intervención rectifica este asunto citando el artículo 10 de la Ley 24.521 y recordando que, en la práctica, en casi todos los casos hay cierto consenso con las instituciones universitarias privadas para que los presidentes de los CPRES sean siempre rectores estatales.

Finalmente para el CU se propone una integración entre representantes de universidades públicas y privadas “proporcional acorde con sus respectivos desarrollos programáticos, actividades sustantivas (docencia, investigación, extensión, vinculación y cooperación) y matrícula” (Lineamientos: 11). Esto implicaría cambiar la actual paridad por una relación decididamente favorable a las universidades públicas y no basada sólo en la matrícula, sino también en la superioridad de estas en la investigación y la transferencia. Para los CPRES se propone que, también en razón de “los disímiles desarrollos de las instituciones públicas y privadas”, la presidencia siempre recaiga obligatoriamente en un rector de universidad pública. Como se dijo finalmente en la reunión y consignamos arriba, para aquella época esto sucedía en todos los casos con excepción del CPRES Metropolitano donde solían alternarse uno y otro sector en la presidencia hasta que en 2007 el CIN decidió cambiar el criterio y promover siempre un presidente propio. Lo que en el plenario se está proponiendo es que estas prácticas se conviertan en una disposición obligatoria de la nueva ley. Téngase en cuenta que un tercio de los rectores que integran el Consejo de Universidades son representantes de los siete CPRES y, por lo tanto, la hegemonía de los rectores estatales en las presidencias regionales les permitía alcanzar los dos tercios en la composición de aquel organismo.

Respecto del CIN el documento propone que la ley debe reafirmar su función como “órgano de coordinación y desarrollo del Sistema de Instituciones Universitarias Públicas” (Lineamientos:11) y reclama además respaldo legislativo para que el Ministerio financie la participación de las universidades públicas en los organismos de coordinación del sistema de manera específica. Sobre este punto hubo varios planteos coincidentes que señalaron que resulta grave que el CIN no pueda asumir todo el protagonismo que debería en la coordinación del sistema por no contar con financiamiento

específico para atender esas responsabilidades (VT: 62-63). Sobre las funciones de estos tres órganos de coordinación el único planteo se refiere a los CPRES y propone que se “deberá definir con mayor precisión su competencia, especialmente respecto de las jurisdicciones provinciales” (Lineamientos: 11).

En medio de este tema de la coordinación del sistema, se abordó la articulación con el nivel secundario y al respecto se señaló la dificultad para que el CIN, pero también el Consejo de Universidades, con la poca participación que la legislación les concede en el Consejo Federal, puedan incidir como, se afirmó, debiera, en “las políticas y programas de articulación” (VT: 60). Finalmente, se puede consignar que hubo un planteo respecto de los distintos criterios con que las áreas administrativas nacionales ha definido las regiones ya que, porque no son coincidentes, complican la consideración de políticas regionales en los distintos temas y también en los CPRES (VT: 60-61). Pero este planteo no fue consignado en el documento final.

108 También se planteó aquí la falta de presencia o la presencia insuficiente, del sistema universitario en el Instituto Nacional de Formación Docente, con el argumento de que las universidades en el mundo tendrían una incidencia mayor o total en la formación docente que en nuestro país (VT: 60). Pero esta cuestión pasó al punto siguiente: **Articulación con otros niveles educativos, acorde con la LEN**. Sobre estas articulaciones la mayor parte de las referencias fueron respecto de la educación superior no universitaria. El documento destaca que la LES fue una avance importante en esta línea, que esta articulación es un “objetivo insoslayable de una política educativa democrática” (Lineamientos: 12) y que la circulación entre los sistemas significa también un mayor aprovechamiento de los recursos estatales. Destaca la importancia de las múltiples experiencias de articulación desarrolladas por las universidades, especialmente a través de las licenciaturas de complementación pero también menciona la heterogeneidad de criterios aplicados que no pudieron acotarse del todo a pesar de los acuerdos negociados en el marco de los CPRES. El documento concluye que, “más allá de que sea necesario proveer una reglamentación en lo referido al tema, la ley deberá asegurar financiamiento específico para las políticas de articulación con todos los niveles del sistema”. Sobre

la formación docente la discusión decantó en dos recomendaciones, un enfático reclamo de que se implementen políticas de apoyo a las formación docente en las instituciones universitarias públicas y que “debe considerarse una efectiva participación de estas Instituciones en los programas de mejoramiento docente previstos por la Ley de Educación Nacional” (Lineamientos: 12).

El punto siguiente es **“Las instancias de evaluación y acreditación”**. El documento es sintético sobre el particular. Solo declara su importancia y destaca que en ellas tiene que tener un “papel relevante el proceso de autoevaluación”. Propone que la ley establezca que “las evaluaciones externas de las Instituciones Universitarias públicas se realicen sobre la base de los proyectos institucionales y planes estratégicos de cada universidad” (Lineamientos: 12). Este criterio es el que se deriva de la propia letra de la ley vigente y que hasta ese momento habían recogido los procedimientos de la CONEAU desarrollados en los “Lineamientos para la Evaluación Institucional” (Resolución 094-Coneau-1997). Eran el resultado de las prevenciones que la polémica implementación de la evaluación externa de las universidades habían provocado en las instancias de negociación tanto de la ley como en la estrategia que la CONEAU implementó para sortear las resistencias de las universidades. El problema es que si las evaluaciones tienen como referencia, como estándares, los propósitos y los proyectos institucionales que las universidades se dictan, lo que termina sucediendo es que, por un lado, la autonomía se asume infalible y, por otro, las universidades despegan totalmente sus desempeños de los objetivos que hicieron que la sociedad, a través de la política, las creara. Un proyecto institucional es válido en la medida en que satisface la función social que motivó la creación de cada universidad en particular y su actualización, que hace que la sociedad sostenga todavía su funcionamiento. La otra definición que adopta el documento del CIN es que debe existir un solo “organismo oficial único de evaluación y acreditación cuya integración deberá prever una mayor representación de integrantes académicos propuestos por el CIN” (Lineamientos: 12).

Más allá de lo sintético de las conclusiones llevadas al documento, el debate se concentró en tres aspectos. Primero la composición de la agencia, para la cual se propuso que el CIN tuviera mayor incidencia

e incluso se planteó que los miembros nominados por el Congreso lo fueran a partir de ternas propuestas por el CIN. También se propuso que se eliminara la representación de la Académica Nacional de Educación, en razón de la poca representatividad que se le asignaba. En segundo lugar, la propuesta de que hubiera una sola agencia habilitada para todas las evaluaciones y acreditaciones, descartando las agencias privadas y eventuales acreditadoras especializadas. Sobre esto se planteó también y fue como se llevó al documento, que no se mencionara a la CONEAU, expresamente, como modo de no legitimar el modelo de la LES y dejar más abierta la posibilidad de que prosperen las modificaciones que se proponen. Aunque sin demasiada repercusión, también hubo mociones para que el organismo de evaluación no dependiera del Poder Ejecutivo sino de los espacios de planeamiento estratégico y coordinación del sistema universitario; concretamente se mencionó al Consejo de Universidades. Previamente, en la lectura inicial del documento base, se llegó a decir que la evaluación institucional podría estar a cargo del CIN para las instituciones universitarias públicas y del CRUP para las privadas. Ninguno de estos planteos fue trasladado a los Lineamientos. Y finalmente, otra idea que no prosperó, la incorporación de representantes de los claustros en la composición del directorio de la agencia, especialmente del estamento de estudiantes (VT:65-67).

El último tema del punto 3 del documento de Lineamientos se refiere al **otorgamiento de títulos académicos y habilitaciones profesionales**. Es decir, los temas que en la ley 24.521 están incluidos en los **artículos 42° y 43°**. La discusión fue larga (VT:67-79) y puso en debate especialmente dos cuestiones: la reserva de exclusividad de actividades profesionales para los títulos considerados de interés público por el riesgo y el criterio mismo de riesgo establecido para la inclusión de títulos en el régimen de acreditación. En el primer punto se planteó que es inevitable el solapamiento de actividades y que el criterio de exclusividad solo complica las cosas, genera presiones de las corporaciones profesionales y limita la libertad de las universidades para innovar y crear nuevas propuestas curriculares. Respecto del criterio de “riesgo” vigente en la ley 24.521, se señaló que era difícil de precisar y que la práctica del propio Consejo de

Universidades (es decir, de las propias universidades) al momento de considerar la inclusión de nuevos títulos en el régimen del artículo 43°, había ido ampliando los límites y prácticamente terminaba siendo posible incluir finalmente, todo. La propuesta de cambiar el criterio de riesgo e interés público por el de carreras prioritarias de acuerdo a las necesidades sociales, permitiría incluir en el régimen de acreditación y, por lo tanto, y este aspecto pesaba mucho en la discusión, en los programas de asistencia financiera para el mejoramiento, a las carreras que fuera necesario sin necesidad de justificar o forzar la aplicación de criterios de riesgo.

Finalmente se acordó sostener la posición tradicional reflejada en el artículo 42° de la LES respecto del carácter de los títulos que expiden las universidades en el sentido de que el reconocimiento oficial y la validación por las autoridades nacionales de educación “certifican la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional”. Se hace también la salvedad de que eso será “sin perjuicio de la intervención que le corresponda, en el marco de la Constitución Nacional, a cada jurisdicción”, que en la ley vigente es más directa ya que se refiere al poder de policía sobre las profesiones que ejercen las provincias. Se acepta que para su reconocimiento oficial, los títulos deban ajustarse a las normas respectivas.

En cuanto al régimen del artículo 43° el documento final opta por proponer “modificar el concepto de carreras de interés público por la definición de carreras prioritarias, acorde a las necesidades sociales” (Lineamientos: 13).

4. Cuestiones de índole presupuestaria y administrativa

Este capítulo se organizó en cinco puntos. En el primero, *financiamiento*, El debate (VT: 91-105) fue muy extenso y muchas intervenciones se refirieron a la Ley de Financiamiento Educativo, a la posibilidad de que se vinculara el crecimiento del presupuesto universitario con las metas de esa ley o que se estableciera en la futura ley de educación superior una pauta de incremento ligada al PBI

igual o superior a la establecida en la Ley de Financiamiento Educativo. Las preocupaciones tanto en la discusión como lo que quedó reflejado en el documento, se centran en asegurar la suficiencia de los presupuestos universitarios y en su distribución, para lo que se reclama participación del CIN y de las universidades, mecanismos de concertación y, a la vez, aplicación de pautas objetivas.

Se pide para eso que se garanticen “recursos previsibles y estables mediante instrumentos normativos específicos para la Educación Superior” y que exista un rubro de asignación específica para la función extensión, cooperación y vinculación. Se plantea también la necesidad de que los recursos adicionales asignados a cada universidad por incrementos salariales, de gastos y otros, se incorporen efectivamente en los presupuestos. Se reitera el reclamo planteado más arriba sobre la asignación de un financiamiento específico para la articulación con los otros niveles del sistema educativo y se plantea la necesidad de que para las nuevas universidades se considere un financiamiento que permita su funcionamiento y que no afecte los recursos que requieren las demás universidades (Lineamientos: 14).

112

A continuación se pasó al segundo punto del capítulo, **Los programas**. El tema son los programas de asignación específica de fondos que administra la Secretaría de Políticas Universitarias y que habían ido incrementando su volumen en los últimos años, de la mano del mejoramiento de la situación económica y financiera del Estado y de la dinámica que habían adquirido las políticas del gobierno para el sector universitario. Las preocupaciones de los presentes en la reunión de Vaquerías (VT:106-110) se plantearon en una tensión entre el interés en las oportunidades de financiamiento extra que los programas significan y la decisión política en manos de la SPU para la administración tanto de los temas, de los objetivos como de la gestión de los programas y el control de su ejecución. Se planteó que la eventual discrecionalidad en la administración de los programas era lesiva de la autonomía. Para atenuar estos efectos hubo varias propuestas: que los fondos asignados a los programas debieran guardar cierta proporcionalidad respecto del presupuesto universitario, que debería estar establecido un porcentaje máximo para esa relación, que estas limitaciones solo debían referirse a las programas

administrados por la SPU, pero no a los que otros ministerios decidieran canalizar hacia las universidades, que el CIN participara en la administración de los fondos. Finalmente se acordó reconocer que era válido que el gobierno orientara recursos para programas especiales pero que era necesario que “la Ley de Educación Superior priorice la asignación de recursos a las Universidades, para que éstas los utilicen para el desarrollo indicado en sus respectivas planificaciones estratégicas” (Lineamientos: 14).

El punto siguiente es la **Descentralización salarial** sobre la que se acordó rápidamente (VT: 110-111) que había sido un gran avance frente al sistema centralizado previo, pero que también resultaba imprescindible el nivel de centralización que hubo que recuperar en la medida en que la inflación requirió negociaciones para la recomposición salarial y, como es obvio, el Poder Ejecutivo es el que puede disponer de los fondos para afrontar esos incrementos. Se consensuó entonces que debía reafirmarse “la potestad de las Universidades Públicas para disponer respecto de las condiciones de empleo y los salarios de los trabajadores que se desempeñan en ellas” pero que eso se “traduce en la participación del CIN en el diseño de políticas salariales y en la negociación colectiva, a nivel nacional” (Lineamientos: 14). Traducido, la capacidad de las universidades de decidir sobre los salarios se mantiene pero se ejerce de manera articulada y centralizada en el CIN mediante negociaciones paritarias unificadas con el Ministerio.

Intervención y control. Sobre el punto cuarto de este capítulo, que ya había sido tocado en un momento anterior, cuando se desarrolló la cuestión de la autarquía, el documento del CIN decidió declarar que “cada universidad debe disponer de sus mecanismos de control y auditoría internos” y que los controles externos corresponden a la Auditoría General de la Nación, en razón de que “las asignaciones presupuestarias provienen del Poder Legislativo” y no a la Sindicatura General de la Nación que es el “órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional” (Lineamientos: 15).

Finalmente, se aborda el último punto del documento en el que se planteó una cuestión “**a los efectos de la aplicación de las normas previsionales**”, que consiste en que los aportes y beneficios

jubilatorios correspondientes a aquellos que hayan accedido a cargos de autoridades superiores de las universidades, siendo docentes, conserven esa condición.

Conclusiones

114 Catorce años después de aquella reunión de Vaquerías otra vez el CIN está ante la Ley, contemplando su reforma nunca concretada plenamente y motivando un debate sobre los aspectos positivos de la legislación vigente (aún vigente), los que se consideran negativos y los que, digámoslo, no se cumplen y deberían abandonarse por, al menos, una cuestión de sinceramiento normativo. Cuando los miembros del CIN de aquellos años convocaron los espacios de discusión que culminaron en los “Lineamientos para una Ley de Educación Superior” de Vaquerías, habían pasado doce años de la aprobación de la Ley 24.521 y los intentos de reformarla habían surgido casi desde su propia promulgación. El estado del debate, sin embargo, muestra un proceso de transformación que vale la pena considerar en este momento porque aquella instancia fue un hito de la opinión documentada del sistema universitario público sobre su normativa. Y porque fue a mitad de camino del recorrido que la ley de 1995 ha realizado hasta hoy. En primer lugar, la discusión no muestra rasgos de partidización explícita y, aunque subsisten planteos reclamando la derogación de la ley y no su reforma, más que todo como un gesto político y simbólico y más allá de que se acepte conservar mucho de su contenido, ya no hay posiciones absolutas ni obceadas. Aunque se reafirma una reivindicación insistente de la autonomía universitaria, se acepta que deben existir espacios de coordinación en el sistema de educación superior y se encuentra legítimo que los gobiernos desarrollen políticas para el sector universitario incluso utilizando herramientas de financiamiento orientado. Se acepta la evaluación externa y se convalidan los procesos de acreditación, más allá de los cambios y matices que se promueven. Es cierto que es recurrente el reclamo de protagonismo del propio CIN en las regulaciones, en los espacios de coordinación, evaluación y asignación de fondos. Pero

también que se acepta que la relación con los gobiernos tiene que resultar de la concertación y el acuerdo, asumiendo la legitimidad de los objetivos de las políticas estatales, más allá del respeto por las iniciativas y los propósitos estratégicos de las universidades.

Todo esto que reseñamos es, si el análisis está más o menos bien hecho, un estado de pensamiento de las autoridades universitarias frente a la ley de hace catorce años, una foto del proceso histórico de la relación del sistema universitario público con la segunda ley más duradera que haya tenido el sector. Estas propuestas de cambio ya no están vigentes, serán otras las que impulsará el propio CIN para una eventual reforma que ha sido anunciada y que probablemente se ponga en agenda para el 2022. Pero este aporte se hace con la intención y la expectativa de que las reflexiones de otros tiempos nos ayuden a construir las de este nuevo momento en que las circunstancias históricas nos ponen otra vez ante situación de analizar la ley para su reforma.

115

Bibliografía:

- Buchbinder, Pablo (2005): *Historia de las universidades argentinas*. Sudamericana, Buenos Aires.
- Camou, Antonio (2014): “Revisando las tensiones entre autonomía y regulación. Notas sobre las relaciones entre Estado y universidad en la Argentina actual”, en Marquina, Mónica (Comp.): *La universidad entre la autonomía y la planificación : tres ensayos en diálogo / Roberto Follari ; Adolfo Stubrin ; Antonio Camou*. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC - CONADU, 2014
- Clark, Burton (1991): *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Castro, Florencia (2005): “Críticas de las Universidades Nacionales al proyecto de ley de educación superior de 1995”, Secretaría de Políticas Uni-

versitarias, 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).

Follari, Roberto (2014): *Autonomía versus planificación estatal: hacia una superación de la dicotomía*, en Marquina, Mónica (Comp.): . - la ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC - CONADU, 2014

KROTSCH, P. (2005) “La evaluación de la calidad en la Argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto”. Presentado en el Seminario Regional “Las Nuevas Tendencias de la Evaluación y Acreditación en América Latina y el Caribe”, CONEAU. Buenos Aires, 6 y 7 de junio de 2005. Disponible en

<https://upce.rec.uba.ar/Calidad%20y%20Evaluacin/Krotsch-%20La%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20calidad%20en%20la%20Argentina%20la%20necesidad%20de%20un%20an%C3%A1lisis%20centrado%20en%20el%20poder%20y%20el%20conflic.pdf>

116 Lase, Luciano (2019): La interpretación constitucional del principio de gratuidad y equidad en la educación universitaria argentina, Premio Investigación en Derecho Constitucional. Revista Digital AADC, Edición Especial III.

Luchilo, Lucas (2017): “El gobierno de la universidad reformista: los debates para el Estatuto de la Universidad de Buenos Aires (1958)”, en Albornoz, Mario; Crespo, Manual (Comp.): *La universidad reformada: hacia el centenario de la reforma universitaria de 1918*. Eudeba/OEI, C.A.B.A.

Pérez Rasetti, Carlos (2007): “Motivos para una reforma”. En: Márquina, Mónica; Soprano, Germán (ed.), en *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. p. 89 - 106. Disponible en: https://www.academia.edu/14275614/Motivos_para_una_reforma

Stubrin, Adolfo (2014): “Autonomía universitaria, planeamiento y política pública: un ensamble factible e indispensable” en Marquina, Mónica (Comp.): *La universidad entre la autonomía y la planificación : tres ensayos*

en diálogo / Roberto Follari ; Adolfo Stubrin ; Antonio Camou. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC - CONADU, 2014

Zannelli, Juliana (s/f): La Creación de la Universidad Obrera Nacional. Los debates en torno a la aprobación de la ley 13.229. Academia.edu. https://www.academia.edu/7939118/LA_CREACION_DE_LA_UNIVERSIDAD_OBRERA_NACIONAL._Los_debates_parlamentarios_en_torno_a_la_sancion_de_la_ley_13.229?auto=download

Reflexiones sobre la enseñanza universitaria durante la pandemia y sus lecciones para después

EDUARDO SÁNCHEZ MARTÍNEZ

119

Introducción

El ya largo *impasse* generado por la pandemia del COVID-19, generó de modo inmediato una experiencia inédita por su alcance en la educación superior, tanto a nivel global como local. Prácticamente la totalidad de las universidades y otras instituciones de educación superior de los cinco continentes tomaron una decisión muy similar, en la mayoría de los casos sin mucha planificación ni engorrosos acuerdos previos. Puesto que por su gran contagiosidad la enfermedad imponía suspender toda actividad presencial, y los recursos tecnológicos a mano lo permitían, la enseñanza sería, desde el primer día, a distancia, *online*. Y aunque sea conveniente precisar las

características de esa enseñanza remota adaptada en función de la emergencia, que no es estrictamente hablando ‘educación a distancia’ conforme con los estándares actuales, la decisión se implementó y entre nosotros se está llevando aún a cabo, por segundo año consecutivo. Experiencia inédita y también provocadora, tanto por su novedad como por las implicaciones que pueda tener para un futuro que recién ahora puede suponerse que no será tan incierto en su extensión, en la medida que la provisión y distribución de vacunas se generalice en el país y en el resto del mundo.

120 La idea de este capítulo parte de una convicción: que tanto esa experiencia como lo que venga después, invitan a una reflexión más detenida y serena, que de algún modo ayude a plantear problemas y a identificar desafíos para las políticas públicas de educación superior, y también, claro, para las políticas institucionales. La reflexión que aquí se propone se detiene, en primer lugar, en lo positivo y lo negativo de lo que ya tenemos a la vista, ahora con la posibilidad de una mirada mínimamente retrospectiva, de modo que ayude a orientarnos sobre lo que se debería revisar o corregir para mejorar lo que puede venir después. Luego, en un segundo paso, y con el fin de muñirnos de más experiencia y de otras miradas, me detendré en un par de debates que no son en realidad nuevos pero que la reflexión propuesta impone: ¿la enseñanza *online*, es un factor verdaderamente disruptivo en la enseñanza de nivel superior por así decir *convencional*, o es sólo un medio, relevante si lo hay, que bien aprovechado sin duda ayuda a potenciar ésta? Pero también: ¿es la presencialidad fácilmente sustituible por la virtualidad, y por lo tanto del todo prescindible sin que ello incida en la calidad de los aprendizajes en el nivel superior y específicamente universitario? Muchas de estas cosas y debates son sabidos, y han tenido lugar, pero volver sobre ellos podría ayudar a complementar y enriquecer nuestra experiencia reciente. Y con esos elementos, en un tercer momento, la reflexión que me propongo hacer intenta ordenar las enseñanzas y mensajes que surgen de todo esto, de modo que inviten a profundizar los debates en vistas a visualizar algunos elementos que puedan orientar las políticas en las que se debiera pensar y trabajar. ¿Qué enseñanzas, por ejemplo? Que no se trata de una oposición *online* vs. *on campus*; que

la tecnología es imprescindible, por supuesto, pero que un modelo educativo innovador también cuenta, y mucho; que si bien en la experiencia vivida no hubo, ¡y difícilmente pudo haber!, planeamiento de las condiciones para que los más vulnerables no quedaran atrás, y una propuesta para evaluar sus resultados, sin ello se corre el riesgo cierto de profundizar las desigualdades y de nunca conocer ni poder medir los resultados más significativos de la experiencia para actuar en consecuencia; en fin, que sin estos y otros tantos recaudos, será difícil salvar la idea de universidad en tiempos de creciente y explicable demanda de educación superior, y por lo tanto de instituciones masivas sobre todo en los primeros años, centradas más en la docencia que en las otras funciones que le son propias, como ha sido ampliamente comprobado en nuestra región (entre otros, Brunner, 2012: 130-143). Tiempos, por otra parte, en plena transformación, inciertos y confusos si los hay, que exigen trabajar todo esto de modo innovador y consistente, orientados siempre por una visión de universidad más equitativa y de mayor calidad.

1. La experiencia *online* durante la pandemia

La pandemia impuso en un tiempo record, no hace falta reiterarlo ya, el paso de la modalidad presencial a una modalidad virtual *sui generis*, por así decir, que no se debe confundir con la enseñanza a distancia en sentido estricto, que exige un trabajo de diseño, planeamiento y experimentación complejo que aquí no se pudo dar. Esta aclaración es necesaria, porque si bien la experiencia que estamos viviendo tiene sus grandes ventajas y sin duda ha acelerado la incorporación de la tecnología en la enseñanza, algunos de sus desventajas, que también existen, tal vez puedan haber incidido negativamente en la disposición y actitud de muchos de sus actores para convencerse de las bondades y virtudes que tiene la modalidad *online* bien entendida. Más que enseñanza a distancia propiamente, lo que tenemos todavía ante nuestros ojos es una suerte de 'enseñanza remota para la emergencia', como la han caracterizado diversos protagonistas y analistas de la experiencia. Y ello incide en

la valoración, tanto de las ventajas como de las desventajas de esta modalidad de enseñanza.

Mirando el lado positivo de la experiencia

La primera y decisiva ventaja del viraje por el que se optó fue la *continuidad*, la posibilidad que abrían las herramientas tecnológicas que se tenían a mano para seguir trabajando, sin tener que interrumpir las actividades académicas como consecuencia de las medidas sanitarias que las autoridades debieron adoptar. Fue una enorme ventaja, no sólo para las instituciones que ya tenían o venían trabajando en la implantación de un sistema a distancia, sino para las que aún no habían incursionado ni realizado inversiones en esa línea, pero pudieron echar mano de plataformas digitales y software apropiados, de acceso público o mediante el pago de suscripciones o licencias a precios por lo general relativamente accesibles.

122 La continuidad de las actividades escolares por medio de la virtualidad no fue seguramente una buena decisión en la educación básica, por múltiples razones que hoy las vemos con más claridad. Pero en el nivel superior pareciera haber un cierto acuerdo en que en general lo ha sido, entre otras razones porque en este nivel las posibilidades de seguir las clases y actividades virtuales de modo más autónomo y con mayor capacidad de autogestión es mayor, aunque ello no debiera darse siempre por descontado. De todas formas, al no haberse previsto estrategias específicas de evaluación, será difícil contar con información sobre resultados precisos, más allá de estimaciones aproximadas de la deserción o del nivel de calificaciones promedio en los exámenes de las distintas asignaturas, por varias razones también relativas dado el cambio brusco de las condiciones contextuales.

Desde el punto de vista institucional, otra ventaja de la decisión adoptada es que, en general, no fue necesario incurrir en mayores costos. Y es posible que, si se piensa en lo que implica normalmente en términos de gastos corrientes poner en marcha la actividad académica presencial, en más de un caso haya sido posible reducirlos o por lo menos simplificar su implementación. Obviamente, debe tenerse en cuenta que en este apartado sólo analizamos ventajas

considerando las cosas tal como se dieron, y no como deberían (o podrían) haberse dado para que hubiera razones para esperar mejores resultados. Por lo demás, la separación de ventajas por un lado y desventajas por otro, vale sólo con fines de presentación y análisis, pero unas y otras son en cierto sentido inescindibles.

Teniendo en cuenta estas aclaraciones, desde el punto de vista de los estudiantes hay por cierto también ventajas apreciables. En primer lugar, la enseñanza remota evita los desplazamientos entre la casa y el campus, cada vez más engorrosos y costosos en los grandes centros urbanos donde las universidades suelen estar emplazadas. Y en el caso de estudiantes que viven en otras provincias o en lugares alejados de la universidad, poder estudiar desde la casa es una enorme ventaja en términos de costos, cuando no simplemente en términos de la posibilidad de hacerlo cuando no se dispone de los medios necesarios para trasladarse o vivir en la ciudad.

Y las ventajas en términos de costos, de comodidad, de mejor aprovechamiento del tiempo cuando se puede echar mano de algunos de los recursos propios de la modalidad virtual, aun cuando en la emergencia no se la haya podido instalar y organizar de modo pleno, aprovecha también a los profesores, aunque enseñar a distancia ha implicado en general para ellos una carga de trabajo muy considerable, sobre todo inicialmente y cuando no han contado con un indispensable entrenamiento para ello

Por cierto, estas ventajas valen cuando se dan las condiciones para que sean posibles, de las que nos ocupamos al considerar las desventajas listadas en el apartado siguiente, que no son pocas.

Mirando ahora el otro lado de las cosas

Como suele ocurrir, las cosas parecen tener con frecuencia, como el dios Jano, dos caras: junto a las virtudes y ventajas, que no son pocas ni sólo las mencionadas, siempre aparecen las que tienen el signo contrario, los puntos débiles, tal como venimos de puntualizarlo. Algunas de estas debilidades son propias de la virtualidad *stricto sensu*, otras se deben más bien a las características que asumió *esta* experiencia concreta de enseñanza remota que estamos aún transitando. Y aunque

no siempre se distingue entre ellas, es importante tenerlas en cuenta.

Una primera debilidad, es que en la experiencia vivida no hubo, en gran parte porque no pudo haberla dadas las circunstancias, una mínima *preparación de las instituciones* involucradas, ni tampoco algún intento de planificar la implementación y posibles consecuencias de la decisión tomada, ni de establecer pautas para su ejecución y posterior evaluación de los resultados, especialmente aquellos relacionados con el aprendizaje. En situaciones normales, cuando en una institución se decide la adopción de la virtualidad, como recurso para enriquecer la enseñanza presencial, y especialmente cuando con ello se apunta a sustituir ésta por la enseñanza a distancia, se sabe que es necesario llevar a cabo un importante trabajo institucional de planeamiento, tanto de los componentes tecnológicos y pedagógicos, como financieros, organizacionales y comunicacionales, así como la definición de una estrategia para su adecuada implementación y posterior evaluación. Cuando ese trabajo previo está ausente, se puede usar por supuesto el recurso de la enseñanza online, como en el caso que analizamos, pero será imposible o muy difícil aprovecharla en toda su potencialidad, y contar después con información que nos permita conocer el proceso de ejecución, y sobre todo, conocer sus resultados en términos de efectos en el aprendizaje e impactos en la población atendida.

124

Un punto importante de la preparación institucional a la que aludimos, es el análisis y adopción de un *modelo pedagógico* básico que se considere adecuado para orientar la construcción de la nueva modalidad. No se trata de una decisión rutinaria que se puede adoptar ligeramente, ante todo porque no hay un único modelo válido que se pudiera escoger sin mayor análisis y reflexión profesional, y también por las muchas y complejas implicaciones que derivan de la opción por la que finalmente se opte. Lo que me parece claro a estas alturas es que la modalidad *online* requiere una estrategia de enseñanza distinta de la que se viene utilizando en la enseñanza presencial. Es más, cuando el escenario que se tiene a la vista es el de la universidad como un todo, es posible que las principales líneas disciplinarias involucradas en las carreras y programas que ella ofrece, requieran formas y estrategias de enseñanza diversas, que pueden responder o no a un único modelo. En este sentido, es clave la apertura mental y la

seriedad profesional con que se encare este tipo de trabajos, para no quedar atados a líneas de pensamiento que suelen estar muy teñidas por opciones teóricas discutibles por carecer de suficiente aplicación y evaluación de los resultados a que llevan, o por consideraciones más ideológicas que estrictamente profesionales. En todo caso, es obvio que nada de esto se ha hecho o ha sido posible hacerlo en la emergencia de la pandemia y en la consecuente decisión de virar hacia la modalidad *online*.

Y en cuanto a las implicaciones de prescindir de ese necesario trabajo de preparación institucional en la dimensión pedagógica, basta aquí con mencionar dos, ciertamente importantes. Una, muy evidente, es la ausencia de un trabajo serio de *capacitación de los docentes* para la enseñanza en la nueva modalidad. No es lo mismo enseñar en el aula tradicional que frente a una pantalla, así hablemos en los dos casos de aulas (una presencial, la otra virtual). Y no se trata sólo de algunos recursos y *tips* para manejarse algo mejor con la plataforma digital y la videoconferencia disponibles, sino de conocer y consustanciarse con concepciones y estrategias pedagógicas que ponen en el centro de atención a los alumnos más que al profesor, a cómo se los motiva para que ‘se enganchen’ con el contenido de lo que se enseña y de cómo se lo enseña, de modo que terminen así aprendiendo un poco más y un poco mejor, en el sentido de que se logre un aprendizaje más significativo. Sin idealizar tampoco este discurso, que en la cruda realidad no siempre se lo ve reflejado en el aula aun cuando el docente esté convencido de la nueva estrategia y logre aplicarla con algo de solvencia profesional y mucho de buena voluntad. En todo caso, la consecuencia directa de esa ausencia de entrenamiento docente, está a la vista en la experiencia vivida en esta emergencia. Muchos, tal vez la mayoría de los profesores, hemos aceptado el desafío y empezamos a enseñar *online*, a distancia, en modo remoto, y lo seguimos haciendo, pero como siempre lo hacíamos, es decir, como lo veníamos haciendo en las clases presenciales, sin revisar ni alterar sustancialmente la forma de enseñar ni la forma de evaluar. Ni tampoco los materiales de enseñanza, que por lo general terminan siendo los mismos utilizados para la enseñanza cara a cara. Y para muchos, esa experiencia así consumada, termina siendo extremadamente extenuante, y en mi

opinión, también empobrecedora para el docente (cuyo rol en la educación a distancia tampoco es exactamente el mismo que en el aula presencial). Y muy probablemente, empobrecedora y algo monótona también para los estudiantes, en particular cuando todo es *online*, aunque sobre todo esto no tenemos, y difícilmente tengamos algún día, información y evidencia concreta que nos permita ir más allá de las suposiciones y casos conocidos

La otra implicancia de la ausencia de un trabajo pedagógico previo, menos visible pero igualmente relevante, es que se carece así de una referencia necesaria y útil a la hora de escoger y decidir sobre la tecnología necesaria y apropiada para la modalidad *online*. No todas las plataformas de *e-learning* son compatibles o apropiadas para el tipo de enseñanza que nos interesa promover y utilizar, que tendrá por supuesto sus propios requerimientos y exigencias. Y sin referencias pedagógicas claras es frecuente que esto pase desapercibido, a lo cual contribuye también la creencia bastante generalizada de que la tecnología es la clave para la enseñanza *online*, de que basta con impulsar su desarrollo si se dispone de un buen equipo técnico, o pagar las licencias correspondientes para disponer de sus prestaciones, y ya está todo listo para poder ofrecer enseñanza virtual. Y no cabe duda de que la tecnología es ciertamente clave, pero no es la única clave, y en todo caso es una clave que no puede obtenerse y utilizarse con total independencia, prescindiendo de otros componentes del ecosistema virtual, entre ellos el componente pedagógico¹.

A estas carencias en la experiencia vivida, en parte explicables por la emergencia, se deben agregar otras varias debilidades de la modalidad en cuestión, algunas relacionadas con factores que inciden en el aprendizaje, y otras con restricciones estructurales que condicionan los resultados en términos de inclusión y equidad. Entre los primeros, no puede obviarse el hecho de que, al menos como se ha implementado entre nosotros, “el aula virtual convierte la clase

¹ Como dice con toda claridad la Secretaria General del DAAD, el programa alemán que se ocupa y promueve el intercambio internacional de académicos, investigadores y estudiantes, “el cambio digital no es solamente avanzar con la tecnología, sino que implica innovación organizacional y sistemática que afecta a todas las áreas de la educación superior y del sistema educativo... Todos los componentes de las universidades serán afectados, desde los contenidos de la enseñanza... (hasta) la gobernanza” (Rüland, 2021:12).

en una actividad casi exclusivamente cerebral” (Torres, 2020)², que además de sus implicaciones directas para el desempeño de la función docente y para la atención que se espera de los alumnos, hace que la universidad deje de ser *una experiencia social*, como con razón viene insistiendo la Unesco desde mucho antes de que la pandemia se hiciera presente. Es esa ausencia de la experiencia social propia de todo proceso educativo, en mi opinión, una de las mayores carencias de la educación puramente virtual, que la mejor y más apropiada tecnología no puede todavía suplantar. Sin esa experiencia de relacionarse presencialmente con otros que vienen de otros mundos familiares, sociales y escolares, pero que por el mismo u otros caminos buscan alcanzar un objetivo similar, el proceso de socialización de quienes cursan el nivel superior de educación se ve debilitado, la llamada ‘socialización secundaria’ queda de algún modo trunca, y aunque se logre sustituirla de algún otro modo, suele luego afectar ciertamente, si no la continuidad de los estudios, como en muchos casos ocurre, sí las posibilidades de una posterior inserción laboral exitosa y quizá también de un razonable desempeño profesional. Es más, en una medición muy reciente del Observatorio de Psicología Social de la Universidad de Buenos Aires, se detectó que, entre los jóvenes que han vivido la experiencia del primer año de pandemia, un 47% da cuenta de un deterioro en las relaciones con su ámbito de estudios. Como concluye un analista citando este dato, “los vínculos sociales se deterioraron, los lazos están más débiles” (Oliveto, 2021). Si bien seguramente no todos esos jóvenes son universitarios, y lo observado no puede atribuirse ligeramente a la modalidad de enseñanza que muchos de ellos debieron seguir, la referencia directa al

² Según Ariel Torres, que tiene formación y escribe habitualmente sobre tecnología, “el cerebro consume el 20% del oxígeno que respiramos. Y el aula virtual convierte la clase en una actividad casi exclusivamente cerebral. Un dato objetivo: mi presión arterial estaba bastante por encima de lo aceptable cada vez que terminaba la clase, y, dejando de lado que uno se da cuenta cuando le suben los milibares, estuve midiendo este valor sistemáticamente, para este artículo, durante los dos cuatrimestres. Y de forma consistente, mi presión estaba muy alta al terminar cada clase. No digo que pase siempre y a todos, pero sigue siendo un dato” (Torres, 2020). Creo que este fenómeno, que efectivamente existe, sobre todo luego de participaciones prolongadas en videoconferencias, y que algunos llaman ‘fatiga de Zoom’, responde también a otros factores, algunos de orden psicológico y otros propios de la situación particular que se crea cuando nos comunicamos por este tipo de medios. Empero, no parece aún haber sobre ello estudios que lleven conclusiones claras y comprobadas.

deterioro en las relaciones con su ámbito de estudios, llama la atención y hace pensar en la incidencia que en ello puede haber tenido la enseñanza remota de la que debieron participar.

Del mismo modo, la enseñanza puramente virtual lleva por lo general a un empobrecimiento del *vínculo profesor-alumno*, que es vital para el proceso de enseñanza y aprendizaje y que se agudiza cuando esa enseñanza remota carece de los recursos que asisten a una buena enseñanza virtual. Es cierto, por supuesto, que en condiciones ideales, cuando se dispone de recursos para contar con tecnología de reciente generación y con capacidad de intervención pedagógica posterior, la modalidad virtual permite una cierta 'personalización' de la enseñanza, por lo general mejor que la que se puede generar en un aula presencial masiva. Aun así, el vínculo social que permite la clase presencial, la enseñanza cara a cara, las respuestas no verbales pero a veces muy expresivas de los alumnos a las miradas o consultas del profesor, son la base que suele dar lugar a una relación más personal y enriquecedora para el proceso de formación que la llamada personalización de la enseñanza por medios digitales. Sin duda, las posibilidades de interacción entre docentes y alumnos, y de éstos entre sí, facilitando la comunicación y el trabajo colaborativo, lo mismo que la interactividad con los materiales y los múltiples recursos de aprendizaje disponibles, está entre las grandes ventajas que distinguen a la enseñanza *online* de nuestros días. Como es sabido, esa importante ventaja no siempre ha existido, y es el desarrollo de la tecnología aplicado a la enseñanza lo que la ha hecho posible, dando con ello un paso cualitativo decisivo para el surgimiento y desarrollo de la moderna educación a distancia. Aunque son éstos unos logros ciertamente valiosos frente a las condiciones en que era posible esta modalidad de enseñanza antes de Internet y de otros avances de la tecnología, no debe olvidarse que la interacción de la que aquí hablamos es siempre una interacción por así decir *sustituta*, mediada por esa tecnología, y no la rica y dinámica interacción que es posible en la (buena) enseñanza presencial.

Y por cierto, al aislamiento social y a una cierta monotonía de la vida universitaria remota, debe sumarse la exigencia ineludible de *autodisciplina* y *capacidad de autogestión* que requiere la enseñanza

remota, condiciones éstas especialmente difíciles de encontrar en los alumnos de los primeros años, que vienen muchas veces de experiencias familiares y escolares que no crean ni fomentan el cultivo de esos hábitos. De allí a la prolongación de los estudios más allá de la cuenta, cuando no directamente al abandono, hay sólo un paso. Y esto abre la reflexión a un vasto tema que aquí sólo puedo mencionar, como es la responsabilidad institucional de acompañar la enseñanza *online* con apoyos efectivos para que estas debilidades no terminen en frustraciones individuales y en tasas de demora o de deserción más elevadas aún que en la modalidad presencial, que por su magnitud interpelan la conciencia colectiva.

En fin, sin pretender agotar la lista de debilidades que suelen asociarse a la enseñanza *online* tal como se adoptó, queda por mencionar la cuestión de las *brechas digitales* generadas por la desigualdad en la disponibilidad de recursos digitales, en el acceso a Internet y en el ancho de banda necesario para la descarga de datos suficientes para lo que normalmente requieren los estudios de nivel superior, todo lo cual se suma a los varios factores conocidos que inciden en la desigualdad. La infraestructura tecnológica gradualmente ha ido mejorando en el país, pero está lejos todavía de que la conectividad y el ancho de banda estén disponibles para todos en todas partes: si bien más de dos tercios de los hogares tienen conexión a Internet, hay un tercio que no lo tiene³. Y lo que es más grave, según datos del INDEC, son sólo cinco las jurisdicciones (CABA, Córdoba, Mendoza, Provincia de Buenos Aires y Santa Fe) que concentran el 80% del tráfico de banda ancha, que a su vez presenta una amplia correlación con la distribución del PBI en tales jurisdicciones. A causa de estos desequilibrios, la solución encontrada para evitar la interrupción de las actividades académicas como consecuencia de la pandemia, aunque valorable en muchos aspectos, con seguridad terminará ampliado las muchas desigualdades e inequidades que ya existían en nuestra educación superior. Evidentemente, “la crisis no ha sido un gran nivelador” (Mateo Díaz & Lee: 139). En lo inmediato, ello

³ Esto contrasta con la idea generalizada de que entre nosotros casi todos tienen acceso a Internet, lo que en principio vale siempre que se agregue que una gran parte de la población lo hace desde un *smartphone*, y no desde una computadora. El tamaño y otras limitaciones de los dispositivos móviles reducen, al menos por ahora, su utilidad con fines educativos, especialmente para los requerimientos de la educación superior.

se traducirá en pérdidas de aprendizajes, en demoras en el cursado, y también posiblemente en abandono de muchos que irán irremediablemente quedando atrás, como siempre en su mayoría estudiantes de los sectores más vulnerables de la sociedad. Varias de las ventajas indiscutibles de la virtualidad no son por ello fácilmente generalizables a toda la población estudiantil (y es posible que en algunos casos tampoco a todos los docentes). Con información de universidades de casi todo el mundo, se constata que “la pandemia ha empeorado dramáticamente las desigualdades tanto en la educación superior como en la investigación -entre estudiantes, entre docentes e instituciones y también entre países...” (De Wit & Altbach, 2021: 4). Las estadísticas seguramente lo reflejarán a mediano y largo plazo, porque más en lo inmediato, las facilidades para inscribirse y estudiar en la modalidad *online* desde casa, sin incómodos desplazamientos ni pérdidas de tiempo, lo mismo que los mayores índices de desempleo generados o agravados esta vez por la pandemia, terminarán probablemente por mantener, y en algunos casos incluso por empujar un poco hacia arriba, las inscripciones en las instituciones de educación superior. De lo que difícilmente puedan dar cuenta esas estadísticas, al menos entre nosotros, es la gran pérdida que todo ello habrá significado, en el mediano y largo plazo, para la formación del capital humano calificado que se requiere imperiosamente para reconstruir un país que, lo admitamos o no, saldrá de la pandemia con mayores niveles de pobreza y desigualdad.⁴

2. Reflexiones sobre la virtualidad y la presencialidad en la educación universitaria

Las discusiones sobre las fortalezas y debilidades de las dos grandes modalidades de enseñanza, la presencial y la virtual, no son ciertamente nuevas, no han surgido en ocasión de la pandemia, cuando, sin demasiada preparación ni evaluación de riesgos, se decidió optar por

⁴ Jamil Salmi, un reconocido experto en educación superior con vasta experiencia en disímiles escenarios en el mundo, anota en este sentido el impacto de la pandemia en la educación superior desde una perspectiva de equidad, en el corto y en el largo plazo, y sugiere algunas ‘políticas de mitigación’ que deberían llevarse a cabo, tanto desde las políticas públicas como desde las propias instituciones (Salmi, 2021: 5-7).

la enseñanza *online* como la única alternativa posible. Esos debates se remontan a varias décadas atrás, cuando a fines del siglo pasado los avances de la tecnología aplicados a la enseñanza, sobre todo Internet, hacían ver su enorme potencialidad y para algunos su capacidad de transformar radicalmente, de raíz, la educación superior. Lo que se trataba por entonces de demostrar era, en suma, las ventajas que la virtualidad parecía ofrecer para llegar con la educación a lugares remotos y para mejorar la calidad de los aprendizajes, convirtiéndose así en un factor verdaderamente disruptivo en la educación superior.

Se ha discutido menos, en cambio, sobre un aspecto igualmente importante e interesante pero menos explorado, como es el de preguntarnos si en la educación superior, y especialmente en la universidad, la presencialidad es realmente imprescindible y por lo tanto imposible o muy difícil de sustituir por la virtualidad en todas las actividades involucradas en los procesos de formación. Ambas problemáticas merecen sin embargo alguna reflexión.

¿La virtualidad mejora o al menos iguala la calidad de los aprendizajes que se alcanzan en la modalidad presencial?

131

Es muy claro hoy, y a nadie se le ocurre poner en duda, la capacidad real que la enseñanza *online* tiene de llegar a lugares donde la enseñanza presencial no tiene posibilidad alguna de estar presente, de asegurar la prestación del servicio de enseñanza, a menos que se instalen allí centros educativos en los que se ofrezca la modalidad tradicional⁵. En este sentido, me parece indiscutible que la enseñanza online es una innovación, si se quiere disruptiva, en un cierto sentido ‘revolucionaria’ en la educación universitaria. Esa innovación le ha permitido llegar a sitios remotos, posibilitando el acceso y continuación de los estudios a personas que de otra forma difícilmente

⁵ Otras alternativas, como facilitar el desplazamiento periódico de profesores que viajan desde la sede central para que den clases en la sede remota, han demostrado no ser académica ni económicamente viables a largo plazo, sobre todo cuando se trata de lugares muy distantes. Empero, esa opción se ha utilizado, y en algunos casos no había otra alternativa, luego de la creación de nuevas universidades, para cubrir por un tiempo limitado la carencia en el lugar de docentes competentes para el dictado de algunas asignaturas.

podrían lograrlo. Y de algún modo ello ha contribuido a una primera fase de democratización de las universidades.

No parece claro, en cambio, que la enseñanza virtual, como alternativa generalizada para todas las etapas del proceso de enseñanza superior, mejore realmente la calidad de los aprendizajes en la universidad. O al menos, que no sea inferior a la que *suponemos* se logra en las aulas presenciales por así decir tradicionales. Y las razones que se suelen esgrimir no faltan ni carecen de razonabilidad: que para estudiar *online*, como ya hemos señalado, hace falta autodisciplina y capacidad de autogestión, cualidades que con mucha frecuencia faltan sobre todo en los estudiantes más jóvenes y que claramente inciden en el rendimiento y la significatividad de lo que se aprende; que los mejores profesores de la modalidad presencial generalmente no figuran en la planta de la modalidad a distancia, siendo sustituidos por ‘tutores’, generalmente docentes de menor jerarquía académica, lo que también suele ocurrir; que, como resultado de los dos factores anteriores, la mayor demora en los estudios y el frecuente abandono terminan siendo características que definen a esa modalidad, como lo atestiguan las estadísticas de educación superior; que, en fin, las instituciones que inicialmente la ofrecían y que más bregaban por su legitimación en los ámbitos universitarios, eran aquellas que no se caracterizaban precisamente por garantizar el nivel de exigencias y la calidad de la enseñanza que ofrecían⁶. Pero esto, si alguna vez ha tenido visos de verosimilitud, ha quedado ya definitivamente superado, porque hoy, en todas partes, y gracias en gran medida al avance de las tecnologías aplicadas a la enseñanza, hasta las mejores y más prestigiosas universidades han incursionado en el desarrollo de la nueva modalidad (aunque, también hay que decirlo, casi siempre como complemento de la modalidad presencial).

Argumentos críticos como los mencionados, y otras razones que se suelen aducir, como la desconfianza en el nivel y seriedad de las evaluaciones y exámenes, podrían obviamente continuar. Sin embargo,

⁶ En los Estados Unidos, el debate sobre la enseñanza *online* que tuvo lugar en la última década del siglo pasado, estuvo muy mezclado con las discusiones sobre la enseñanza superior *for profit*, o con fines de lucro, con un importante desarrollo en ese país y en varios otros del mundo emergente, aunque no siempre merecedoras de la confianza del público ni de las agencias de acreditación en cuanto a la calidad de sus prestaciones en materia de enseñanza.

muchos de esos argumentos se basan en sospechas, más que en evidencias, sobre los resultados que se logran en términos de calidad de los aprendizajes alcanzados. Y además, *parten de un supuesto que está lejos de haber sido comprobado*, esto es, que la calidad de la enseñanza que se desarrolla en el aula tradicional es superior y pareciera que no la afectan debilidades como las comentadas.

En el debate sobre las ventajas y bemoles de la educación a distancia frente a la enseñanza presencial que tuvo lugar en Estados Unidos, parece haberse llegado a la conclusión de que en las argumentaciones aducidas suele subyacer “una falsa dicotomía” (Stokes, 2017: 289), según la cual en una de esas modalidades, la convencional, la buena calidad de los aprendizajes no se discute ni se investiga, se da por sentada, mientras que la otra, la modalidad *online*, es “osada, imprudente e ineficaz”. Según Stokes, que analiza ese debate con mucho conocimiento de causa, “de hecho existen muchos líderes académicos, Bok entre ellos⁷, que reconocen el potencial del aprendizaje online para darle un nuevo impulso al planteamiento docente sobre lo que funciona y no funciona en términos pedagógicos, tanto en el aula tradicional como en la virtual” (Stokes, 2017: 289).

133

En realidad, lo que esto pone de manifiesto es que, sin duda, conocemos muy poco sobre la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje en la universidad, en general, y no sólo en la modalidad virtual. Eso es lo que expresa uno de los argumentos críticos más reiterados, cuando se compara la modalidad a distancia con la presencial, suponiendo que de esa comparación se puede extraer una referencia decisiva para una conclusión. Y lo que en el fondo D. Bok observa y subraya, muy relacionado con esto, es la *ausencia de reflexión pedagógica* que se observa en las universidades norteamericanas, constatación que en los años recientes comienza a generalizarse en distintos países y universidades, como he comentado en un trabajo anterior (Sánchez Martínez, 2017: 34-44). Forman parte de esa naciente preocupación, entre varios otros, el reclamo y consiguiente debate sobre la necesaria

⁷ Se refiere a Derek Bok, ex presidente de Harvard, que en *Universities in the Marketplace* afirma, entre otros conceptos, que “el trabajo colaborativo del equipo de profesores, diseñadores y técnicos al crear un producto final (como un curso *online*) provocará más debates sobre los métodos pedagógicos que el que normalmente experimentan los docentes en un ámbito universitario” (Bok, 2003: 92).

formación pedagógica que se espera tengan los profesores universitarios, además por supuesto de la específicamente disciplinaria, lo mismo que la discusión sobre si es razonable afirmar, como expresan las normas estatutarias de muchas universidades en el mundo, y de la mayoría de las nuestras, que todo profesor debe hacer investigación y todo investigador debe ejercer la docencia, que si se lo toma en sentido estricto estaría desdibujando, de algún modo, el perfil profesional específico que corresponde a una y otra función. La observación que hace Bok, relativa a la casi inexistente consideración de la dimensión pedagógica implicada en el quehacer universitario específicamente docente sobre la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, plantea un gran desafío para la profesión pedagógica. De ella cabe esperar, no sólo conocimiento pedagógico profesional serio, sin concesiones a posicionamientos ideológicos de cualquier signo, sino capacidad de imaginar, proponer e impulsar intervenciones pedagógicas innovadoras, apropiadas y respetuosas de las características propias de cada disciplina, así como de los valores básicos y reglas de juego del quehacer universitario. Ese tipo de intervenciones son indispensables para acompañar y potenciar desarrollos tecnológicos que por sí solos no son siempre suficientes para incidir positivamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Hasta ahora, y al menos entre nosotros, la pedagogía como rama del conocimiento y como profesión, no ha logrado insertarse, o lo ha hecho sólo marginalmente, con aportes enriquecedores y autoridad profesional reconocida en las comunidades académicas. Aunque para ser objetivo, habría que agregar que tal vez no sea sólo una debilidad de la profesión pedagógica, sino también de culturas universitarias demasiado apegadas a la tradición, cerradas a cualquier innovación o a nuevas ideas sobre la forma de hacer las cosas de sus actores protagónicos. Empero, la evidencia de la importancia que hoy se asigna a esos saberes, augura nuevos tiempos, nuevas funciones y nuevas oportunidades para una profesión que tiene aún mucho que aportar.

En suma, aunque la definición de calidad de los aprendizajes en la educación universitaria y la forma de constatarla en situaciones concretas, es una problemática compleja y difícil de abordar, la simple comparación de su nivel en una y otra modalidad de enseñanza, es por ahora más una suposición que una conclusión basada en

evidencia empírica. Y se requiere más investigación y más atención a la dimensión pedagógica de los procesos de enseñanza, para llegar a mejores conclusiones sobre la calidad de los aprendizajes logrados en cualquiera de las modalidades, no sólo en la alternativa online.

¿Esta modalidad de enseñanza, con toda la potencialidad que le aporta la tecnología que está en su base, es entonces, en verdad, un *factor disruptivo* en la educación superior, como algunos de sus defensores aducen? Por lo que aquí llevamos apuntado como resumen de amplios debates que han tenido lugar, aún no cerrados en todas partes, en mi opinión habría que distinguir. Por su capacidad para ampliar, prácticamente sin límites, el alcance territorial de la educación superior, y si se quiere por la potencialidad democratizadora que ello implica, parece razonable concluir que es efectivamente un factor que ha transformado sustancialmente la educación superior, con impacto indudable en la realidad social.

Es más discutible que lo sea, sin embargo, cuando lo que se juzga son los cambios que la modalidad genera en la forma de enseñar, especialmente cuando sólo se vale de los innegables aportes de la tecnología, sin prestar atención ni incorporar la dimensión pedagógica propia de todo proceso de enseñanza y aprendizaje. Lo que la experiencia suele mostrar, en este caso, es que los recursos que la tecnología permite incorporar, facilitan mucho el trabajo de los estudiantes, siempre que cuenten con la actitud y disposición necesarias, pero que no se altera en lo sustancial la forma de enseñar ni tampoco, posiblemente, los resultados en términos de calidad de los aprendizajes. Naturalmente, distinto será el juicio si la enseñanza *online* que se ofrece es el resultado de los aportes tecnológicos que la hacen posible, pero también de los indispensables aportes de las ciencias de la educación y de la pedagogía y la didáctica en particular, aunque para algunos puedan ser innecesarios o parecer modestos. De nuevo aquí, hay que decir con honestidad intelectual que, al menos por ahora, no parece haber suficiente evidencia empírica que respalde este tipo de deducciones, que en muchos casos deben considerarse como afirmaciones hipotéticas con diverso grado de plausibilidad.

La otra problemática que puede ayudar a esclarecer estas consideraciones, según anticipamos antes, es una pregunta poco frecuente,

si se quiere heterodoxa, no sobre la enseñanza *online* en sí, sino sobre las razones o sinrazones de la presencialidad en la educación superior y en particular en la universidad⁸.

¿Es la presencialidad imprescindible e insustituible en la universidad?

Se sabe que en los niveles pre-universitarios sin ninguna duda lo es, y los resultados de la experiencia reciente de un año y pico de enseñanza remota en la educación básica, primaria y secundaria, si alguna vez se investigan, seguramente lo confirmarán. Pero en el nivel superior, algunos de los argumentos que se esgrimen para fundamentar la necesidad de la enseñanza cara a cara en los niveles previos, desaparecen o es más difícil encontrar razones para sostenerlos.

Pasa eso, por ejemplo, con el argumento de la motivación, la autodisciplina y la capacidad de autogestión, condiciones sin ninguna duda necesarias para que se pueda aprender sin la presencia estrecha del profesor, pero que de ningún modo pueden darse por supuestas en niños y adolescentes. Cuando se trata de jóvenes no tan jóvenes y de adultos que han crecido y que en muchos casos han pasado ya por esas etapas de formación, algunos incluso con una experiencia laboral, esas condiciones sí pueden darse por supuestas, y este tipo de argumentos pierde por lo tanto importancia. En cambio, el argumento sobre el carácter eminentemente social del proceso de enseñanza y aprendizaje en la educación básica y media, si bien con diferencias lógicas, se mantiene en la educación superior: la enseñanza es siempre una experiencia social, difícil de encontrar en la pura virtualidad. Esta vez el argumento parecería favorecer a quienes sostienen que la presencialidad es irremplazable.

Pero creo que la cuestión tiene otra complejidad en el caso de la

⁸ Un profesor de Filosofía Política de la Universidad Nacional de Córdoba, en una nota reciente, reflexiona sobre esta problemática planteando dudas y preguntas provocadoras para las que admite no tener “una respuesta más asertiva” (Gheretti, 2021), pero que en mi opinión contribuyen a cuestionarnos sobre algo que con demasiada frecuencia damos por sentado. Sus consideraciones me han ayudado a ver el interés que tiene intentar reflexionar sobre este costado de la problemática para acercarnos a alguna respuesta sobre el sentido y el lugar que tiene la presencialidad en la enseñanza universitaria, siempre tentativa y provisoria.

educación universitaria. Porque si bien se trata una institución de nivel superior, tiene algunas características que la diferencian de la que, a falta de una denominación más precisa y que vaya a lo sustantivo, hemos terminado por llamar ‘educación superior no-universitaria’. A diferencia de ésta, que por lo general ofrece una enseñanza más centrada en la formación técnico-profesional⁹, la educación universitaria apunta más, desde siempre, a una formación humana más integral, que no sólo complementa sino que de algún modo enriquece, intenta profundizar y aportar sentido y valores a la formación estrictamente profesional, y a partir de allí ofrecer principios éticos y criterios orientadores para el ejercicio de la actividad profesional o científica. Y también, por supuesto, para la vida ciudadana. Y aunque me es difícil explicar puntualmente por qué, este tipo de formación requiere de los que aprenden una participación sustantiva, aunque de ningún modo exclusiva, en una suerte de ‘comunidad de aprendizaje’, donde las personas se encuentran cara a cara, aprenden, cuestionan, debaten, se involucran gradualmente en trabajos de investigación, y se abren a las grandes preguntas y respuestas que la humanidad ha ido poco a poco planteando y respondiendo¹⁰. O al menos se lo intenta.

137

Es, se dirá con razón, un argumento retórico en la sociedad de hoy, donde suele haber más universidades masivas y casi enteramente docentes, que instituciones que cumplen o intentan seriamente cumplir con las funciones de investigación y extensión en un marco institucional de autonomía, necesario para que sea posible el ejercicio del pensamiento crítico e independiente y una vida académica más acogedora y rica. Sin duda que es un argumento que hoy, estrictamente, sólo pueden cumplir algunas universidades (a veces llamadas

⁹ Admito que esta caracterización es una simplificación bastante burda, dada la gran diversidad de perfiles de formación y de ofertas de carreras de enseñanza superior no-universitaria, que van desde tecnicaturas duras hasta carreras de formación artística, sin olvidar que entre nosotros allí se concentra gran parte de las carreras de formación docente.

¹⁰ Incluso en el ámbito más específico de la movilidad académica, se ha sostenido que “la generación de los más jóvenes merece la oportunidad de conocerse personalmente, construir habilidades interculturales, encontrarse con gente en otro país, reconocer perspectivas diferentes, desarrollar confianza y redes de trabajo, y todos los beneficios que derivan de la movilidad física. Por eso, en este nivel, la movilidad física jugará un rol todavía muy importante. Sin embargo, la digitalización puede ser una herramienta útil para preparar y acompañar la movilidad física” (Rüland, 2021: 11).

‘de *élite*’), justo en tiempos de *masividad* que aceleradamente se dirigen a la *universalización* de la educación superior, para recordar una distinción que ha hecho historia (Trow, 1974). Aun aceptando que hoy es un argumento retórico, algo romántico si se quiere, en mi opinión no tiene mucho sentido ‘darlo por perdido’ definitivamente, sino trabajar seriamente para que ese rasgo que apunta a ofrecer, además de lo estrictamente profesional, una formación humana más integral en un ambiente de libertad y pluralismo apropiado para ello, recobre vigor en la universidad actual, con las necesarias adaptaciones e innovaciones que los tiempos demandan. El derecho a la educación superior y los avances tecnológicos, relevantes como son, no tienen por qué llevarse puesto el núcleo de esa idea. Por el contrario, tienen suficiente potencialidad como para convertirse en *parte de la solución y no en parte del problema*. Para empezar, no es imposible pensar en que las instituciones que se llamen ‘universidades’ revaloricen, renueven y fortalezcan algunos de los rasgos centrales que definen a esa idea, adaptados por supuesto a la realidad de nuestros días. Y creo que tampoco es imposible trabajar e impulsar políticas serias para que estudiar en instituciones que se aproximen a ese modelo, no termine siendo un privilegio de algunos pocos.

138

Además de este argumento que requiere espacios importantes de presencialidad, tan retórico como se quiera, hay otras razones de carácter *funcional* que también abogan en su favor. Como en toda organización educativa compleja, en la universidad hay diversidad de niveles, instancias y ofertas de formación y capacitación, que están mucho en función de las aspiraciones individuales de la población y de las demandas y requerimientos de los mercados de trabajo, a las cuales las instituciones intentan responder.

Si se tienen en cuenta estas y otras características de la educación superior y de las instituciones universitarias en particular, la pregunta sobre si es posible prescindir de la presencialidad, no admite en mi opinión una única respuesta. Como la universidad no es un todo homogéneo sino que encierra en sí misma una gran diversidad, la presencialidad seguirá probablemente siendo irremplazable, al menos en parte de la formación, para los alumnos de grado de los primeros años, que entre nosotros y cada vez más pareciera que arrastran

consigo muchas características de la adolescencia. Y que, para no fracasar en su intento de ser universitarios, necesitan del apoyo pedagógico y en casos también psicológico, que cuando sólo se ofrecen virtualmente, de algún modo mediado por la tecnología, suelen carecer de la necesaria efectividad. Además, en ese primer ciclo de las carreras de grado, en el currículo no se plantean estrictamente propósitos de formación profesional sino de formación en conocimientos básicos, así como en principios y valores de la vida académica y ciudadana. Esa formación, junto con la socialización secundaria que una cierta presencialidad hace posible, son indispensables para el éxito de quienes cursan. Y en esta etapa de la vida, me parece que no son éstos argumentos puramente retóricos, como podría desprenderse de posiciones que no hacen las distinciones que menciono¹¹. Por supuesto, la presencialidad seguirá siendo también irremplazable, al menos por ahora, en algunas carreras o en parte importante de ellas, como las de ciencias de la salud y otras, donde la formación requiere, además de su necesaria base teórica, aplicaciones prácticas específicas, sea en seres humanos con los que se debe trabajar e interactuar intensamente en hospitales, clínicas y centros de salud, sea en laboratorios, talleres y otros ámbitos de trabajo, cuando la simulación no es todavía posible o no se confía plenamente en su efectividad para la enseñanza.¹²

139

Otro es el análisis y otras seguramente las conclusiones, cuando se trata de instancias y niveles de formación que vienen después de lo

¹¹ En un interesante ejercicio de análisis e imaginación prospectiva, José J. Brunner distingue, en el horizonte que plantea para su análisis, entre la enseñanza superior inicial que nosotros llamaríamos técnico-profesional (una “enseñanza en y para la acción”, aclara), que “tendrá un componente presencial importante...”, y la formación que él llama “de primer grado” (tipo *bachelors* de 3 años), que “será híbrida, con un componente ofrecido a distancia...” (Brunner, 2021).

¹² Sobre esto último, es interesante anotar que algunos profesores que utilizan laboratorios virtuales en sus clases presenciales de ingeniería, por las múltiples ventajas que ofrecen para la enseñanza, comentan que, al término de esas clases, los alumnos suelen expresar que “quieren ver el laboratorio real”, y no quedarse solamente con simulaciones, por más interesantes que sean. ¿Influencia de culturas académicas demasiado tradicionales? ¿Preferencia por una presencialidad estricta, sin concesiones aunque sean parciales a otras modalidades y alternativas que los avances de la tecnología ofrecen hoy? ¿Una necesidad sentida, entendible en estudiantes que piensan en su futura vida profesional, en la que saben o suponen que se enfrentarán con laboratorios de la vida real y no con representaciones que apenas se le aproximan? ¿O tal vez percepción clara de que la simulación no reemplaza sino que más bien complementa al laboratorio de la vida real?

básico en el proceso de formación. Para quienes cursan el ciclo profesional de las carreras de grado, que ya han aprovechado el ciclo anterior con enseñanza presencial o con predominio de ella, ya no será seguramente necesario que predomine la presencialidad, y en muchas carreras y asignaturas la virtualidad puede sustituirla con ventajas apreciables.

Algo similar puede pensarse para los cursos de posgrado en cualquiera de sus niveles: especialización, maestría o doctorado. Pero nuevamente aquí la respuesta no puede ser única ni demasiado tajante. Seguramente en esta instancia de la formación, los argumentos que se suelen esgrimir en favor de la presencialidad para quienes están dando sus primeros pasos en la universidad, no son ya pertinentes ni tienen mucho sentido. Incluso, cuando sólo se apunta a la formación estrictamente profesional, especialmente en las especializaciones, hay carreras que se pueden cursar íntegramente a distancia, sin que ello implique pérdidas o debilidades importantes en la formación que se ofrece. Lo mismo vale para muchas diplomaturas o cursos de formación continua, pensados sobre todo para la cada vez más necesaria actualización profesional.

140

Sin embargo, otro es el juicio que cabe cuando se trata de maestrías y doctorados. Aunque algunos o varios de los cursos que integran el currículo de estas carreras pueden cursarse a distancia con ventajas apreciables, no pasa lo mismo con otros, donde un cierto grado de presencialidad resulta conveniente, en particular cuando se advierte el valor de la relación de enseñanza y aprendizaje cara a cara que se puede entablar con profesores que se consideran importantes para el proceso de formación. Y algo similar pasa en estas carreras cuando se trata de seminarios, participación en equipos de trabajo y otras actividades destinadas a la formación en investigación, donde la presencialidad vuelve a ser indispensable e irremplazable, como al comenzar la vida universitaria, aunque por otras razones: la formación en investigación en serio, que de ello se trata en este caso, muy difícilmente se logra sin el acompañamiento y el seguimiento bastante personal y directo durante un cierto tiempo, de un investigador formado y comprometido con su oficio, con el cual se haya logrado empatizar o haya surgido una relación propia de los procesos de formación. Esto no niega, por supuesto, que sea posible

espaciar los encuentros presenciales, porque muchas actividades y tareas propias de esta etapa de la formación, pueden cumplirse con ventajas a través del e-mail y de otros recursos hoy existentes.

Conviene finalmente advertir que venimos en estas páginas hablando de la enseñanza *online* y la enseñanza presencial como si fueran alternativas u opciones opuestas, sin vínculos ni relación entre ellas, cuando la realidad de todos los días muestra que se pueden complementar y enriquecer mutuamente de múltiples maneras, como trataré de apuntar en el apartado que sigue.

3. Enseñanzas de la experiencia online para después de la pandemia

Aun con sus debilidades, limitaciones y omisiones, la experiencia de enseñanza remota que está permitiendo navegar la emergencia sin interrumpir las actividades académicas, si la exploramos con cierto cuidado, deja varios ‘mensajes’ y lecciones que pueden ser muy útiles a la hora de re-pensar aspectos importantes de la enseñanza y el aprendizaje en la universidad después de la pandemia. Me detendré brevemente en cinco aspectos de la experiencia que en mi opinión dejan enseñanzas importantes.

141

La tecnología fue la clave..., pero la tecnología sola no alcanza

Se ha dicho con propiedad que “el COVID-19 ha acelerado la disrupción en un mundo que ya estaba en transformación. Después de una experiencia traumática con el aprendizaje remoto en la mayoría de los países, nadie puede imaginar una nueva normalidad sin tecnología. La crisis está redefiniendo el futuro del aprendizaje y cambiando las prioridades de una manera que ayudará a los estudiantes a convertirse en líderes, y no simples seguidores de sus propias trayectorias de aprendizaje” (Mateo Díaz y Lee, 2020: 139). Más allá de que esta última aspiración llegue a ser efectivamente algo más que eso, lo que está aún por verse, la descripción sobre lo que

probablemente sea el futuro del aprendizaje dado el impacto que en ello están teniendo los grandes avances tecnológicos aplicados a la educación, parece indiscutible e invita, se diría que imperativamente, no sólo a repensar las prioridades sino también a considerar la diversidad de factores que se deben tener en cuenta para que los aportes de la tecnología puedan dar sus mejores frutos, tanto en términos de extensión de la cobertura de la educación superior como de la calidad de los aprendizajes que en definitiva se logren.

La tecnología es sin duda la clave, pero con la tecnología sola no alcanza. De ella se puede esperar:

- que contribuya a extender el alcance territorial de la enseñanza, llegando a lugares donde la enseñanza presencial difícilmente pueda hacerlo;
- que ayude a que los estudiantes puedan administrar sus propios tiempos, sin la rigidez de los horarios y calendarios de la organización académica convencional;
- que facilite el acceso a lecturas, documentos, materiales de estudio, videos y otros mil recursos para el aprendizaje, que el acceso a Internet hace hoy posible prácticamente sin límites;
- que les permita una interacción fluida con sus pares y docentes, haciendo posible el trabajo de equipo, colaborativo, generando así de paso espacios e instancias que contribuyan a completar de alguna forma el proceso de socialización presencial;
- que permita adaptar el proceso de enseñanza y aprendizaje a las posibilidades y necesidades de cada estudiante, de algún modo *personalizando* dicho proceso;
- que además de una forma de enseñanza renovada y de un lenguaje y estrategias que lleguen más a los estudiantes de este tiempo, les permita acceder a contenidos que deben ser también renovados para que resulten útiles para una buena formación profesional;
- que los docentes estén familiarizados con estos recursos de la tecnología, y capacitados para utilizarlos eficazmente empleando estrategias pedagógicas apropiadas;
- que generen la información necesaria para hacer diagnósticos realistas, ejercicios básicos de planeamiento y evaluación de resultados;

Y más, mucho más es lo que se puede esperar con buenas razones de la tecnología (aunque en más de un caso, no de ella exclusivamente).

El punto crítico es lograr que esos aportes, y muchos más, se integren con otros componentes del ecosistema de formación (estructura y contenidos curriculares, modelos y estrategias pedagógicas, estrategias de evaluación, gestión académica, competencias básicas para planificar la acción, además por supuesto de visión y determinación institucional, prioridades e inversiones que acompañen, etc.), que adquieran sentido, y que resulten así provechosos para mejorar sustancialmente los procesos de formación.

Y todo esto, necesario para que haya mejores aprendizajes, por lo que hoy se sabe la tecnología no puede por sí sola alcanzarlo.

El modelo de enseñanza subyacente no se puso en cuestión..., pero sin una apertura a nuevas alternativas y estrategias pedagógicas tampoco habrá mejores aprendizajes

La enseñanza remota que las universidades impulsaron como alternativa para no discontinuar la actividad académica, sin duda aceleró e intensificó el uso de las tecnologías disponibles. Pero la mayoría de los profesores siguieron dando clases como lo hacían en las aulas presenciales, cuando en la buena educación a distancia el rol que se les asigna cambia, y en consecuencia, cambia también la forma de enseñar. No sabemos por ahora, y no sé si alguna vez, cuáles han sido los resultados, en cuanto al nivel de rendimiento y de aprendizaje logrados, de haber seguido el camino de siempre cuando lo que se aconseja es estar preparado para encarar otro. Lo que sí sabemos es que ello ha significado una experiencia muy extenuante para los docentes y pareciera que también para muchos estudiantes, lo que tal vez lleve a unos y a otros a una valoración negativa de la modalidad en sí misma, cuando en verdad lo que puede haber fallado es la forma en que ella se instrumentó, dadas las condiciones en que la experiencia debió desarrollarse. Salvo algunas universidades que ya venían trabajando seriamente en educación a distancia, el modelo de enseñanza subyacente no pudo, dadas las circunstancias, ponerse en cuestión, y hoy se sabe

que sin una apertura a nuevas alternativas pedagógicas no hay razones para esperar mejoras en los niveles de rendimiento y aprendizaje.

Aunque hay sin duda muchas razones para considerar que hoy la tecnología es clave para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, es necesario preguntarse si los entornos digitales que hoy no pueden faltar en la tarea de enseñar, que sin duda facilitan las cosas, son también capaces *por sí mismos* de introducir cambios sustantivos en la pauta de enseñanza tradicional, con impacto en los aprendizajes, o bien si ello requiere atender además a otras condiciones. Y si bien no parece haber evidencia contundente en un sentido o en otro, hay investigaciones y experiencias aplicadas en diversos países, cuyas enseñanzas y conclusiones muestran que lo verdaderamente importante es una eficaz complementación de tecnologías y modelos pedagógicos, por lo general de corte constructivista, que aparecen como más apropiados para lo que en definitiva se busca¹³. Porque no cualquier tecnología conduce a mejorar las formas de enseñar. La siguiente me parece una buena síntesis del tipo de relación entre tecnología y pedagogía que hoy tiende a considerarse virtuosa: “En los ámbitos educativos, la adquisición o la adaptación de un producto tecnológico, sea material (*hardware*) o inmaterial (*software*), debe ser evaluado considerando tanto la pedagogía que le da sustento, como su relación con lo que su aplicación busca cambiar...” (Navarro Leal, 2018: 195-196).

144

Una conclusión importante de las investigaciones sobre este tema es, por lo tanto, que la sola presencia de estas nuevas tecnologías en las aulas, parecen no alterar por sí mismas el paradigma tradicional de la enseñanza universitaria. Esos estudios y observaciones de diversas experiencias prácticas conocidas, muestran que la incorporación de tecnologías al margen de una propuesta de enseñanza innovadora con objetivos pedagógicos y didácticos claros y definidos, no genera por sí misma un mejoramiento de las prácticas de enseñanza que impacte efectivamente en la calidad de los aprendizajes. Es más, en algunos casos pareciera que no hacen sino confirmar las prácticas

¹³ Pueden verse, entre muchos otros, los trabajos de Bates y Sangra (2011), Maggio (2012), López García (2016), Barberá (2008), Carneiro (2011), Navarro Leal (2018), Mateo Díaz & Lee (2020), Álvarez Bonilla *et al.* (2015), etc. Para una investigación empírica sobre el tema, pero más centrada en el uso de los sistemas de gestión del aprendizaje en la docencia universitaria, puede verse Rodríguez *et al.* (2014).

docentes existentes. Por cierto, esta conclusión no niega la relevancia y las ventajas que las nuevas tecnologías tienen para la enseñanza, pero advierte que para que incidan realmente en una transformación de esas prácticas docentes, deben concebirse como parte de una sólida propuesta de enseñanza¹⁴. Y es de esta apertura a renovadas propuestas de enseñanza que cabe esperar una definición clara de los objetivos pedagógicos y didácticos que se quieren alcanzar y una mayor precisión de los procesos cognitivos sobre los cuales se quiere incidir mediante un mejor aprovechamiento de esos recursos. Pareciera que en estas condiciones la potencialidad de las tecnologías para ayudar a cambiar las prácticas tradicionales de enseñanza es mayor y son hoy directamente irremplazables.

Estas conclusiones de las indagaciones teóricas actuales y de algunas de las experiencias prácticas que en distintos lugares y circunstancias se han llevado a cabo, son de la mayor importancia para el objetivo de promover formas de enseñanza más efectivas y más adaptadas a las características y al perfil de los jóvenes de estos tiempos, sobre todo de aquellos que cursan los primeros años de la universidad, con el propósito último de mejorar el rendimiento y la calidad de la formación académica y profesional que reciben.

145

La capacitación de los profesores estuvo ausente..., pero sin capacitación docente difícilmente haya mejor enseñanza ni mayor aprendizaje

En la experiencia de enseñanza remota que tuvimos durante la pandemia, no hubo inicialmente posibilidad alguna, dadas las circunstancias, de que los profesores tuvieran un entrenamiento adecuado para la nueva modalidad de enseñanza que debieron asumir. Y como vengo señalando una y otra vez, ello tiene sus consecuencias, algunas visibles y palpables, otras más ocultas y acaso más importantes.

Para enfrentar los desafíos de la post-pandemia mejor preparados,

¹⁴ Tal como lo expresa con maestría Francesc Pedró (2021), aunque con una mirada algo diferente que podría dar lugar a un lindo debate: "Desde la perspectiva de la Unesco, no se trata de promover el uso de la tecnología en sí mismo, sino más bien de hacernos la pregunta de si utilizando intensivamente la tecnología podemos mejorar la calidad pedagógica".

las instituciones debieran pensar en generar un programa integral de capacitación para sus docentes, actores relevantes en cualquier esfuerzo de transformación de la enseñanza. Integral significa, en este caso, que la capacitación no debiera limitarse a informarlos y familiarizarlos sobre los usos posibles, las prestaciones y el correcto manejo de plataformas de *e-learning*, sistemas de videoconferencias y otros recursos tecnológicos útiles, sino formarlos y en lo posible comprometerlos más sustantivamente en cuestiones y estrategias de innovación pedagógica mediada por la tecnología, apoyarlos y acompañarlos en sus primeros pasos. Lo primero es relativamente simple y puede suponerse que, al menos en parte y con sus limitaciones, se ve facilitado por la experiencia ya vivida. Lo segundo es bastante más complejo y requiere que las instituciones piensen en una estrategia apropiada. Lo tradicional suele consistir en generar cursos, seminarios y talleres, promoviendo la participación de los docentes por distintos medios. Se puede por cierto optar por alternativas de ese tipo, pero conviene saber que los resultados suelen dejar mucho que desear, sobre todo porque la posterior transferencia al aula (presencial o virtual) de los conocimientos adquiridos en experiencias de capacitación de ese tipo es siempre problemática.

146

Pueden resultar en este sentido de mayor efectividad, estrategias que apunten a promover y estimular, mediante los recursos y medios que en cada caso se crea posible y conveniente, la participación activa de docentes líderes, reconocidos tanto por su competencia disciplinaria como por su vocación por la enseñanza, en la construcción y desarrollo de *proyectos de innovación pedagógica*, donde la tecnología ocupe un lugar central como medio estratégico y como factor impulsor de la innovación¹⁵. La participación del equipo de cátedra o de los asistentes del profesor líder en el proyecto que éste dirige, puede contribuir sin duda a fortalecer el ‘efecto demostración’ en el resto

¹⁵ Una de las claves para que el proceso de innovación que aquí se propone funcione, es concebir a los docentes interesados como verdaderos artífices de sus proyectos de innovación, lo que implica que en la institución haya (y se promueva) un programa con una idea clara de qué se busca con tales proyectos y de la estrategia para llevarla adelante. En otro volumen de esta misma colección he desarrollado una idea más concreta de cómo se pueden concebir esos proyectos y de las condiciones que deben acompañar el proceso de ejecución (Sánchez Martínez, 2017: 31-63).

de la institución y a lograr que otros docentes decidan también acoplarse y participar en esta suerte de *campana por la innovación* en la enseñanza y el aprendizaje.

Está claro que experiencias de este tipo pueden funcionar con éxito si la institución que los promueve está de veras comprometida con la necesidad de llevar a cabo cambios sustantivos en los procesos de enseñanza y aprendizaje, algo no muy frecuente en nuestras instituciones universitarias. Y es algo, sin embargo, de fundamental importancia en vistas al objetivo mayor de una mejor formación profesional de sus estudiantes. Más factibles en instituciones pequeñas o de dimensiones manejables, no debieran sin embargo desecharse en universidades más grandes y complejas, en la medida que ese compromiso con el mejoramiento de la enseñanza y de los aprendizajes esté presente en los órganos de conducción y en sus políticas de asignación de recursos y de prioridades para la acción¹⁶. Cuando este compromiso esté presente en el liderazgo institucional y en sus políticas, el trabajo operativo en las unidades académicas menores (departamentos, carreras, etc.) podrá concretarse en proyectos de innovación que gradualmente se irán multiplicando. Este compromiso es indispensable para que el impulso innovador avance y termine movilizado las energías de toda la institución. Los resultados difícilmente se verán en lo inmediato, pero en el mediano y largo plazo pueden contribuir a crear una cultura de innovación sustentable, que con el tiempo termine siendo un rasgo que distinga y prestigie a instituciones que se preocupan y se ocupan del aprendizaje de sus estudiantes.

¹⁶ Aunque el foco de este capítulo no está puesto en el financiamiento del proceso de transformación del que aquí se habla para después de la pandemia, hay que saber que el mismo requiere, en cualquiera de las alternativas posibles, de inversiones que se deben de algún modo atender. Por cierto, esta no es una buena noticia para tiempos de extrema austeridad, y puede plantear dificultades a las instituciones más jóvenes o pequeñas que no han incurrido aún en los procesos de virtualización, sobre todo cuando son de gestión privada. Aun sin tener en cuenta estas inversiones, la situación de algunas de estas instituciones, sobre todo de las “que no son de élite y que no se han adaptado a la modalidad virtual” (Salto, 2021), puede ser compleja en estos tiempos de pandemia, dada su gran dependencia del financiamiento privado que prevé el régimen legal vigente.

La planificación y la evaluación de resultados todavía esperan...pero sin ellas no hay forma de conocer lo que se tiene, de prever lo que se quiere y de ser eficaz incorporando mayor racionalidad a la acción

148

En la experiencia de enseñanza remota vivida durante el primer año, está claro que ha habido mucha improvisación. En parte, y al menos inicialmente, fue inevitable dadas las circunstancias en que se debió enfrentar la crisis sanitaria. Pero por lo que se puede ver, el segundo año comenzó sin que se haya aprovechado el primero para corregir lo corregible y reorientar lo necesario. Sin ningún cambio significativo tendiente a mejorar lo que tuvo que hacerse sin preparación alguna, la improvisación pareciera ser la estrategia subyacente que en los hechos prevalece, aunque haya, como siempre, excepciones respetables. El necesario ejercicio de planeamiento estratégico para avanzar en cuestiones sustantivas del proceso de enseñanza y aprendizaje en un escenario que podría ser de mayor virtualidad plena, o de avances hacia una hibridación posible, y evitar que muchos sigan quedando en el camino, pareciera no formar parte de las políticas públicas, de la cultura institucional dominante y estar ausente de los objetivos y del estilo de gestión de muchas instituciones. Es sabido que, sobre todo en las universidades estatales más tradicionales, acordar objetivos y articular medios conducentes para intentar alcanzarlos, es por varias razones un desafío mayor. Pero si no se aprovechan momentos de cierta pausa, como los que tuvimos o pudimos hacer que tuviéramos, para enfrentar el futuro con otra mirada y con otras herramientas, que por cierto existen, no debíamos sorprendernos si mañana estamos como hoy, que como se suele decir equivale en realidad a estar peor. Y con la ausencia de evaluación, que en verdad es un componente de todo proceso de planeamiento, pasa algo similar: nunca podremos conocer los resultados a que se llega con esta modalidad de enseñanza, en términos de aprendizaje logrado y de posibilidad de persistir en el esfuerzo sin quedar en el camino, cualquiera sea la posición que se ocupe en la estructura social. Y, en consecuencia, nunca podremos tomar decisiones informadas que apunten a evitar la repetición de errores, a superar

debilidades o a potenciar lo que haya resultado positivo.

En suma, sin la decisión institucional de echar mano a algunas de las herramientas con las que el planeamiento estratégico y la evaluación trabajan, difícilmente tengamos buenos diagnósticos y podamos construir escenarios posibles que nos permitan tomar decisiones algo más informadas para salir de la inmediatez y la incertidumbre.

En fin, la experiencia *online* terminó ‘sustituyendo’ a la enseñanza presencial..., pero no parece tan claro ni conveniente que la presencialidad sea del todo prescindible en la universidad, sin que ello incida en los procesos de formación

¿Seguiremos en la pos-pandemia que se avecina con la enseñanza *online* bastante elemental que venimos practicando, como tal vez sea la tentación de algunas instituciones, o volveremos apenas se pueda a la enseñanza presencial tal como lo veníamos haciendo hasta antes de la interrupción? La opción de seguir con esta virtualidad acotada no parece tan descabellada en algunas instituciones o carreras, vista la evidencia de que es posible hacerlo, de que tiene ventajas en términos de una cierta menor complejidad en su gestión cuando ya está en marcha, de que siguiendo la pauta de la enseñanza remota que venimos transitando no se requieren mayores inversiones, y del eventual apoyo de algunos docentes y estudiantes, atraídos por el beneficio no menor de poder enseñar o de inscribirse e intentar estudiar desde la comodidad del hogar, del estudio profesional o de la oficina... Y la alternativa de volver a lo conocido, a la enseñanza presencial de siempre, con las ventajas que muchos con razón le atribuyen pero también con sus limitaciones, parece bastante lógica y posible. ¿Son sin embargo uno y otro, escenarios deseables a los cuales debiéramos dirigirnos y trabajar para ello? Los argumentos que hemos recogido sintéticamente en estas páginas, parecieran sugerir que ni una ni otra, tomada cada una como alternativa exclusiva, son opciones deseables y recomendables, aunque son por supuesto escenarios posibles y para nada descartables.

Cualquier ejercicio destinado a imaginar la enseñanza universitaria en la post-pandemia, debiera partir, en mi opinión, de un

replanteo institucional de fondo sobre la modalidad de enseñanza que se adoptará y que definirá, o redefinirá, el perfil de la universidad, con seguridad por bastante tiempo¹⁷.

Aunque los arreglos pueden ser diversos, dentro de las modalidades conocidas como “universidad presencial”, “universidad virtual” y “universidad bimodal”, lo que probablemente más incidirá en la calidad de la enseñanza a ofrecer, y en consecuencia, en la calidad de la formación a lograr, sea la *estrategia de hibridación*¹⁸ que se adopte, así como su alcance, intensidad, conveniencia pedagógica, y momento o fase del proceso de formación en que se introduzca o trabaje en cada una de las modalidades.

Los arreglos institucionales necesarios para trabajar la hibridación, no son sin embargo fáciles de instrumentar en todos los modelos. En el modelo de universidad presencial, el proceso de hibridación no debiera encontrar obstáculos insalvables, puesto que la condición de

¹⁷ A poco de comenzar la experiencia de enseñanza remota, a mediados de 2020, en una de las *recomendaciones* del lesalc para planificar la transición hacia la nueva normalidad, se sugería aplicar un modelo en tres fases: “continuidad pedagógica a distancia, reanudación de las actividades pedagógicas presenciales en el marco de las medidas sanitarias, y reestructuración de los modelos de enseñanza hacia uno híbrido que incluya presencialidad y virtualidad” (lesalc, 2020).

¹⁸ Entiendo aquí por ‘hibridación’ la complementación y enriquecimiento mutuo de cada modalidad mediante la incorporación de tiempos, formas de enseñanza y otros elementos y recursos propios de la modalidad alternativa. Si se trata de la modalidad presencial, ello se traducirá en utilizar tan intensivamente como se considere conveniente y deseable, tiempos y recursos propios de la virtualidad. Inversamente, cuando se trate de la modalidad virtual, se buscará acompañarla con espacios de tiempo y formas de enseñanza propios de la presencialidad. El resultado, en ambos casos, será una modalidad *blended*, que mezcla virtuosamente componentes de las dos en vistas a una enseñanza más rica y adaptada a los procesos cognitivos y las formas de aprender de la época. Ello exige tomar decisiones a partir de un trabajo de planeamiento de la enseñanza a nivel micro, que tenga en cuenta las características y exigencias de las distintas disciplinas o incluso de las distintas asignaturas o bloques de asignaturas. Existen varias estrategias de enseñanza híbrida, que cada institución debiera definir, adoptar o adaptar según sus objetivos y conveniencia. Por caso, una universidad tradicionalmente presencial, como la Universidad Católica de Córdoba, viene trabajando en el diseño y desarrollo de un proyecto ya muy avanzado de ‘universidad híbrida’, donde a partir de un modelo pedagógico actualizado y utilizando tecnologías de reciente generación, se propone ofrecer clases presenciales renovadas que podrán ser seguidas tanto por los alumnos que asisten al campus como por alumnos distantes que pueden seguir la enseñanza desde donde están, aprovechando la clase del docente, compartiendo el contenido y disfrutando de la experiencia del pizarrón, tan característico de la enseñanza presencial. Y otra institución reconocidamente innovadora, como la Universidad de Palermo, está ya reconvirtiéndose en ‘universidad global y bimodal’, con múltiples instancias y espacios de *b-learning*, sin renunciar por ello a la misión y objetivos que inspiraron su creación y desarrollo.

presencialidad de los estudiantes se da en este caso por descontada y la incorporación de recursos de enseñanza virtual destinados a complementar aquélla en parte ya existe, es totalmente factible y hay distintas alternativas a las que es posible recurrir. En el modelo de universidad bimodal es algo más complicado, porque la bimodalidad supone que la universidad ofrece carreras que se cursan presencialmente, donde por lo dicho no deberían presentarse mayores inconvenientes, y carreras que se cursan enteramente a distancia. En este caso, para los alumnos que viven relativamente cerca, la universidad puede organizar y ofrecer actividades para compartir momentos de presencialidad, así como encuentros con pares y profesores que tienen sus actividades académicas en el campus. Distinto es el caso de los estudiantes que viven lejos, como los estudiantes internacionales o los que viven en provincias o lugares remotos, donde no hay, por ahora, muchas formas o alternativas de practicar el *blended learning*. Empero, es plenamente legítimo que la alternativa de carreras enteramente a distancia exista (en universidades bimodales o enteramente virtuales) siempre que los estándares de calidad establecidos por el sistema universitario y los que las propias instituciones tengan, sean razonablemente exigentes y se respeten debidamente. Esas alternativas cumplen una función social y educativa de la mayor importancia, que de no existir dejaría a muchos estudiantes sin poder acceder y aprovechar la oportunidad de continuar sus estudios superiores.

151

En cualquier caso, para que el proceso de innovación que implica incorporar la hibridación en la enseñanza resulte exitoso, es bueno prestar atención a cada uno de los mensajes o lecciones que nos deja la experiencia vivida, aunque deriven en gran parte de su omisión. Esos mensajes podrían sintetizarse así: para que las cosas salgan bien y el proceso de innovación/hibridación resulte exitoso, es siempre conveniente: (i) diseñar, planificar y gestionar de modo profesional y participativo su implantación y desarrollo; (ii) definir las bases del modelo de enseñanza que se adoptará, mediado por una tecnología apropiada capaz de darle el impulso necesario; (iii) definir con cuidado y competencia profesional las posibilidades y características de la hibridación en cada modalidad y carrera según la disciplina de que se trate; (iv) preparar y capacitar a los profesores para que sean

protagonistas activos y en lo posible comprometidos con el proceso de innovación; y (v) prever con anticipación cómo se irá evaluando la experiencia en su ejecución y resultados.

En suma, la ocasión parece propicia para re-pensar estructural y funcionalmente el perfil de cada institución para la nueva etapa que se avecina. Con seguridad, ello no ocurrirá de modo espontáneo. Y si algo así sucediera, no sabremos bien en qué puede terminar, con qué resultados, con qué costos, con qué beneficios y para quiénes. Hay evidencias de que algunas instituciones ya han comenzado a trabajar en esta dirección y es de esperar que otras avancen en el mismo sentido. En cualquier caso, hará falta para ello un fuerte liderazgo institucional, un equipo profesional que acompañe, inversiones inevitables, y gran capacidad de comunicación para proponer una visión atractiva y posible del perfil de universidad que se busca, capaz de convocar y suscitar la adhesión de buena parte de la comunidad académica. Y harán falta, por supuesto, políticas públicas inteligentes e innovadoras, que marquen un rumbo, acompañen, sean flexibles, apoyen e incentiven el trabajo institucional, respetando siempre su autonomía y su misión.

152

Referencias

- Alvarez Bonilla, F. *et al.* (coords.) (2015) *Experiencias universitarias en escenarios virtuales formativos*, Cali (Colombia): 1ra. ed., Editorial USC.
- Bok, D. (2003) *Universities in the Marketplace: the Commercialization of Higher Education*, Princenton, NJ: Princenton University Press.
- Brunner, J.J. (2021) “Higher Education 2050: Disruptive Innovations and Incremental Adaptations”, Conceptual Note for Iesalc-Unesco, Futures of Higher Education (disponible en: www.iesalc.unesco.org/2021/03/29/reuniendo-conocimientos-mundiales-sobre-los-futuros-de-la-educacion-superior)

- Brunner, J.J. (2012) “La idea de universidad en tiempos de masificación”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, vol. III, n° 7, pp. 130-143.
- De Wit, H. & P. Altbach (2021) “Fighting for Funding and against Inequality post Covid-19”, *International Higher Education*, N° 105 (Winter), pp. 3-4.
- Ghiretti, H. (2021) “Universidad y clases presenciales”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 24 de enero.
- Iesalc-Unesco (2020) “Recomendaciones del Iesalc para planificar la transición hacia la nueva normalidad” (disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org>).
- Mateo Díaz, M. & Ch. Lee (eds.) (2020) *Tecnología: lo que puede y no puede hacer por la educación. Una comparación de cinco historias de éxito*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (disp. en: BID – Tecnología-lo-que-puede-y-no-puede-hacer-por-la-educacion-Una-comparacion-de-cinco-historias-de-éxito.pdf - Adobe Acrobat Pro DC)
- Navarro Leal, M.A. (2018) “Pedagogía, innovación y tecnología educativa: una mirada crítica”, en Z. Navarrete Cazales e I. Rojas Moreno (coords.): *Tecnología de la información y la comunicación en enseñanza superior. Políticas y usos didácticos*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 195-207.
- Oliveto, G. (2021) “Empieza el año real, con una *mamushka* de incertidumbres”, Buenos Aires: *La Nación*, 29 de marzo.
- Pedro, F. (2021) Intervención en el foro “La educación superior en Nicaragua y el impacto del Covid-19”, 21 de enero, *Boletín del Iesalc-Unesco*, N° 264 (disponible en <https://www.iesalc.unesco.org>)
- Rüland, D. (2021) “Internationalization, Digitalization and Covid: a German Perspective”, *International Higher Education*, N° 106 (Spring), pp. 11-12.
- Salmi, J. (2021) “Impact of Covid-19 on Higher Education from Equity Perspective”, *International Higher Education*, N° 105 (Winter), pp. 5-7.
- Salto, D. (2021) “La universidad privada argentina en la era del Covid-19 desde una perspectiva latinoamericana”, *Revista Integración y conocimiento*, vol. 10, n° 2 (publicación anticipada julio-dic.), en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/issue/view/2271>

- Sánchez Martínez, E. (2017) “El desafío de mejorar la enseñanza universitaria. Una propuesta para promover su innovación y jerarquizar su lugar en la Universidad”, en C. Marquís (ed.): *La agenda universitaria III: políticas e instrumentos de gestión*, Buenos Aires: Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior, pp. 31-63.
- Stokes, P. (2017) “Enseñanzas del aprendizaje online sobre la educación superior”, en B. Wildabsky, A. P. Kelly & K. Karei (eds.): *Reinventando la Educación Superior. La promesa de la innovación*, Buenos Aires: Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior, pp. 273-308.
- Torres, A. (2020) “Lo que aprendí tras siete meses de dar clases remotas”, Buenos Aires: *La Nación*, 24 de octubre.
- Trow, M. (1974) “Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education”, in OECD: *Policies for Higher Education*, Paris: OECD.

Configuración universitaria: un enfoque teórico disponible para las investigaciones en educación superior

155

ADOLFO STUBRIN

Propósito

El primer volumen de esta serie de publicaciones de la Universidad de Palermo en el marco de su Colección Educación Superior fue en 2004. Se tituló *“La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina”*. En aquel momento en que el país iba superando la gran crisis de 2001-2002 respondí a la generosa convocatoria con el capítulo *“Configuración universitaria y política pública de educación superior en la Argentina”*.

Presenté en aquel texto a la Configuración universitaria como un enfoque que permitiría prestar la debida atención a las interdependencias habituales que circunscriben y caracterizan los lazos entre la

profesión académica, la autoridad estatal y el liderazgo de las universidades. Puntalicé, además, que la Configuración universitaria era una categoría que podía volverse operativa y que facilitaría el abordaje conjunto de dos objetos de análisis que entre nosotros solían estudiarse por separado: por una parte, las universidades individuales, en clave organizacional, y, por otra parte, el sistema nacional y su gobernabilidad, en clave de política pública.

Cualquiera hubiera sido la repercusión de aquel primer aporte, mi compromiso con el enfoque se origina algo antes. A mediados de 2003, Christine Musselin, creadora e impulsora del concepto, fue invitada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) a dictar un curso en Buenos Aires. En aquella intensa semana de aprendizaje y reflexión tuve oportunidad de interiorizarme de sus fundamentos y de convencerme de su potencial para el campo de la educación superior, también en nuestro país.

156 A partir de 2015 estuve elaborando una investigación, que se basa en este abordaje teórico, sobre la trayectoria del sistema universitario nacional, ilustrada por el desempeño específico de la Universidad Nacional del Litoral. Se titula *“Análisis de la Configuración universitaria de la Argentina a través de la evolución de la Universidad Nacional del Litoral en el último entresiglos 1990-2010”* y fue defendida con éxito como tesis de doctorado ante la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario en junio de 2020.

Expondré en estas páginas la justificación teórica de ese trabajo, un repaso del estado de la cuestión entre nosotros, sumados a una sinopsis histórica y una presentación esquemática de las hipótesis del trabajo, con mención de algunos hallazgos. Me alienta la expectativa de que esta exposición pueda ser útil para la comunidad especializada y, en especial, sugerente para tantos jóvenes doctorandos que se proponen incursionar en la singularidad y complejidad de nuestra educación superior con sus múltiples dimensiones y problemas.

1. Marco teórico sobre Configuración universitaria

Los lineamientos teóricos sobre Configuración universitaria que empleé en el estudio provienen en su mayoría de las obras de los siguientes tres autores: Burton R. Clark, Christine Musselin (que recoge el aporte de la escuela de estudios sobre organizaciones estatales fundada por Michel Crozier) y Oscar Oszlak. Adicionalmente se extrae una noción importante de Martin Trow.

a) Los aportes de B. R. Clark:

Burton R. Clark (1921-2009) fue un sociólogo norteamericano especializado en el estudio comparado de los sistemas de educación superior. Su obra más famosa data de 1983 y se titula *“The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective”* (Clark, 1991). A pesar de que los cambios que se sucedieron en los treinta años transcurridos fueron acelerados y significativos (el propio autor los registra en buena medida en su obra posterior, *“The Entrepreneurial University: new foundation of collegiality, autonomy and achievement”*, de 2001), el libro citado primero sigue siendo un hito trascendente para entender la realidad universitaria de cualquier país.

Inscripto en la corriente funcionalista, Clark basa sus análisis en los grupos de interés que se dan cita en la vida académica. El rasgo destacable de los profesionales académicos es su doble pertenencia: participan de los establecimientos que los emplean pero mantienen un lazo de identidad con la disciplina en la que fueron formados.

El autor utiliza de primera mano diversos aportes conceptuales de Weber (la autoridad, el carisma y la burocracia, por ejemplo) y Durkheim (entre otros, la división del trabajo, la integración, la reglamentación), combinándolos con maestría.

Su teoría abona la idea de que las organizaciones académicas poseen una naturaleza propia que las distingue de otras organizaciones como las oficinas públicas o las empresas privadas. Esa peculiaridad puede sintetizarse en ciertos principios organizativos: la “base pesada”, el “tejido flojo” y el “acople laxo”, todos los cuales habían

dado lugar a la teoría de que las universidades son especies de “anarquías organizadas” y que, por lo tanto, en su seno la gobernación era dificultosa y la toma de decisiones respondía al modelo del “cesto de basura”, en el cual los problemas, las soluciones y las demandas se hacen coincidir por azar ante cada oportunidad

Al mismo tiempo, Clark propone un abordaje que así llama “internalista” para explicar las instituciones universitarias. Es decir que se propone tomar distancia de diversas corrientes de su época que consideraban que la vida académica era un reflejo o consecuencia de la estructura económica, social o política de cada país.

Según su criterio la educación superior tiene una entidad propia que justifica hallar las causas de su conformación y funcionamiento, no tanto en el exterior sino entre los propios grupos de interés y los elementos que la componen, mostrando su tendencia a la integración y, eventualmente, al cambio. Dichos elementos son cuatro: conocimiento, trabajo, creencias y autoridad.

158 En la obra comentada, el foco de atención alterna entre el sistema nacional de educación superior y los establecimientos individuales. Para Clark ambas esferas institucionales quedan abarcadas por el concepto de *integración*, abordado en el decisivo capítulo V. Allí, el autor señala tres modos o tipos ideales de cohesión de los sistemas nacionales: Estado, mercado y oligarquía académica. Puesto a repasar los casos nacionales estudiados por él mismo como eximio comparatista encuentra que en cada uno se da alguna combinación particular entre los tres modos enunciados.

Con el propósito de proveer un instrumento que permita un tratamiento comparativo de los casos nacionales propone el Triángulo de coordinación. El artefacto se forma con cada tipo ideal de coordinación como vértice. De esa manera Clark guía al lector ubicando en la superficie así delimitada a los diversos países (ocho en total) según sus características. Cerca del vértice “Estado” sitúa el sistema de la URSS; cerca del vértice “mercado” figura Estados Unidos y próximo a “oligarquía” se coloca Italia; Francia por su parte se ubica sobre la línea dibujada por el Estado y la oligarquía y lejos del polo del Mercado.

Hecha esta seminal contribución a la creación del campo, Burton Clark se zambulle durante los años noventa en un nuevo tramo de

su aventura intelectual. Investiga de cerca un puñado de universidades europeas que están cambiando. Prestar suma atención a estos aportes postreros del autor es fundamental para revisar y actualizar su teoría, tarea que él deja pendiente. Por cierto, su sistematización de 1983 ofrece un repertorio básico e insustituible de categorías y teoremas. Pero, la realidad de las dos décadas finales del siglo XX ofrece muchas novedades.

En “*Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathway of Transformation*” de 1998, en varios artículos publicados en los siguientes años y con más extensión en “*Sustaining Change in University*” de 2004 se presentan con detalle un buen número de universidades que cambian ejerciendo su autonomía. Pertenecen a varios países europeos, pero también a Estados Unidos y toma, además, sendos casos de referencia para África, América Latina y Oceanía.

La nueva categoría es conocida como *universidad entrepreneurial* (que suele traducirse al castellano no demasiado bien bajo el adjetivo *empresarial*) y se refiere a la adaptación proactiva, innovadora con que un número apreciable de universidades tienen éxito en iniciar caminos nuevos más allá del dictado de sus tradiciones (Clark, 1998; 2004).

El valor de esta etapa de Burton Clark y su aporte al conocimiento es múltiple: refuerza la importancia del estudio sobre casos institucionales de diversos países; afirma que hay transformaciones posibles que resultan irreversibles; sostiene que las pequeñas modificaciones pueden generar un cambio “incremental acumulativo”; subraya que la orientación hacia el medio externo y la interacción con éste es el factor decisivo.

Varias conclusiones que pueden extraerse de su obra de los ochentas quedan conmocionadas por estos hallazgos posteriores: el internalismo no puede verse ya como una suerte de blindaje; la parábola sobre una reversión casi fatal de las innovaciones institucionales queda matizada; el papel hasta cierto punto constrictivo que los sistemas nacionales ejercen sobre las instituciones se aliviana; en fin, siguiendo a Burton Clark es preciso reconocer que los análisis empíricos sobre el último cuarto del siglo pasado muestran evidencia suficiente sobre una realidad universitaria dinámica, abierta y desafiante en especial para quienes protagonizan la vida académica pero también para quienes la estudian.

b) Los aportes de Ch. Musselin:

Christine Musselin es una socióloga francesa, que dirigió durante muchos años el *Centre de Sociologie des Organizations*, con sede en París. Ella se formó como discípula de Michel Crozier y Erhard Friedberg, impulsores de una escuela y un programa de investigación sobre la burocracia y las oficinas públicas, cuyos resultados ejercieron influencia en las reformas estatales francesas posteriores al movimiento de mayo del '68.

Teóricos de la acción colectiva en el seno de organizaciones, Crozier y Friedberg parten del individualismo metodológico y consideran a los actores colectivos no como entidades abstractas sino como constructos sociales, que son procesos nunca terminados y siempre dinámicos. Los actores colectivos son obra y hechura de los propios actores individuales, creaciones por lo tanto artificiales destinadas a resolver complicaciones que afectan a un conjunto de personas. De esa manera los actores redefinen el campo de su interacción. Una vez conformado el actor colectivo, aquellos actores individuales que buscan con continuidad sus intereses particulares, no ponen en peligro la acción colectiva sino que incluso pueden perfeccionarla.

160

El poder, considerado como una relación de intercambio y negociación entre dos o más actores colectivos interdependientes, es una puja de fuerzas por la cual uno extrae más ventajas que el otro, si bien este segundo no está inerme frente al primero. El desequilibrio de fuerzas no excluye un marco de reciprocidad. Las organizaciones tienen zonas de incertidumbre que hay dificultad para controlar de manera colectiva; los problemas colectivos que esas áreas generan equivalen al poder que los actores particulares ostentan al controlar esas áreas.

Los “sistemas concretos de acción” descritos por estos autores consisten en las maneras en que los actores individuales enfrentan las zonas de incertidumbre al interior de las organizaciones, tejendo redes de interacción basadas en la lucha por el poder. Para el analista, la detección de las zonas de incertidumbre que cada actor social controla permite calibrar cuántos recursos de poder posee. En el afrente de sus juegos de poder los actores despliegan estrategias que pueden ser ofensivas, cuando mejoran sus ventajas previas,

y defensivas, cuando mantienen y amplían la libertad de cada actor colectivo, es decir su margen de maniobra en el marco del sistema.

Las cuatro fuentes de poder reconocibles son: a) el conocimiento experto; b) la vinculación con el entorno; c) la comunicación interna; y d) la creación e interpretación de normas y reglas internas. Una organización, para este campo de estudios la universidad, se edifica para encarar acciones colectivas. Los juegos canalizan las estrategias de los actores porque son instrumentos que reglamentan la cooperación de las personas en la organización; cada juego concilia la libertad –la jugada- con la restricción –la regla. Cada miembro de la organización participa con sus estrategias de juegos reglados en los que su poder es usado para la cooperación que beneficia al conjunto pero también a él. Por ello, las organizaciones también son para los actores espacios de poder, presión, regateo y cálculo.

Cada actor sabe que debe aprovechar las oportunidades que se le presentan como momentos decisivos para ejercer su poder. Tanto tiempo cronológico cuanto el fugaz y escurridizo tiempo de la ocasión propicia son ambos el marco para los juegos de poder en las organizaciones, a través de los cuales tanto el contexto como la interacción interna exigen hallar soluciones, definiciones y acuerdos para encaminar la acción colectiva (Crozier y Friedberg, 1990).

Muñida del mencionado enfoque organizacional y del bagaje de sus maestros, Christine Musselin, especializada en el estudio de las universidades, inicia su trayectoria a fines de los años setentas junto a Friedberg con el análisis de varias universidades francesas y alemanas. Ella agrega a la teoría de los sistemas concretos de acción colectiva tres elementos conceptuales: primero, el Sistema universitario nacional en que las organizaciones universitarias conforman, junto al Gobierno Federal y las representaciones académicas, un campo de fuerzas; segundo, la dimensión histórica singular de cada país y su comparación con otros casos nacionales. Para ese escenario de segundo nivel y sus circuitos para la disputa de recursos políticos, económicos y académicos de gran escala Musselin recoge el esquema clarkiano sobre la coordinación de los sistemas nacionales y formula su tercer elemento conceptual, la categoría de Configuración universitaria.

Con esta conceptualización Musselin da a conocer en 2001 su

libro *“Le Longue Marche de la Universitat Francaise”* (Musselin, 2004). Allí analiza empíricamente los avatares del sistema universitario francés, desde las reformas napoleónicas hasta fines del siglo XX. Su conclusión es que ciertos rasgos de las universidades francesas originados en la fase modernizadora de principios del siglo XIX continúan hasta fines del siglo XX.

Recién entonces ocurre el primer cambio sustantivo: la introducción sobre 1989 del régimen de la contratación a través del cual las universidades, y no ya las facultades, pudieron gestionar y obtener fondos para inversiones prioritarias por parte de una oficina ministerial específica, la DPDU (*Direction de la programmation et du développement universitaire*).

Musselin rescata el Triángulo de Coordinación de B. Clark pero también le dirige algunas críticas. En ese punto, el modelo propio de Musselin, la Configuración Universitaria se utilizará para designar el marco o encuadre en que funcionan tanto el tipo de gestión de las universidades, como el régimen de gobierno del SUN y, así también, los modos de regulación propios de las comunidades disciplinares.

162

Así logra exponer diferencias y semejanzas acerca de cómo se articulan y entrelazan en cada sistema nacional los principales actores colectivos. El supuesto adoptado con convicción es que los tres señalados son “órdenes regionales incompletos” y que es en vano estudiarlos por separado como si fueran autónomos ya que sólo pueden abordarse con sentido si se analizan las interdependencias que los unen. La obra en que demuestra el potencial comparativo de su esquema es extendido más adelante a universidades del sistema norteamericanas en *“Le marche des universitaires: France, Allemagne, Etats-Unis”* de 2008.

c) El cruce entre B. R. Clark y Ch. Musselin:

Se hace aquí necesario puntualizar ciertos matices teóricos que diferencian las obras de Burton Clark y Christine Musselin, los dos principales autores de referencia.

En investigaciones sobre el modelo de la *Entrepreneurial Universities* europeas, consolidado luego en el libro *“Cambio sustentable en la Universidad”*, escrito en 2004, B. Clark informa sobre las

transformaciones alcanzadas en varios casos estudiados durante la década del noventa. Allí su postura internalista, escéptica sobre la posibilidad del cambio en las universidades, experimentó un giro significativo. Esa investigación le permitió informar que las universidades, por efecto de ciertas restricciones y oportunidades proporcionadas por el contexto, podían ser gobernadas y modificadas por una acción intencional y que el entorno socioeconómico interactuaba con los académicos, conmoviendo no pocas veces sus prácticas tradicionales (Clark, 2004: 32-37)

Por su parte, Ch. Musselin se propone eludir la tendencia a ver el pasado como un condicionamiento casi ineludible para la dinámica entre los actores universitarios. Su teoría permite explicar la libertad de los protagonistas de las universidades para abrir nuevos caminos, sin perjuicio de tomar muy en cuenta el trayecto histórico y los marcos y condiciones institucionales en que lo hacen. Musselin dirá, por lo tanto, que las universidades no tienen que ser consideradas “anarquías organizadas” y por lo tanto al borde de la ingobernabilidad aunque, sí, instituciones de difícil gobernabilidad, en sus palabras “organizaciones con dimensiones anárquicas”.

163

Una segunda discusión potencial, nunca explicitada, entre Clark y Musselin es acerca de qué estrategia investigativa es preferible: estudiar los casos nacionales o los casos institucionales. El “segundo” Clark es explícito en optar por el análisis de instituciones. Su comparación selecciona universidades de diversos países. La lente apunta, ahora, a comportamientos y rasgos para los cuales el contexto nacional no parece determinante. La evolución de las universidades sería *per se*, entonces un objeto de estudio y una evidencia suficiente sobre una nueva tendencia mundial.

Musselin, por su parte, despierta otra sugerencia: ver el nivel de las instituciones como una resultante necesaria de ciertos rasgos que les imprime el sistema universitario nacional al que pertenecen. Por lo tanto, el estudio de los casos institucionales es insustituible para entender un sistema nacional, pero el estudio individual y comparado de los casos nacionales, a diversa escala, es también indispensable si se quiere, luego, identificar problemas y desempeños específicos en el nivel de las universidades particulares.

Se puede considerar que mi tesis debió debatirse en esta encrucijada. Siguiendo al segundo Clark me propuse presentar el caso de la Universidad Nacional del Litoral que, atravesando fronteras, se demuestre como una universidad pública devenida *entrepreneurial* en la Argentina del entresiglos XX y XXI. Sin embargo, siguiendo a Musselin, inspirada en el “primer” Clark, entiendo necesario situar el caso institucional en el marco de la larga trayectoria de la Configuración universitaria y de su desempeño contemporáneo, descriptos ambos en el caso nacional elegido.

La subunidad institucional no quedará abstraída del caso nacional, por el contrario uno y otro nivel se complementan para interpretar la eventual aparición del cambio universitario y calibrar una confluencia de facilidades y obstáculos que el sistema nacional proporciona a la acción institucional de una, varias o muchas de sus universidades, sin por eso coaccionarlas a deslizarse o a frenarse en un cauce determinado.

d) Los aportes de O. Oszlak y M. Trow:

164

Con respecto al tercer autor, Oscar Oszlak, cabe señalar que es uno de los fundadores de la moderna ciencia política en la Argentina, pionero de los estudios sobre administración pública, artífice de la modernización del aparato estatal del país y analista sagaz de los desafíos que la actual revolución tecnológica plantea a la democracia. Su contribución a la tesis se despliega en varios frentes. Primero, ofrece una guía para estudiar la autoridad gubernamental en la configuración universitaria; segundo, resalta el rol de la generación fundadora de la Argentina moderna en las tareas de construcción estatal y nacional, de las que el Sistema universitario nacional formó parte; tercero: subraya a éste como un campo de política estatal o política pública; cuarto: aporta al análisis del tejido institucional y burocrático entendido como capacidades estatales de las organizaciones públicas, en gran medida aplicable a las universidades.

Dado el indudable régimen jurídico de orden público que instituye el sistema universitario nacional, es claro que las universidades nacionales argentinas se inscriben en el repertorio de las instituciones estatales que sirven como infraestructura de la sociedad. Por eso, les

cabe esta caracterización: *“En su objetivación institucional, el aparato del Estado se manifiesta como un actor social, diferenciado y complejo, en el sentido de que sus múltiples unidades e instancias de decisión y acción traducen una presencia difundida -y a veces contradictoria- en el conjunto de relaciones sociales.”* El referente común de su diversificado comportamiento, *“...es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad”* (Oszlak, 1997).

Los conceptos expuestos, que fueron utilizados en la investigación, se complementan y completan con una noción clave creada por Martin Trow (Trow, 1998). Cabe destacar a Trow como uno de los referentes indispensables para el campo de estudios de la educación superior, por sus tempranos análisis sobre la masificación del sistema universitario desde los años sesenta. La decisiva noción que Trow ofrece es la confianza del Estado; la variación histórica de la relación entre el aparato coactivo público y las universidades podrá caracterizarse haciéndola operativa y refinándola según las exigencias del objeto de estudio. Una primera aplicación de esa variable al caso argentino fue realizada por Pedro Krotsch (Krotsch, 2002: 102-103).

El caso real paradigmático de la confianza estatal es la relación entre el Reino Unido y las clásicas universidades de Oxford y Cambridge. Éstas son instituciones públicas gestionadas con completa independencia por la comunidad académica, según su propio régimen. Pero, la financiación es por entero estatal y no se sujeta a condición alguna.

En el otro extremo, el modelo de control o tutela estatal, en cambio, hace a las instituciones académicas dependientes de decisiones de la oficina gubernamental correspondiente. El financiamiento está atado al cumplimiento del plan de estudios oficial que, a su vez, confiere validez jurídica al título. Al ocupar los cargos necesarios, abiertos por el Estado, los profesores son funcionarios públicos. Es, en general, el mecanismo europeo continental. La confianza estatal es reducida y el régimen se aplica, en el caso francés, a través de los arreglos entre la asociación nacional de cada disciplina-profesión con el ministerio del ramo, a través de una dirección nacional de tutela.

En el siglo XX argentino el Gobierno Federal alternó, a través de los sucesivos regímenes políticos, el reconocimiento de la autonomía y el cogobierno interestamental con la designación directa

de las autoridades y del personal académico. La confianza que las autoridades estatales depositan en la ciudadanía universitaria para conformar, a través de la representación estamental democrática, su gobierno propio es el criterio del que depende el empleo de un modelo de articulación u otro.

2. Estado de la cuestión en la Argentina

En los años ochenta, a poco de andar el ciclo democrático, se fue formando en la Argentina el campo de estudios de la educación superior, que marcó un antes y un después para el tratamiento académico de este objeto de análisis. La tesis se nutre de esa producción académica.

La bisagra fue marcada por dos libros pioneros: *Universidad, Política y Sociedad* (1985) de Augusto Pérez Lindo, un tratamiento informativo del asunto con perspectiva sociológica, de reseña histórica y de análisis político y *La Educación Superior en la Argentina* (1985) de Daniel Jorge Cano con un análisis sociológico sistemático y crítico sobre la enseñanza universitaria argentina en época autoritaria.

166

El punto de inflexión decisivo fue aportado por la obra de Pedro Krotsch quien es reconocido como el fundador del campo de estudios, lo que se manifiesta tanto en su obra como en la formación de discípulos, la creación de la revista *Pensamiento Universitario*, el primero de cuyos 17 números fue lanzado en 1998, y la organización de los Encuentros Nacionales y más tarde también internacionales sobre “La Universidad como Objeto de Investigación”, el primero de los cuales tuvo lugar en la UBA en 1996. A su vez, a estos tres investigadores se deben las primeras iniciativas para crear maestrías especializadas en la problemática.

Para pasar revista a la bibliografía sobre educación superior y universidad en la Argentina que sirvió como referencia para la tesis, es conveniente considerar las obras clásicas, con sus varias vertientes, y luego presentar las realizadas en tiempos más recientes en su mayor parte ubicadas en el marco de las nuevas condiciones intelectuales.

Las crónicas sobre el itinerario institucional, a veces escritas por

historiadores y a veces por exrectores o exdecanos, comprenden al puñado de universidades clásicas así como muchas de sus facultades. Un libro importante en esa línea es *Historia de la Universidad de Buenos Aires* (1962) de Tulio Halperin Donghi, que revela numerosos detalles recogidos en la tesis sobre, por ejemplo, la remodelación del sistema en las dos primeras décadas del siglo XX.

Con interés por la cuestión jurídica hay también muchas obras destacables, pero tal vez la más consultada es *Debates parlamentarios sobre la Ley Avellaneda* (1968) realizada por Norberto Rodríguez Bustamante, en la que fue posible interpretar los esquemas con que los legisladores argumentaron sobre el sistema en ciernes. En esa línea institucionalista hay que anotar dos aportes valiosos para la tesis: la de Emilio Fermín Mignone titulada *Política y Universidad: el estado legislador* (1998), un libro de interpretación histórica en que este intelectual de filiación no reformista hace un repaso ecuánime e ilustrado sobre la trayectoria de las universidades en dos siglos; y, *La formación del sistema universitario nacional: desarrollo y crisis (1880-1946)* (1993), tesis de doctorado de Estela María Miranda que expone de manera sistemática las condiciones estructurales de la Argentina en interacción con las cuales se desarrolló el sistema universitario hasta mediados del siglo XX.

167

La Reforma Universitaria es eje de una cuantiosa bibliografía, encabezada por los propios actores del acontecimiento. Entre muchos, pueden considerarse muy relevantes Gabriel del Mazo con los tres tomos de *La Reforma Universitaria y la Universidad Latinoamericana* (1957) y Julio Víctor González con *La universidad: teoría y acción de la Reforma* (1945), de gran utilidad para recrear la gestación del movimiento pero también su evolución a lo largo de las décadas y su constante interacción con la política nacional.

En relación con el movimiento estudiantil también se consultaron análisis específicos. Entre ellos el libro de Juan Carlos Portantiero *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria* (1978) que expone con rigor la revolución estudiantil desde una perspectiva de izquierda.

Acerca de la investigación científica, tema relacionado estrechamente con la política universitaria, corresponde enfatizar en dos figuras intelectuales fundamentales: José Luis Babini autor de *Historia*

de la ciencia argentina (1949) y Gregorio Weinberg con su *La ciencia y la idea de progreso 1860-1930* (1998), ambas contribuciones seminales sobre los orígenes de la investigación sistemática y sus pioneros.

Un párrafo aparte merece la deuda con el comparado internacional y los maestros que en los países centrales organizan redes de investigadores sobre aspectos abordados en esta tesis. Tres referentes pueden señalarse con sendos libros sobre el estado internacional del arte. Son el alemán Ulrich Teichler con *Comparative Higher Education: potentials and limits* (1996), el estadounidense Philip Albatch con *Educación Superior Comparada: el conocimiento, la universidad y el desarrollo* (2001) y el británico Guy Neave, autor de *Prevenir o curar. La universidad como objeto de estudios* (2001).

Con respecto a Ch. Musselin, como ya señalé en el apartado anterior, sus aportes conceptuales derivados de la aplicación del enfoque comparado al estudio de los sistemas de educación superior de Francia, Alemania y Estados Unidos han inspirado este trabajo, sobre todo a partir del concepto de Configuración universitaria. El marco teórico aquí utilizado encamina el trabajo por ese carril, en la perspectiva de habilitar en el futuro un uso más intenso y agudo del caso argentino en el comparado internacional.

168

Un trabajo académico en que la obra de Musselin es tomada en cuenta es el de Daniela Atairo *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la UNLP durante 1986-2014* (2014), una tesis doctoral en la que se estudia un caso institucional y, tal vez por eso, el allí utilizado concepto de Configuración universitaria, sigue encerrando un potencial aprovechable. Formula Atairo la clasificación sobre formas de gobierno en la que destacan la de “base colegiada amplia” y, su contrafigura, la “con base en una línea de ejecutivos”. Tales categorías respaldan una analogía entre el gobierno universitario y los sistemas políticos estatales, en que el presidencialismo y el régimen parlamentario son los polos típicos.

Con respecto a los años noventa la educadora Norma Paviglianti aportó un primer libro: *Neoconservadurismo y educación: un debate silenciado en la Argentina del '90* (1991) y un segundo, volcado a un análisis crítico del período, escrito en colaboración con María Catalina Nosiglia y Mónica Marquina: *Recomposición neoconservadora. Lugar*

afectado: la universidad (1996). Allí se caracteriza la política educativa de los primeros años del menemismo y su confrontación con el modelo reformista al que adherían las principales universidades nacionales. Los mismos años son analizados por Pedro Krotsch en su artículo *La Universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?* (1993). También hace su contribución Marcela Mollis a través de *La Universidad en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (2003). La calificación del período oscila entre neo liberalismo y neo conservadurismo, lo cual no es una diferencia nominal. Esta tesis se alinea más con Paviglianiti en el sentido que en los noventas se manifestó no sólo una ideología económica sino también social y cultural y que los rasgos elitistas y retrógrados fueron aquí más fuertes que en el experimento chileno pinochetista, por citar el caso más conocido.

Otra polémica en esos años se entabla entre los economistas; están quienes sostienen que los beneficios universitarios son apropiados en forma privada por los graduados y quienes defienden el carácter social del valor de los títulos y los ejercicios profesionales. Fueron de influencia, por una parte, la obra de José A. Delfino y Héctor Gertel *Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las Universidades Nacionales* (1995) y, por la otra, *Economía política y educación superior. Crítica al pensamiento neoliberal* (2001) de Juan Carlos Hidalgo. La reverberación de esa polémica es actual y la tesis presta atención a ambas.

Se distingue en el terreno de la economía y los estudios cuantitativos varios trabajos de Ana María García de Fanelli entre los que cabe destacar los artículos *Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México* (1999) y *La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: alcances y limitaciones de las políticas de asignación* (2007). También su libro *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades* (2008). Estos aportes fueron de utilidad para relevar las opciones de política pública que se discutieron en el período estudiado, en particular el cambio desde el financiamiento a la oferta hacia los aportes condicionados a finalidades definidas y las alternativas entre apoyos focalizados y apoyos globales a las universidades con los correlativos efectos esperables, según el comparado internacional.

En materia historiográfica resulta indispensable el libro de Pablo Buchbinder *Historia de las Universidades Argentinas* (2005) que resume por primera vez de manera integral y actualizada el trayecto de las instituciones académicas desde 1620 hasta 1990 y el entramado de relaciones de ésta con la sociedad, la política y la cultura. Dado que la tesis defiende la idea de la gestación socio-histórica de la realidad presente, este libro ha sido un aporte relevante. Este autor sostiene en diversos pasajes de su obra que el defecto de las universidades argentinas fue haber estado orientadas casi con exclusividad a la formación profesional. Esta tesis propone una explicación histórica más comprensiva sobre esa especialización académica, sin desconocer que en todas las épocas hubo demandas para hacer que la investigación científica se haga más medular en la actividad universitaria.

170

Un conjunto de investigadores del campo conforman en 2003 la RIEPESAL (Red interuniversitaria para el estudio de las políticas de Educación Superior en América Latina), con nodo en la Universidad Nacional de General Sarmiento e integrada por núcleos situados en las universidades nacionales de San Luis, Patagonia Austral, Rosario y asociados en las de La Plata y Quilmes. De manera individual o compartida ese grupo de académicos, a través de sus publicaciones hace a la tesis relevantes aportes.

En relación a la legislación y la jurisprudencia, la tesis recibe varios aportes importantes. Entre ellos, el clásico de Enrique I. Groisman *La Universidad como problema jurídico* (1968), cuestiona la legislación de facto como antítesis de la Ley Avellaneda. José Luis Cantini, con *La autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales* (1997) compara pormenorizadamente los textos legales de las diversas épocas; aunque no los contrasta con los hechos reales ofrece interesantes observaciones técnico-jurídicas. Por su parte, Alejandro Finocchiaro da su perspectiva en *UBA c/ Estado Nacional: un estudio sobre autonomía universitaria* (2004), con una revisión jurisprudencial meticulosa y una atendible interpretación constitucional de la autonomía que, no obstante, queda a distancia de la presentada en la tesis.

Mónica Marquina y Germán Soprano coordinan un volumen dedicado a *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (2007), en la

que la Ley de Educación Superior es analizada con detalle desde un ángulo más politológico que jurídico, sintonía de la que la tesis se hace eco. También, Luis Mántica escribió *Las universidades públicas en el ordenamiento jurídico argentino. Delimitación y contenido de la autonomía universitaria* (2010), donde discute la cuestión de la delegación legislativa en los estatutos universitarios y si es constitucional o no el mecanismo de CONEAU y de la SIGEN, asuntos de sumo interés para el estudio. Por su parte, Gonzalo Álvarez y Guillermo Ruiz son autores del capítulo *La organización histórica del nivel universitario según sus bases constitucionales y legales* (2012), donde reseñan la historia institucional de las universidades y su relación con el Estado, incluyendo las cláusulas de la reforma de 1994 que aportaron a mi trabajo datos y enfoques valederos.

Sobre política y gobierno universitario la producción es más profusa y pueden anotarse: el libro coordinado por G. Tiramonti, C. Suasnabar y V. Seoane *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional* (1999) en el que puede destacarse el capítulo de Claudio Suasnabar *Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencia emergentes en el gobierno y la gestión académica* que da tratamiento al conflicto en torno a la modernización de los noventas, las posiciones de la SPU y de las universidades tradicionales en asuntos clave como el ingreso directo, la asignación de recursos y los márgenes para la autonomía. También, en relación al balance sobre los noventas el libro coordinado por Adriana Chirroleu *Repensando la Educación Superior* (2001) hace una contribución comparable sobre el impacto del modelo de política pública de los noventas, la evaluación y acreditación, los fondos condicionados, los organismos de amortiguación, el posgrado y el espectro de respuestas de las universidades, entre el rechazo y la adaptación acrítica.

Con respecto a la década de los dos mil, destacan dos artículos tempranos: *Transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: Los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional* (2004) de María Catalina Nosiglia, donde se estudia el modo de funcionamiento del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) y el Consejo de Universidades (CU) calibrando

cuanta cesión de autonomía universitaria implican. De su parte, el artículo titulado *Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner: entre la inercia y la búsqueda de diferenciación* (2005) de Claudio Suasnabar, reconoce que la matriz de los noventa sigue impregnando la política pública e indaga acerca de qué cambios, aunque fueren marginales pueden realizarse. Sobre la coordinación interuniversitaria, Laura Roberta Rodríguez aporta un artículo destacado, en que la tesis abrevia: *Veinte años de prácticas de coordinación universitaria. De la Ley de Educación Superior a las medidas adoptadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Argentina 1995-2014). Una propuesta de problematización* (2016), allí se caracteriza la condición híbrida del CIN, a través de sus actividades y resoluciones, discutiendo su aptitud organizativa para la formulación de política pública.

Además, pueden indicarse los libros con perspectiva plural compilados por Carlos Marquis, el ya mencionado *La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina* (2004); sumado a *La Agenda Universitaria II. Propuestas de política pública* (2014); y, *La Agenda Universitaria III* (2017) en los que se ensayan posibles alternativas de diverso signo cuando ya parece haber un estancamiento de temas y métodos en el sistema universitario nacional.

También en la década del 2000 Antonio Camou, en su ponencia ante el V Encuentro de la Universidad como Objeto de Investigación, aborda de manera precursora el tema *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. Notas para la discusión* (2008), en el cual defiende la fertilidad del concepto de gobernabilidad frente a variantes teóricas más sofisticadas como gobernanza, criterio receptado en la tesis.

Por su parte, Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi son compiladores de *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (2012); allí destacan el capítulo de Claudio Suasnabar y Laura Rovelli *Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente*; el aporte de Mónica Marquina titulado *¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento y el capítulo La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos de Kirchner* de Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta. Todos ellos fueron valiosos para este trabajo, en la medida en que sus críticas a la política universitaria de la década

no desconocen los progresos en el financiamiento público y el interés por la democratización social de los claustros.

Un punto importante, que es el régimen de títulos, fue tratado en profundidad por Pedro Krotsch y Daniela Atairo en su libro *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas* (2008), asunto de sumo interés para el tramo de mi tesis vinculado a un diagnóstico sobre el control burocrático tradicional, una vez introducido el sistema de aseguramiento de la calidad.

Una presentación bastante completa sobre la instalación y caracteres del sector privado del SUN se encuentra en el libro de Juan Carlos del Bello, Osvaldo Barsky y Graciela Giménez *La universidad privada argentina* (2006), que aunque algo encomiástico es útil para ponderar la incidencia creciente del sector, como se ve en la tesis, y sus problemas específicos.

Varios estudios sobre el impacto de la evaluación y acreditación, por un lado, y del planeamiento y la dirección estratégica, por el otro, han sido atendidos en la tesis. Sobre lo primero fueron consultadas varias contribuciones de Pedro Krotsch: la más temprana fue *Organización, gobierno y evaluación universitaria* en el libro compilado por Adriana Puiggrós y el propio Krotsch *Universidad y evaluación. Estado del debate* (1993). Mucho después se publicó *El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina* que es un capítulo de *La Universidad Cautiva* (2002), libro organizado por el mismo autor. Más adelante, bajo la coordinación de Krotsch sumado a Antonio Camou y Marcelo Prati, se publica el trascendente *Evaluando la evaluación: Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (2007). La perspectiva de Krotsch es inspiradora porque, más allá de los procedimientos técnicos, la explica como un espacio para dirimir conflictos y arbitrar las luchas de poder entre los diversos actores en el sistema.

En materia de acreditación de carreras, el artículo de Sonia Araujo y Lucía Trotta trata el tema *La acreditación de las ingenierías: Configuración compleja en la institucionalización de la política* (2011), en que se comenta la acreditación de carreras de grado, en particular los efectos de la primera ronda sobre las trece especialidades de la ingeniería.

Acercas del segundo tema, Carlos Marquis es autor del libro inicial

con *Planeamiento Universitario en América Latina* (1988) que hace la primera revisión sobre los métodos superadores del antiguo planeamiento normativo. Más adelante, Roberto Vega escribió *La gestión de la Universidad. Planificación, estructuración y control* (2009), donde vuelca la perspectiva de la dirección estratégica en combinación con la nueva gerencia pública. Compiló, también, *Decisiones en la Universidad Pública* (2010), útil por sus investigaciones reveladoras sobre el bajo uso de información en el gobierno académico.

Con respecto a actores universitarios y sus funciones, se puede relevar la profesión académica, sobre la que Norberto Fernández Lamarra y Mónica Marquina son autores, en el marco de la red internacional orientada por U. Teichler, de *La profesión académica en la Argentina: explorando su especificidad en el marco de las tendencias internacionales* (2008) y compiladores del libro *El futuro de la profesión académica. Desafíos para los países emergentes* (2012). Se muestran allí los caracteres salientes del profesorado universitario argentino y sus signos de insuficiente profesionalización: baja dedicación, retribución insatisfactoria, pluriempleo, escasez de doctores.

174

Con respecto a la investigación científica en la universidad cabe destacar el aporte de los grupos nucleados en torno a Carlos Prego y Mario Albornoz. Prego y Oscar Vallejos presentaron *La construcción de la ciencia académica. Instituciones, procesos y actores en la universidad argentina del siglo XX* (2010), como capítulo de libro, trabajo en que presentan los antecedentes de radicación de científicos en las universidades nacionales durante el siglo XX y sus vicisitudes hasta la transición democrática. Albornoz, por su parte, es autor junto a José A. López Cerezo de *Ciencia, tecnología y universidad en Iberoamérica* (2010) y *Reformar la universidad en la sociedad del conocimiento* (2018), donde se vuelca el enfoque de ciencia, tecnología y sociedad (CTS) en la descripción de las políticas desde la apertura democrática.

En relación a los años noventa es valioso el libro de Sonia Araujo *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura* (2003), en la que se muestra evidencia sobre el efecto engañoso que una política de meras retribuciones materiales puede generar para el desarrollo científico en las universidades.

En materia de posgrado destaca de nuevo Pedro Krotsch con su

artículo *El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación* (1996), así como también Osvaldo Barsky quien junto a Mabel Dávila son coordinadores del libro *Las carreras de posgrado en la Argentina y su evaluación* (2010). En ambos trabajos se muestran los antecedentes y primeros pasos de la creación del nivel de posgrado, con sus expectativas y riesgos, por parte de Krotsch y abundantes datos sobre sus resultados una vez avanzado el desarrollo de la oferta de carreras, con sus puntos débiles y fuertes, por parte de Barsky. Por su parte, Cynthia Jeppesen muestra el impacto de las políticas para el último tramo del estudio en “Estrategias, instrumentos y resultados de la política de recursos humanos del CONICET en los últimos diez años” (2015).

Con respecto a los recursos humanos altamente calificados fue importante el libro de Lucas Luchilo *Más allá de la fuga de cerebros. Movilidad, migración y diásporas de argentinos calificados* (2011), que muestra un panorama realista sobre la circulación de doctores hacia el mundo desarrollado y las dificultades de su reinserción en el país.

Sobre el movimiento estudiantil, una de las investigadoras que analiza su evolución y los nuevos fenómenos es Victoria Kandel, autora de los artículos *Reflexiones en torno a las nuevas formas de participación estudiantil en la vida política de la universidad* (2002) y *Gobierno universitario y participación estudiantil. Consideraciones sobre el cogobierno y la democracia en la universidad pública* (2010), que a través de entrevistas e interpretación sigue la evolución de las delegaciones estudiantiles en los órganos colegiados de algunas universidades, tradicionales y de nuevo tipo.

También fue de utilidad *Universitarios y política. Notas para una caracterización general de los estudiantes de la UNLP* (2012), trabajo conjunto de Daniela Atairo con Sebastián Varela y Yamila Duarte, que provee una útil sociología del estudiantado y de sus modalidades de participación política reciente.

En torno a las políticas de incorporación de estudiantes se atendieron los análisis críticos al ingreso directo de Víctor Sigal en su libro *El sistema de admisión a la Universidad en la Argentina* (1995) y su artículo *El acceso a la educación superior. El ingreso irrestricto ¿una falacia?* (1993), donde expone con evidencia empírica la articulación entre la enseñanza media y la universidad y discute que el ingreso directo haya tenido efectos democratizadores importantes. En tiempos más

recientes, se consideraron aportes sobre el mismo tema de Marcelo Rabossi con su artículo *Acceso (¿ingreso?) a las Universidades Nacionales Argentinas: permisividad y consecuencias* (2014), un estudio con lógica económica del que se tomó nota sobre los costos implícitos de la masividad estudiantil seguida de bajos rendimientos.

Sobre la relación entre universidades y el mundo del trabajo fueron aprovechados tanto los trabajos de Marta Panaia como los de Graciela Riquelme y sus equipos de investigación. De la primera autora se consultó *Trayectorias profesionales y demandas empresariales de ingenieros en Argentina* (2001) y *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en la Argentina* (2008), que dejó un aporte ilustrativo de carácter académico y, de la segunda, sus libros *Educación superior, demandas sociales y productivas y mercado de trabajo* (2003) y, como directora y editora, *Los estudiantes avanzados, el trabajo y sus expectativas profesionales. Aportes a la política académica de una universidad pública* (2015), en los cuales se aprecia una perspectiva más próxima a la formulación de políticas, en particular las de articulación entre la formación universitaria y las necesidades de recursos humanos del aparato productivo.

176

Con respecto al proceso de creación de nuevas universidades públicas cabe consignar, desde los años noventa, al informe *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico* (1997) de Ana María García de Fanelli. También el capítulo del ya citado libro sobre los gobierno Kirchner titulado *La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas* (2012) de Carlos Pérez Rasetti. En esos dos aportes se extraen los ribetes polémicos sobre la proliferación de universidades en el conurbano bonaerense, con su mezcla de vocación social democratizadora e intereses políticos contingentes.

En lo atinente a las cuestiones de política curricular y pedagógica son trascendentes los aportes de Edith Litwin en *Las configuraciones didácticas* (1997) y *Tecnología educativa: política, historias, propuestas* en los que se consultó lo relativo al constructivismo didáctico y a la educación a distancia, sus posibilidades y dificultades. Así también, resultó indispensable la lectura de *Modalidades y proyectos de cambio curricular* (1999) y *Docencia, investigación y extensión: un*

vínculo necesario (2015) de Alicia Camilloni, que actualiza los conocimientos y las alternativas conceptuales sobre desarrollo y gestión del currículo universitario y, en particular, sobre la educación experiencial aplicada en la UNL sobre el fin del período estudiado. Fue útil el trabajo de Sonia Araujo *Entre el ingreso y la graduación. El problema de la democratización en la Universidad. Masificación, abandono y baja graduación: una convivencia hostil para la política universitaria* (2017), cuya notable observación crítica está en la médula de los argumentos de la tesis sobre el problema principal del bajo rendimiento estudiantil.

En cuanto a la UNL, el grupo de historiadores nucleados en el programa “Historia y memoria”, conformado en 2004 con apoyo del Rectorado, hizo una gran tarea de búsqueda documental, historia oral y rastreo bibliográfico y periodístico sobre todo el recorrido de la UNL. Fue complementado por el Museo Histórico “Marta Samatán”, fundado en 2008, que despliega una fructífera labor como reservorio patrimonial y centro de documentación. Por su parte, con base en la obra de las dos instancias mencionadas, Ediciones UNL pudo realizar numerosas publicaciones sobre los antecedentes, la fundación, la trayectoria y las personalidades académicas de la UNL, subrayando su vínculo con la Reforma Universitaria. Tal vez, la más importante es la relativa al Instituto Social y el Departamento de Extensión Universitaria. La mayor parte de la bibliografía sobre el período estudiado relevada para la tesis es institucional, incluyendo algunas investigaciones realizadas en el marco de sus evaluaciones institucionales o sus planes de desarrollo institucional (PDI).

Especial significación tuvieron para la tesis los trabajos de Oscar Vallejos, entre los que destaca *Universidad-empresa: un estudio histórico-político de la conformación del CETRI-Litoral* (2010) que fuera de sumo interés para estudiar la política de vinculación, como así también la tesis de Pablo Salomón: *Elencos de gobierno y reestructuración universitaria: la Universidad Nacional del Litoral entre 1955 y 1966* (2018), que aproxima a la trayectoria de dos disciplinas de la UNL, derecho y humanidades. Al escritor y periodista Jorge Conti se debe *Lux Indeficiens. Crónicas de una historia reformista* (2009), una obra de consulta indispensable que relata la filiación y el itinerario reformista de la UNL. De gran relevancia es la publicación por parte de Ediciones

UNL del libro de Susana Piazzesi y Natacha Bacolla *El reformismo entre dos siglos. Historial de la UNL* (2016), con motivo de los 95 años de creación de la institución.

3. La trayectoria socio-histórica

La tesis se basa en una interpretación histórica sobre la creación y desarrollo del Sistema universitario nacional de la que me propongo dar breve cuenta en este apartado. A lo largo de su creación y la primera etapa de su trayectoria histórica, el Sistema universitario nacional de la Argentina alcanza caracteres precisos y originales que la identificación de su Configuración permite describir. Estos son una matriz institucional persistente que sin ser imperativa gravitará por diferentes vías en el período estudiado. En efecto, ciertos rasgos comunes que caracterizan a las universidades de un país determinado, sus relaciones mutuas y las que sostienen con el aparato estatal y con las comunidades disciplinares son adquiridas bajo sus propias e intransferibles circunstancias nacionales.

178

También es indudable que las universidades individuales son tan heterogéneas que pueden encuadrarse según diversas tipologías y clasificaciones y, de hecho, los sistemas universitarios nacionales suelen componerse por un número variable de instituciones bastante diversas entre sí. No obstante, la pertenencia nacional les imprime a todas ellas cierta impronta que es relevante para entenderlas como un conglomerado que se diferencia de sus similares de otros países, aún dentro de la misma región.

En el caso argentino, el estudio permite establecer que hubo una Configuración universitaria inicial que se debió a la Ley Avellaneda de 1885, cuando se instituye el sistema universitario nacional. También que dos alteraciones trascendentes impactan sobre aquella situación, a saber: a) la reforma al estatuto de la Universidad de Buenos Aires en 1906 y b) el estallido de la Reforma Universitaria de Córdoba en 1918.

Al iniciarse el Sistema universitario argentino la Configuración denotaba una tendencia al reconocimiento del gobierno propio de las dos universidades existentes, lo cual evidenciaba un grado

moderado de confianza del Estado en las comunidades académicas. Ese status al que Tulio Halperin Donghi llamó “la paz de los veinte años” recién fue interrumpido en 1903 y 1905 con movilizaciones estudiantiles, la primera en la Facultad de Medicina y la segunda en la Facultad de Derecho de la UBA. Aunque los respectivos conflictos tuvieron causas y motivos diferentes, en conjunto determinaron la conformación de un nuevo actor colectivo, los estudiantes, y la madurez de otro actor colectivo, los profesores, que adquirieron conciencia de sus intereses específicos en el marco de la comunidad universitaria. Eso dio lugar al Estatuto de 1906, con la creación de los consejos directivos de las facultades bajo hegemonía docente, que marcó un renovado equilibrio de fuerzas en el gobierno universitario.

Frente a esa nueva realidad, la subsistencia del estatuto antiguo operaba en la Universidad Nacional de Córdoba como una barrera que, con el transcurso de aquellos agitados años, ya no podría contener la fuerza numérica y la renovación ideológica de las ascendentes clases medias del interior del país. La llegada de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la Nación en 1916 habilitó la agitación estudiantil que, en torno a conflictos específicos, reclamaban la ruptura del viejo orden académico. En 1918 la confluencia entre el gobierno nacional y los estudiantes provocó dos intervenciones sucesivas de la Universidad hasta que surge un Estatuto democrático que canaliza la participación estudiantil, junto a docentes y graduados.

La Reforma Universitaria de 1918 es un acontecimiento vibrante y original que enlaza como pocas veces ocurre la política con el cambio universitario. Allí culmina una Configuración universitaria que merece denominarse originaria, dado que los lazos que allí se entablan entre el gobierno nacional, el estamento de profesores y los directivos de las universidades dejarán un sello reconocible hasta la transición democrática. Es, también, la partida de nacimiento del movimiento reformista como un vehículo para la politización universitaria que le infunde su sentido con una actuación continua desde entonces hasta el presente.

Sin embargo, la particularidad argentina no estaría bien descrita si no se consignaran los vaivenes experimentados por el sistema universitario a lo largo del siglo XX. Década tras década, a través de

episodios casi siempre traumáticos, los sucesivos regímenes políticos hicieron accidentado el viaje de los académicos, al compás de lo que podría sintetizarse como la confrontación entre dos tradiciones organizacionales en nuestro itinerario político-universitario.

Si bien es cierto que los reformistas fueron y son una presencia constante, las universidades estuvieron sujetas a una dialéctica incesante, en estrecha asociación con la lucha política; en esa dinámica las corrientes no reformistas fueron también muy protagónicas. Por adhesión o por rechazo, buena parte de la cultura de los partidos políticos y sus querellas durante el siglo XX requiere considerar a la Reforma como un ingrediente indispensable.

El modelo al que sucesivas intervenciones contra-reformistas apuntaron merece llamarse “tutelar”, lo que se patentiza en la parecida morfología, por un lado, entre las dos primeras leyes universitarias del peronismo N° 13.031/1947 y N° 14.297/1953 y, por otro lado, la estructura organizativa programada en las leyes de facto N° 17.245/1967 y N° 22.207/1980 puestas en vigencia por las respectivos dictaduras militares.

180

Es legítimo, hasta cierto punto, asociar a la Reforma Universitaria con el régimen democrático y los gobiernos de derecho pero esa premisa no puede generalizarse porque hubo dos pasajes significativos del siglo XX que lo impiden: el primero, fue cuando los dos primeros gobiernos constitucionales del presidente Perón fueran refractarios al movimiento reformista y viceversa; y, el segundo, cuando el régimen de facto que derrocara a Perón en 1955 impulsó los lineamientos reformistas como política oficial, lo que surtiría efectos potentes hacia adelante.

Durante la transición a la democracia iniciada en 1983, el gobierno del presidente Raúl Alfonsín asumió el desafío de reconstruir la legalidad universitaria siguiendo el carril de la tradición reformista. Lo hizo a través del decreto N° 154/83 que intervino las universidades nacionales existentes nombrando sendos rectores normalizadores y, al mismo tiempo, restableció la vigencia de los estatutos universitarios suprimidos en 1966, en ocasión del golpe militar contra el presidente Arturo Illia. La estrategia fue ratificada por la Ley 23.068 que fija un plazo de 18 meses para erigir las autoridades representativas.

En los primeros meses de 1986 las veinte y cinco Asambleas universitarias habían culminado la elección de sus autoridades, cumpliendo las

previsiones de cada estatuto. Por esa vía, la reivindicación de la corriente reformista y sus principales postulados quedaba consumada.

Para eso fue necesario el llamado y sustanciación de concursos públicos para regularizar el claustro docente y la reparación de derechos de profesores cesantes y perseguidos. Se logró organizar también el movimiento estudiantil y a los graduados para que integren sus representantes en los cuerpos colegiados de gobierno.

Además, se habían adoptado el ingreso directo de los egresados secundarios a las carreras universitarias así como la gratuidad en el nivel de grado. Por su parte se había conformado, a través de la adhesión voluntaria de todas las universidades públicas el Consejo Interuniversitario Nacional, como instancia de coordinación de políticas. También fue durante los años ochenta que los posgrados, hasta entonces asistemáticos, fueron definidos bajo el nombre de Cuarto Nivel como una política prioritaria, aunque con escasos resultados hasta bien entrada la década siguiente.

La Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) se constituye por primera vez como organización gremial específica, que nuclea a las asociaciones docentes que, en varias universidades, existían desde antiguo. Esa aparición de la actividad sindical entre los profesores y auxiliares llegó para quedarse e introdujo una nueva clave de expresión y representación de ese actor colectivo.

Otra dimensión de cambio académico fue la plena recuperación de la investigación, que bajo la dictadura militar había quedado en buena medida escindida de la enseñanza universitaria, bajo la draconiana “doctrina de la seguridad nacional”, según la cual las casas de estudio eran un ambiente demasiado peligroso para radicar en ellos los planteles científicos, tanto desde el punto de vista ideológico como estratégico.

La inserción de los cuadros de los partidos políticos en las conducciones universitarias fue un fenómeno visible, comenzando por los radicales en el gobierno pero seguida de cerca por la oposición peronista y de otras fuerzas, lo cual reprodujo en la vida interna de las universidades la competencia política de la arena nacional, de las provincias y de las ciudades.

Con la transferencia del poder entre los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem se acentúan las contradicciones entre los partidos, sus

respectivas orientaciones ideológicas y las aspiraciones de sus cuadros para conquistar y retener el gobierno de las universidades; así arranca la década de los noventa y con ella se inicia el período de veinte años estudiado en la tesis. La gran cuestión socio-histórica a clarificar es si la Configuración universitaria modelada en la transición democrática persistirá o no durante esos años del cambio de siglo.

4. Diseño, hipótesis y comprobaciones de la tesis

En la investigación adopté una estrategia cualitativa de desarrollo de un caso nacional. La unidad estudiada es el Sistema universitario nacional de la Argentina durante las dos décadas que corren entre 1990 y 2010. El marco teórico -basado en la noción de Configuración universitaria- conduce a la identificación de un objeto de análisis preciso: las prácticas y relaciones recíprocas de poder, confrontación y cooperación entre los actores colectivos del sistema aglutinados en tres polos determinantes:

- i. Gobierno Federal: los órganos y oficinas estatales competentes para ejercer el poder público sobre las universidades;
- ii. Autoridades universitarias: los rectores de las universidades, sus cuerpos colegiados, sus órganos de gobierno;
- iii. Comunidades académicas: las élites disciplinares/profesionales, representadas por las asociaciones nacionales de facultades y, por otro lado, las asociaciones gremiales del personal docente y sus federaciones nacionales.

Con el fin de ordenar el tratamiento de los hechos en el período estudiado se demarca una periodización de cuatro fases de carácter político-económico: 1ª fase: 1990 a 1992 inclusive, que comprende la primera parte del gobierno de Menem en que ocupa el Ministerio de Educación el Prof. A. Salonia; 2ª fase: 1993 a 1999 inclusive, abarcada por la continuación del primer período del presidente Menem hasta la finalización del segundo período; 3ª fase: 2000 y 2001, durante la cual se desarrolló la presidencia de Fernando de la Rúa hasta su

renuncia ; y, 4ª fase: 2001 a 2010 inclusive, que se conforma con las presidencias de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina F. de Kirchner, aunque esta última se extiende por un año más.

También utilizo una clasificación sobre las interdependencias entre los actores colectivos principales: son tres circuitos para analizar respectivamente la creación y circulación de los recursos de poder, provistos por el régimen jurídico público y las confrontaciones o entendimientos en el sistema político; económicos, derivados del presupuesto y las fuentes extra presupuestarias y académicos, originados en los concursos y los dispositivos de reconocimiento propios de las comunidades disciplinares.

Con base en las fuentes consultadas y la información producida pude reconstruir las acciones colectivas de los tres polos principales. La aglomeración de sus puntos de vista en torno a los mismos ejes temáticos y episodios habilitó una descripción e interpretación adecuadas con base en la triangulación entre documentos, testimonios recibidos en entrevistas y fuentes secundarias de autores consultados.

Al analizar las áreas centrales y unidades académicas de la UNL seguí sus funciones e incidencias sobre cada uno de los ejes estudiados. Las oficinas competentes del Gobierno Federal, incluyendo el Congreso, así como los organismos de amortiguación (CIN; CRUP; CONEAU; CU) las estudié en sí mismos pero además desde la perspectiva de la Universidad Nacional del Litoral, siguiendo tanto la injerencia de sus decisiones en ésta como la influencia que la conducción de UNL ejerció por momentos sobre aquellas instancias de poder.

Para analizar la generalidad de las comunidades académicas, abordé los rasgos de las entidades que lo reflejan -entre ellas las gremiales y las asociaciones nacionales de facultades- a partir de su incidencia en la UNL y en la medida en que la participación de su personal académico o directivo puso su sello en ellas. Pude observar los modos de funcionamiento académico y corporativo a escala local y nacional, como registrar, así también, algunos efectos e incidencias de los sindicatos nodocentes.

Sin dudas, describir y explicar la Configuración universitaria a lo largo de dos décadas no es una operación lineal sino más bien de ajuste mutuo y progresiva combinación entre los dos escenarios

abordados, los diversas fases del período enfocado, sus precedentes inmediatos y mediatos, los juegos de poder que se desarrollaron en ambos tableros con base en la pura pugna entre intereses o en combinación con eventuales modelos o proyectos para delinear el futuro.

Las hipótesis que orientaron la búsqueda empírica de la tesis son tres, que a manera de sinopsis expongo a continuación, seguida de las principales conclusiones obtenidas.

a) Primera hipótesis

Durante las dos décadas estudiadas la política de partidos gravita en el sistema universitario nacional y en la UNL, no solo por la vía del Gobierno Federal, lo que es consustancial al régimen democrático, sino también a través de las autoridades universitarias.

El Gobierno Federal del segundo turno constitucional exhibe en la primera fase (hasta 1993) y continúa con otra intensidad en la segunda fase (hasta 1999) una aspiración tutelar hacia las universidades nacionales y un comportamiento estratégico para plasmarla. Sin quebrar la matriz heredada del primer gobierno constitucional pero con una confianza reducida en el modelo autonómico, se propone una incidencia mayor sobre las decisiones universitarias, bajo la hipótesis de que se trata de instituciones conservadoras y atrasadas a las cuales una política de modernización debe serles impuesta desde afuera y desde arriba.

En paralelo, se van creando un conjunto de universidades nacionales en el conurbano bonaerense, organizadas y luego conducidas por dirigentes peronistas, que engrosan la presencia de ese partido en el SUN. En sus estatutos se advierten rasgos distantes de la tradición reformista, reelección indefinida (cabe consignar que, sin embargo el estatuto de la UBA también contemplaba), cuerpos colegiados figurativos que se conforman desde arriba, restricción de ingreso y en algún caso aranceles a los estudios de grado. Las autoridades universitarias, como actor colectivo, sostienen durante la primera y segunda fases posturas variables y hasta opuestas según las orientaciones políticas y los recursos institucionales disponibles.

Si bien las autoridades de la UNL son protagonistas en el bloque reformista en el CIN sus posturas no promueven un rechazo cerrado

contra las iniciativas de la segunda fase. En materia de legislación, la UNL fija posiciones firmes por el modelo autonómico pero reconoce la necesidad de que se legisle y una vez sancionada la LES resuelve no litigar en su contra y adecuar su Estatuto Universitario lo antes posible. Con respecto a la evaluación y la acreditación la UNL participa en los acuerdos conceptuales del CIN y apoya a la CONEAU en la medida en que no adopte el modelo de indicadores cuantitativos e interprete la misión y visión de las instituciones a la hora de evaluarlas. El FOMECE, por su parte fue aprovechado por la UNL por encima del promedio de sus pares.

Los criterios político partidarios sostuvieron las posturas conciliatorias en dos líneas argumentales. La primera era que había que estar a resguardo para evitar ataques, incluso intervenciones por parte del Gobierno Federal; la segunda que el crecimiento y la modernización de la universidad era una bandera propia, compartida en el seno de la coalición gobernante con las élites disciplinares que proveían la legitimidad académica. Los recursos serían escasos en los tres meridianos (político, económico y académico) y por lo tanto había que evitar choques frontales o crisis operativas que aislaran a la conducción institucional y favorecieran la conformación en la UNL de una coalición opositora.

185

b) Segunda hipótesis

Desde 1993, los polos de la Configuración Universitaria establecen un vi-raje al verificarse una conexión mutuamente provechosa entre la SPU del Gobierno Federal y algunas élites disciplinares de las comunidades académicas para la circulación de recursos económicos, académicos y políticos a expensas de los rectores y sus equipos.

Se abre una segunda fase a partir de 1993 con la creación de la SPU, el préstamo del Banco Mundial y la LES. Esta norma es un híbrido que, con un estilo detallista más parecido al de la tradición tutelar, permite no obstante la subsistencia de la autonomía y el co-gobierno y, más allá de la intención de sus mentores, no interfiere demasiado en los estatutos de las universidades nacionales, muchos de los cuales, siguen el legado reformista.

Con la LES se instaura el mecanismo de autorización de

universidades privadas aplicado por CONEAU. Por otra parte, las nuevas universidades públicas y privadas creadas al amparo de la LES diversifican la situación. Las públicas dirigidas bajo el legado justicialista, aprueban estatutos que admiten procesos de gobierno y gestión que no siempre valorizan el pluralismo y la representatividad de los estamentos, llegando a propiciar la elección indefinida de sus rectores.

Esa política activa del Gobierno Federal, lanzada en la segunda fase, se compone también por la administración del préstamo sectorial del Banco Mundial y una estrategia de aplicación de sus inversiones dirigida a remodelar las universidades en un afán modernizador pero también con rasgos exógenos, decisionistas y jerárquicos. Una de las tácticas aplicadas en ese sentido es el debilitamiento de la financiación presupuestaria ordinaria, la depresión de los salarios regulares de dedicación simple y, en cambio, el aumento de los fondos especiales y los incentivos selectivos al personal académico.

En cuanto a las comunidades disciplinares, éstas ostentan representaciones débiles de parte de las sociedades científicas como tales. Las comisiones asesoras del FOMECA, en cambio, fueron eficaces correas de transmisión para delinear la diagonal entre el Gobierno Federal y la comunidad académica, a través de sus élites de las ciencias básicas y aplicadas, con un cierto deterioro del papel de las autoridades universitarias, como tales.

Sin embargo los decanos, sean o no miembros en lo personal de la elite académica, una vez asociados entre sí juegan un rol de representación de la comunidad. En ese carácter las ruedas, asociaciones o círculos de decanos o facultades, al gestionar a escala nacional o regional sus intereses propios entran en tándem con la Secretaría de Políticas Universitarias, la CONEAU u otras dependencias del gobierno federal. Se produce un triángulo que es vehículo de recursos de manera directa a las facultades y, por lo tanto, obstaculiza las posibilidades reales de que los rectores y sus equipos lideren políticas institucionales transformadoras, comprensivas de la totalidad de sus organizaciones y con margen financiero para solventar sus iniciativas.

Si bien durante el período estudiado no se registra un cambio completo de la Configuración Universitaria, sí puede afirmarse que desde su segunda fase hay una tendencia mixta, a través de la cual

los actores colectivos se deslizan hacia un juego con originalidades con respecto al anterior.

En la UNL, se demostró que las autoridades universitarias, sumados los decanos en tal carácter, no se fracturaron en ningún momento y supieron manejar las tentaciones, ventajas y recursos simbólicos y materiales que los decanos por separado y los gremialistas por su parte podían obtener, por medio de su actuación en el escenario nacional, para reforzar su coalición dominante –en el caso de los decanos- y para mantener un status tenso pero en general pacífico y constructivo –en el caso de la Asociación de Docentes (ADUL).

A la vez, es plausible que si esa segunda vía de intercambios Gobierno Federal-élites académicas no se neutraliza se volverá muy difícil organizar una agenda profunda que alinee prioridades nacionales de política pública con planes de desarrollo universitario, a cargo de las autoridades universitarias encabezadas por el rectorado y dotados de fondos para inversión genuina.

c) Tercera hipótesis

187

A lo largo de las cuatro fases del período estudiado, en el SUN, en general y en la UNL, en especial a raíz de su conversión en una universidad entrepreneurial, se acelera la diversificación de funciones, niveles y modalidades de las actividades universitarias, mientras subsiste el rendimiento deficitario de las carreras de grado.

Acerca de cuáles factores provocan la diversificación de funciones en el SUN y las universidades, creo haber demostrado que fueron múltiples las causas interconectadas que condujeron a la complejidad y a una más profunda división del trabajo académico y de gestión de las universidades. Entre ellas hubo una buena mezcla entre iniciativas intencionales, necesidades políticas y económicas y efectos no intencionales que operan a favor de la introducción de tareas novedosas. El acercamiento relativo de la enseñanza con la investigación afianza la gestión de las universidades públicas sobre la ciencia y la tecnología y de allí se suscita la oportunidad de la vinculación tecnológica.

El sistema de concurso de proyectos, al comienzo poco eficaz, se va afianzando con la experiencia acumulada hasta habilitar muchas

actividades. El posgrado surge con ímpetu, estimulado por la acreditación de carreras y el intento de reajuste académico general sobre el sistema tradicional de carreras profesionales largas, poco compatibles con la masividad estudiantil.

Acerca de la coincidencia y eventual relación directa entre la diversificación funcional y la creación del nivel de posgrado con la persistencia de déficits de rendimiento de las carreras de grado llego a la conclusión que no puede demostrarse entre ambos fenómenos una relación de causa a efecto. Sí, se pudo identificar una correlación significativa. Su mecanismo es que las energías y recursos volcados sobre las nuevas funciones y el nuevo nivel privan de la prioridad correspondiente al problema de deserción y retardo en el cursado y terminación de las carreras.

Pero, por su parte, las nuevas funciones conforman una agenda de modernización universitaria de necesaria ejecución, mientras la asignatura pendiente se debió en buena medida a que las universidades como tales no se fortalecieron técnica e institucionalmente –ni accedieron a los recursos indispensables- para establecer políticas firmes de carácter académico integrado, en particular se careció de una estrategia de desarrollo y gestión curricular compartida entre todas sus facultades.

188

Sobre el desempeño de la UNL como institución entrepreneurial, pude verificar la hipótesis con amplitud, toda vez que frente al clima político y financiero adverso, las dos décadas fueron utilizadas por el liderazgo institucional, en nombre de su identidad reformista y su ligazón partidaria, para afrontar los desafíos, para expandirse hacia el entorno social y productivo, buscar socios para emprendimientos y convenios provechosos; todo lo cual fue orientado, por una parte, a mitigar la escasez de recursos y por la otra a valorizar la capacidad instalada de investigadores y tecnólogos y más aún a ampliarla y diversificarla con el estímulo de una mejor innovación tecnológica y una repercusión social más trascendente.

En diversos momentos, esas salidas alternativas fueron proveedores de fondos suplementarios para la UNL, con los que pudo sobrellevar el destrato presupuestario que sufrió casi todo el tiempo. Pero, más allá de las fuentes de recursos y de su magnitud, las incursiones innovadoras le dieron a la UNL juego político y social con actores relevantes de

su zona, el país y la región que, convertidos en un cierto renombre, le permitieron sostener su centro interno de gravedad en equilibrio dinámico y, casi por obligación, generar innovaciones hacia adelante.

Esa complejidad institucional se da en el marco de una transformación amplia que incluye varias nuevas funciones universitarias, una coalición estable de las autoridades universitarias con la comunidad académica y los varios logros en la ampliación del arco de ofertas curriculares. La mayoría del movimiento estudiantil actúa integrado a las autoridades universitarias y éstas, con identificación política partidaria adquieren estabilidad gracias a coaliciones internas con la comunidad académica de las disciplinas, una interlocución dinámica con el Gobierno Federal y un papel activo en los órganos intermedios del sistema universitario nacional.

No obstante su éxito en la diversificación de su arco de propuestas curriculares, obtenido con escasos recursos y apoyos externos no sistemáticos, la UNL sobrelleva durante el período estudiado un déficit en el rendimiento estudiantil en las carreras de grado, con desempeños en torno al promedio de las universidades nacionales. La diversificación de la oferta de carreras impulsada en varios casos desde el rectorado, no implicó la adopción de un modelo curricular transversal, a pesar de que éste fue pensado y ensayado a comienzos de la segunda fase.

La vacancia de esa estrategia político-técnica de carácter transversal privó a las carreras de referencias, asistencias y apoyos que le hubieran sido provechosas. Sin el respaldo conceptual y operativo adecuado, al cabo del período estudiado quedó como asignatura pendiente el logro de una más proporcionada retención y graduación oportuna del caudal de estudiantes captados por las carreras, en niveles aproximados al desempeño universitario en países comparables.

5. Una conclusión internacional comparativa

Tal como se expusiera en el marco teórico de la tesis, el concepto de Configuración Universitaria, sumado a un dispositivo heurístico para tornarlo operativo, es apto para captar las principales corrientes realmente operantes en un SUN. Aunque para aplicarla en esta

investigación debieron hacerse unas cuantas adaptaciones, el esquema ofreció un fecundo herramental de descripción y análisis sobre la marcha de las universidades argentinas. Con la opción realizada por el elenco de los tres actores colectivos principales, las averiguaciones empíricas y el procesamiento de la información disponible la operación cobró una lógica consistente, sin perder los matices. Permitted detectar la influencia del modelo fundacional, la gravitación de la tradición tutelar, el impacto arquitectónico de la transición democrática para entrar así al período estudiado y recorrerlo con el auxilio constante de la Configuración universitaria contemporánea y sus inflexiones.

190 Como se manifiesta en el comienzo de la tesis, el caso francés sirve de referente comparativo, toda vez que permitió contestar las versiones tantas veces escuchadas sobre la mimesis del sistema universitario argentino con el napoleónico o imperial. Por cierto, hay en las raíces argentinas influencias francesas, como en muchos otros órdenes de la vida nacional, pero también, es lo destacable, hay influencias de otros sistemas universitarios centrales y hay originalidades y variaciones importantes con respecto al modelo francés sobre todo en lo relativo al papel no meramente protocolar o decorativo de las autoridades universitarias. La diagonal de poder incontrastable que el SUN francés diseñó con la Universidad Imperial del siglo XIX entre el Estado y la capital, por una parte, y las corporaciones nacionales de cada disciplina/profesión, por la otra, define la Configuración universitaria de ese país durante la larga duración.

Sobre esa arraigada configuración universitaria se registran en Francia los ya explicados cambios en la burocracia central que innovaron, sobre los tramos finales del siglo pasado, el circuito económico al introducir el mecanismo de la "contratación". Los fondos fiscales para inversiones fueron detraídos de las manos de las redes especializadas para derivarlos gradualmente a las conducciones universitarias. Aunque fueron montos acotados con respecto al gasto total, su libre disponibilidad y su aplicación sistemática a finalidades organizacionales que nutrieran a las áreas centrales y generaran bienes comunes para todas las facultades y todas las funciones se produjo el cambio de la Configuración. Como ejemplos, se financiaron los sistemas informacionales, administrativos y pedagógicos

centralizados. La alteración desplazó del primer plano a las cúpulas académicas nacionales e introdujo en su lugar a los rectores y sus equipos, haciéndolos jugar en la nueva situación un rol protagónico en el desarrollo de las instituciones, con criterio global. Ello así, aun cuando el mecanismo de las corporaciones nacionales y la dirección central a cargo de la tutela en el Ministerio de Educación permanecen formalmente vigentes.

Lo interesante de la comparación binacional es que, durante el período estudiado, se detectó en el caso nacional argentino una inclinación de sentido inverso, como si nuestro sistema universitario se dispusiera a recorrer un viaje de retorno por la misma ruta que su par francés había empleado para avanzar. Si así hubiera sido, el caso estudiado hubiera mostrado un rumbo regresivo con respecto al caso de referencia. Pero, si bien el giro experimentado es notable y la evidencia reunida demuestra que la diagonal Gobierno Federal-élites académicas se trazó y transitó, es cierto también que los rectores, gracias a su propia acción de resistencia, no fueron desplazados ni menoscabados y la autonomía universitaria no fue llevada al extremo de eclipsarse, como lo estuvo en Francia hasta 1989.

Alcanzada la conclusión sobre la persistencia de la Configuración universitaria con su equilibrio entre los tres polos principales, con un rol nuevo, trascendente con respecto a los antecedentes históricos por parte de la comunidad académica, cabe seguir conjeturando sobre las dificultades de las universidades nacionales argentinas y probablemente también de las privadas para formular y ejecutar planeamientos globales, la reticencia del Gobierno Federal que en varias ocasiones desechó la variante de financiarlos y la tardanza en crear en el seno de la autonomía universitaria los resortes técnicos, políticos y académicos para afrontar con fuerza y posibilidades de éxito la cuestión del desarrollo y gestión de los currículos de las carreras de grado. Esa política cualquiera sea el encuadre doctrinario y técnicopedagógico que se desee adjudicarle sigue pendiente hasta la actualidad, cuando podría ser un medio apropiado para encarar y buscar solución al que es reconocido como problema público principal del sistema universitario argentino, el abandono masivo, la baja graduación y el promedio exagerado de duración de sus carreras.

6. A manera de reflexión final:

Habiendo transcurrido más de una década desde el cierre del recorte temporal de la tesis, el período estudiado resalta por haber iniciado o confirmado problemas y tendencias, que se extienden hasta la actualidad. La presencia de la política partidaria y sus luchas en el seno de las universidades persiste; la complejidad organizacional no deja de dar sus saltos; la condición entrepreneurial de las casas de estudio se afianza cada vez más; y, las dificultades para el planeamiento global sigue entabando el desarrollo universitario, con especial gravedad en los grados insatisfactorios de desempeño cuantitativo y de calidad de las carreras de grado.

192

Sigo convencido de que el enfoque de la Configuración universitaria ilumina esos y otros aspectos particulares de la realidad de cualquier sistema nacional. En lugar de sujetar nuestras investigaciones a parámetros rígidos, adoptados con fórceps como bajada deductiva de las realidades de la educación superior en las potencias académicas, el análisis de las condiciones propias en que las relaciones estables entre académicos, directivos y gobernantes se trazan, desenvuelven y evolucionan en cada sistema nacional es la estrategia ordenadora para una mayor producción cumulativa de conocimientos en este campo.

Las acciones colectivas de los universitarios no están atrapadas por constricciones estructurales insalvables; con esa certeza la creatividad, la innovación y hasta la osadía de las iniciativas de cambio y transformación quedan convocadas a intentarlo, sobre el suelo firme de un conocimiento científico apoyado en la tradición de la autonomía universitaria como modelo de convergencia positiva entre los protagonistas cotidianos de la vida académica y el estado con su legislación, su financiamiento y su política pública.

El caso nacional así clarificado y hecho conciencia puede romper a la vez el aislamiento idiosincrático, las excusas con las que solemos resignarnos al subdesarrollo o la creencia paralizante de que nuestros problemas actuales son patológicos o exóticos para abrir las puertas, de eso estoy convencido, a

una fecunda comparación bilateral, regional, internacional e interuniversitaria, paso clave para que prosperen las redes más colaborativas sobre la universidad como objeto de investigación y para que la cooperación y el aprendizaje institucional se vuelvan más provechosos en el ámbito de la gestión institucional y de la política pública.

Bibliografía:

- CLARK, Burton, 1991, (1983), *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México DF: Nueva Imagen
- CLARK, Burton, 1998, *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, Londres: Oxford Pergamon, Elsevier Science
- CLARK, Burton, 2011, (2004), *Cambio sustentable en la Universidad*, CABA: Colección de Educación Superior UP, Universidad de Palermo
- CROZIER, Michel y FRIEDBERG, Erhard, 1990, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- FRIEDBERG, Erhard & MUSSELIN, Christine, 1990, *Le Gouvernement des universités: Perspectives comparatives : actes du colloque*, Paris : L'Harmattan
- KROTSCH, Pedro, 2002, *El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina*, en *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*, La Plata, Editorial Al Margen.
- MUSSELIN, Christine, 2004, (2001), *The Long March of French Universities*, Londres: Taylor and Francis Ltd.
- MUSSELIN, Christine, 2008, *Le marche des universitaires: France, Allemagne, Etats-Unis*, Paris: Editions Le Déconverte
- OSZLAK, Oscar, 1997, *La formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional*, Buenos Aires: Editorial Planeta

- OSZLAK, Oscar, 2006, *Burocracia estatal: política y políticas públicas*, POSTData Revista de reflexión y análisis político N°11
- STUBRIN, Adolfo, 2004, *Configuración universitaria y política pública de educación superior en la Argentina*, en MARQUIS, Carlos (Compilador), *La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Palermo
- STUBRIN, Adolfo, 2017, *La Reforma de 1918: el hecho crucial para la configuración universitaria argentina*, en *La universidad reformada: hacia el centenario de la Reforma Universitaria de 1918*, Buenos Aires, Eudeba-OEI
- STUBRIN, Adolfo, 2020, *Análisis de la configuración universitaria de la Argentina a través de la evolución de la Universidad Nacional del Litoral en el último entre-siglos 1990-2010*, Repositorio Hipermedial, UNR, FCPyRRII, www.rephip.unr.edu.ar
- TROW, Martin, 1998, “Confianza, mercados y rendición de cuentas en la Educación Superior”, *Revista Pensamiento Universitario* N ° 7

Las universidades y el Covid-19. El caso de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Del Modelo de Educación Remota de Emergencia al Modelo de Educación Virtual

195

DANYA V. TAVELA¹

Introducción

En el presente artículo se describirán las decisiones y acciones de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires ante la emergencia planteada por el COVID 19 y las

¹ Agradezco a la Lic. Mariana Sáenz su colaboración en la elaboración de este artículo, valorando especialmente su aporte a partir de la coordinación de la investigación del posicionamiento de la Institución a partir de la implementación del Modelo de Educación Remota de Emergencia.

restricciones a la educación presencial que el mismo impuso. Se presentarán en primer lugar consideraciones de tipo general respecto del contexto y los efectos de las restricciones en las Instituciones Universitarias, luego una descripción de la historia de la UNNOBA, sus datos cuantitativos sobresalientes para caracterizar la institución, los resultados de los análisis que se realizaron en la Universidad respecto del modelo de Educación Remota de Emergencia desarrollado, y por último, algunas conclusiones en función de la oportunidad que se presenta para la misma de ampliar sus fronteras geográficas y las oportunidades para la inclusión de más estudiantes y mayores posibilidades para los que ya forman parte de la comunidad universitaria mediante la implementación de un Modelo de Educación Virtual.

La cuarentena obligatoria implicó para la Universidad implementar una serie de medidas que permitieran garantizar la continuidad académica. En este sentido, una de las primeras estrategias institucionales fue conformar el Comité de Crisis (compuesto por las autoridades centrales del Rectorado, los Directores de las distintas Unidades Académicas y los gremios docentes, no docentes y estudiantiles) para el análisis coyuntural y su impacto, como así también para la toma de decisiones de modo dinámico pero centralizado.

Promediando el primer semestre, se decidió avanzar en varios mecanismos de evaluación para la mejora del modelo en el corto plazo, la definición de estrategias complementarias a la presencialidad en el mediano plazo, y la definición y consolidación de un modelo de educación virtual para la Universidad a largo plazo como parte de su política de expansión territorial e inclusión.

El análisis de caso presentado, muestra la trazabilidad de todas las acciones realizadas que han permitido analizar cómo las condiciones generales impactan en una institución en particular, y cómo ésta generó las condiciones propias internas que le permitieron dar continuidad a sus actividades académicas, relevando además, las problemáticas que surgieron y cómo estas fueron percibidas por docentes y estudiantes, para lo cual se llevó a cabo un estudio específico que consistió en el análisis de las percepciones de docentes y estudiantes respecto del modelo implementado, sus condiciones y aprovechamiento.

Las conclusiones a las cuales se han arribado en este análisis permitirán definir una estrategia de posicionamiento de la Universidad en el nuevo e incierto escenario de post pandemia.

El covid-19 y su impacto en las universidades

La coyuntura ocasionada por el COVID-19 a partir de las medidas preventivas y sanitarias, como el aislamiento y el distanciamiento social, produjeron efectos sobre las estructuras sociales y económicas a nivel mundial, donde, además, las instituciones universitarias no fueron una excepción.

La demanda de cambios en la enseñanza en general, y en particular en la educación superior, era un proceso ya en marcha o por lo menos incorporado en los debates y en la agenda de la planificación. La irrupción del COVID-19 en el año 2020 aceleró ese proceso e impactó en los esquemas formativos vigentes, generando un Modelo de Educación Remota de Emergencia sobre la base de la digitalización y virtualización de contenidos, mecanismos didácticos y pedagógicos con distintos grados de mediación tecnológica y diversas estrategias evaluativas que garantizaron el funcionamiento de las Universidades, fundamentalmente en los procesos de enseñanza y el sostenimiento de las instituciones en términos de su gestión.

Este esquema de emergencia ha expuesto fortalezas y debilidades de las Universidades, pero también ha proyectado un escenario mundial futuro signado por la post pandemia y los profundos cambios socioeconómicos en todo el mundo, fundamentalmente en razón de dos eventos centrales, por un lado, una profundización de la digitalización en todos los sectores productivos en un marco de recesión y contracción económica, y por otro, las profundizaciones de la brecha social causada por las inequidades en el acceso y las condiciones preexistentes, configurando éstas realidades amenazas y oportunidades para la Educación Superior.

En esta coyuntura, la mayoría de las Universidades elaboraron, fortalecieron o profundizaron el ingreso a la modalidad virtual a partir del diseño de un modelo educativo de emergencia con un

proceso de digitalización con diferentes grados de implementación según sus heterogeneidades de desarrollo institucional, ubicación geográfica y ámbitos disciplinares.

Como consecuencia de ello, los procesos de educación remota se configuraron de manera inequitativa entre las instituciones en función de los procesos o caminos recorridos, generando respuestas con diferentes grados de satisfacción, diferencias o desbalances en la implementación y su consiguiente impacto en los trayectos formativos de los estudiantes.

El modelo de educación remota de emergencia desarrollado puede identificarse como un proceso de adaptación caracterizado por diversas dificultades, generadas entre otros factores por:

- La implementación de plataformas tecnológicas cuando la institución no tenía desarrollos previos en el área.
- La falta de disponibilidad de recursos económicos financieros y/o tecnológicos.
- La falta de instrumentos para la evaluación y acreditación de saberes.
- Bajo porcentaje de docentes capacitados para el dictado de clases virtuales.
- Acceso limitado a la tecnología y a la conectividad.
- Ambientes u hogares no adecuados para el desarrollo de las actividades educativas.
- Restricción en las actividades de investigación y extensión en las Universidades.
- Inexistencia de instrumentos o mecanismos para suplir clases prácticas o de laboratorios.

198

Este proceso de adaptación se vio favorecido por algunas condiciones institucionales que son consideradas como ventajas en las conclusiones de la Segunda Reunión del Dialogo Virtual de los Rectores de Universidades Líderas de América Latina².

Entre ellas se señalan:

- La existencia de un modelo educativo y organizacional flexible que ya incorporaba procesos diversos de digitalización

² Reunión organizada por Universia Santander y el BID durante los días 19-20 de mayo del año 2020.

- (trámites, cursos híbridos, cultura digital).
- Capacidad de inversión de recursos con la finalidad de paliar la brecha digital y cumplimentar requerimientos tecnológicos para la continuidad pedagógica, tales como: compra de equipamiento, suscripción a bibliotecas digitales y desarrollo de plataformas y recursos audiovisuales.
 - Procesos de formación y capacitación continua a docentes y desarrollo del trabajo remoto de la gestión institucional y administrativa.
 - La institucionalidad de los procesos de gobernanza de la Universidad en términos de su funcionamiento político y liderazgos.

El modelo desarrollado emergente de la crisis, es un proceso de educación remota que sienta las bases para un modelo de educación virtual, y es probable que, ya sea por la nueva normalidad como así también por la oportunidad que genera la apropiación de lo aprendido, se desarrolle un modelo bimodal, híbrido o combinado entre la presencialidad y la virtualidad. No obstante, esto requiere del desarrollo de estrategias que permitan garantizar la calidad, la inclusión y la innovación como pilares de sustento de este nuevo modelo, lo que implica un desafío para los líderes y sus equipos a cargo de la gobernanza universitaria.

199

Estas estrategias requieren de:

- Formación continua y mecanismos de incentivos a los docentes.
- Alfabetización de los estudiantes.
- Inversión.
- Desarrollo de mecanismos y modelos de evaluación y acreditación de conocimientos.
- Incorporar al proceso educativo de herramientas tecnológicas y competencias pedagógicas acordes.
- Acciones en términos de reducción de brechas digitales.
- Desarrollo de protocolos específicos para las actividades académicas y de investigación.
- Profundización de competencias en términos del trabajo en equipo, autonomía y cooperación para docentes y estudiantes.

El nuevo mundo que se constituirá en la post pandemia ubicará a las Universidades en el centro de la escena a partir de su capacidad de respuesta, no solo hacia el interior de sus instituciones, tal como hemos mencionado, sino también su potencialidad como espacio de integración y articulación de políticas públicas y como espacio de transformación de capacidades preexistentes en el mundo productivo y en los diferentes actores del mismo.

Tendrán también las Universidades el desafío de revalorizar la presencialidad como garante del encuentro interpersonal, del aprendizaje entre pares, del aprendizaje institucional y de la conformación de redes sociales entre las personas.

Si bien se reconoce a la pandemia como un factor exógeno, que provocó cambios abruptos y disruptivos en el quehacer universitario, a través de los cuales se observó una gran capacidad de adaptación del sistema, la heterogeneidad del mismo y la desigualdad de acceso a bienes y servicios por parte de docentes y estudiantes, aún no estamos en condiciones de precisar cuáles de estos cambios serán apropiados y luego mejorados por las instituciones y sus integrantes. Tampoco es posible precisar los resultados en términos de rendimiento académico, de suficiencia de competencias docentes, los impactos económicos sobre los presupuestos universitarios, las “perdidas y demoras” en términos de la generación de conocimiento, las condiciones académicas de los alumnos de los niveles educativos previos, entre otros.

No obstante las históricas demoras en los debates universitarios respecto de la incorporación de tecnologías, de los cambios curriculares y de la innovación en el proceso educativo en todas sus dimensiones, la respuesta en este contexto ha sido contundente implicando entonces que el cambio es posible, y que quizás la apropiación de las experiencias y los desafíos de la post pandemia lo consoliden y sea posible comenzar con el inexorable proceso de transformación de la Universidad en particular y de la educación en general.

Historia institucional desde la creación de la universidad nacional del noroeste de la provincia de Buenos Aires hasta la actualidad

La Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) fue creada el 16 de diciembre de 2002 por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2.617 y ratificada su creación por Ley N° 25.824 del 19 de noviembre de 2003. Tiene su sede en la ciudad de Junín, donde se encuentra el asiento de sus autoridades centrales, y una sede en la ciudad de Pergamino. Está organizada con una estructura de Escuelas y Departamentos.

La concreción del proyecto institucional y académico de la UNNOBA tiene como antecedente la organización de dos Centros Universitarios Regionales: el Centro Universitario Regional Junín (CURJ) y el Centro Regional Universitario Pergamino (CRUP), que desarrollaron actividades de educación superior universitaria desde 1990 y 1991 respectivamente.

En el año 2003 comenzó la etapa de organización y en 2005 el dictado de su oferta académica propia. En 2007, se eligieron los representantes a la Asamblea Universitaria y al Consejo Superior, y el primer Rector fue elegido por la Asamblea Universitaria. A fines del año 2008 se inició la organización de las Escuelas comenzando con la normalización de la Escuela de Ciencias Económicas y Jurídicas y de la Escuela de Tecnología, y culminando con la Escuela de Ciencias Agrarias, Naturales y Ambientales en el año 2013.

Con fecha 20 de marzo de 2009, la Asamblea Universitaria de la UNNOBA aprobó la reforma del Estatuto Universitario. Las modificaciones más relevantes efectuadas se pueden sintetizar en la incorporación de estructuras de gestión académica centrales, como el Instituto de Posgrado, la incorporación de organizaciones sociales al Consejo Social y la jerarquización de las políticas de Bienestar Universitario, entre otras.

En el año 2015 se crea el Instituto Académico de Desarrollo Humano, orientado a la formación disciplinar, interdisciplinar y profesional en áreas dedicadas a la producción del conocimiento, destinado a la promoción de la salud y el desarrollo humano.

En el año 2017, se crea la Escuela de Educación Secundaria, como una unidad académica preuniversitaria de carácter experimental, y se pone en funcionamiento en el año 2018.

El 10 de abril de 2018 se llevó a cabo la Asamblea Universitaria que reformó el Estatuto incorporando el Manifiesto Liminar de la Reforma de 1918 como parte integrante del mismo e incluyendo en sus Principios y Bases acciones positivas de igualdad de género, la autoevaluación, la evaluación, y la transparencia y rendición social de cuentas como un carácter inherente de la gestión universitaria en todas sus formas, y se incorpora además el capítulo de la educación preuniversitaria. En ese mismo año se crea el Instituto de Oficios y Competencias Laborales, conformando así la estructura académica actual de la Universidad, con sus Escuelas, Departamentos e Institutos académicos, y complementada por el Sistema Institucional de Educación a Distancia.

La unnoba en números

202

En este apartado se presenta la oferta de pregrado, grado y posgrado de la Universidad sobre la cual se ha estructurado el modelo de educación remota de emergencia y las acciones desarrolladas. Se presenta, además, el número de alumnos y docentes de la institución y su evolución a lo largo de los años, como así también, algunos análisis de comportamiento y desempeño de los estudiantes respecto de la reinscripción de materias y los resultados respecto de aprobación de cursadas y finales.

Oferta académica de pregrado y grado

La oferta académica de pregrado y grado se organiza en torno a las Unidades Académicas: Escuela de Ciencias Económicas y Jurídicas, Escuela de Tecnología, Escuela de Ciencias Agrarias, Ambientales y Naturales y el Instituto Académico de Desarrollo Humano.

La UNNOBA en la actualidad cuenta con 12 carreras de pregrado y 14 de grado.

Esta oferta se ha mantenido constante a lo largo de la existencia de la Universidad y todas las titulaciones cuentan con el reconocimiento ministerial y acreditación por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) cuando corresponde, tal como se exponen en el cuadro siguiente:

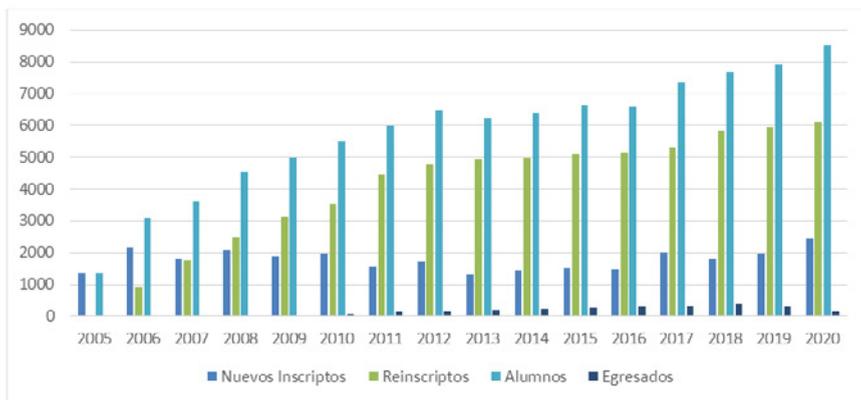
Cuadro 1. Oferta Académica de pregrado y grado

Unidades Académicas	Carreras Pregrado	Carreras de Grado
Escuela de Ciencias Económicas y Jurídicas	Tecnicatura en Gestión de PYMES	Licenciatura en Administración
	Tecnicatura en Gestión Pública	Contador Público Abogacía
Escuela de Ciencias Agrarias, Naturales y Ambientales	Tecnicatura Universitaria en Producción de Alimentos	Ingeniería en Alimentos Ingeniería Agronómica Licenciatura en Genética
	Tecnicatura en Diseño de Indumentaria y Textil	Licenciatura en Diseño de Indumentaria y Textil
	Tecnicatura en Diseño Gráfico	Licenciatura en Diseño Gráfico
Escuela de Tecnología	Tecnicatura en Diseño Industrial	Licenciatura en Diseño Industrial
	Tecnicatura en Mantenimiento Industrial	Ingeniería Mecánica
	Tecnicatura en Mantenimiento Ferroviario	Ingeniería Industrial
	Tecnicatura Universitaria en Soporte Informático	Ingeniería en Informática
	Tecnicatura Universitaria en Desarrollo de Sistemas Informáticos	Licenciatura en Sistemas Informáticos
	Analista de Sistemas	
Instituto Académico de Desarrollo Humano	Enfermería Universitaria	Licenciatura en Enfermería

Fuente: Secretaria Académica UNNOBA. Reporte SIU guaraní.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución de Alumnos y Egresados de carreras de grado y pregrado de la Universidad desde su creación hasta el año 2020. En el mismo se observa un sostenido crecimiento en la inscripción y en el número de alumnos totales, y se evidencia también un número sostenido de graduación.

Gráfico 1. Evolución Alumnos y Egresados



204

Fuente: Informe Araucano. Secretaria Académica de la UNNOBA.

Observaciones: La cantidad de Ingresantes 2021 al 02 de marzo es de 2249 nuevas inscripciones.

Oferta académica de posgrado

La oferta académica de posgrado se inicia en el año 2010, y desde ese año a la fecha se han realizado 141 cursos de posgrados, además de crear y contar con una oferta académica de 12 carreras que se detallan en el cuadro 2 y que cubre en su totalidad las áreas del conocimiento que desarrolla la Universidad.

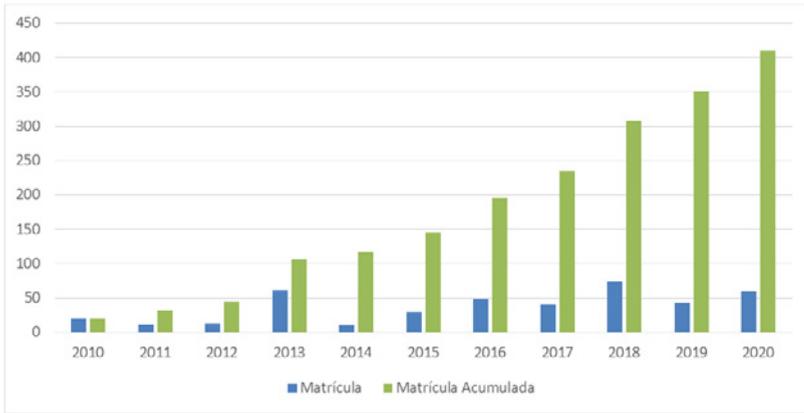
Cuadro 2. Oferta Académica de Posgrado

Unidad Académica	Carrera	Tipo de Carrera
Instituto de Posgrado	Especialización en Planificación y Política Pública Territorial	Especialización
	Especialización en Energías Renovables	Especialización
	Especialización en Docencia Universitaria	Especialización
	Especialización en Gestión de la Innovación y Vinculación Tecnológica	Especialización
	Especialización en Sindicatura Concursal	Especialización
	Maestría en Bioinformática y Biología de Sistemas	Maestría
	Maestría en Prevención y Control de las Zoonosis	Maestría
	Maestría en Gestión de la Innovación y Vinculación Tecnológica en el Sector Agroindustrial	Maestría
	Maestría en Energías Renovables y su Gestión Sustentable	Maestría
	Maestría en Diseño orientada a la Estrategia y la Gestión de la Innovación	Maestría
Maestría en Dirección de Empresas.	Maestría	
	Doctorado de la Universidad Nacional del Noroeste de la provincia de Buenos Aires en Mejoramiento Genético	Doctorado

Fuente: Instituto de Posgrado. Reporte Araucano.

A continuación, en el Gráfico 2, se presenta la matrícula de posgrado anual y acumulada en función de la continuidad de las carreras, donde se observan matrículas mayores en los años coincidentes con la apertura de nuevas carreras o de carreras existentes con nuevas cohortes, aunque aún sigue siendo exiguo el número de estudiantes de posgrado en la Universidad.

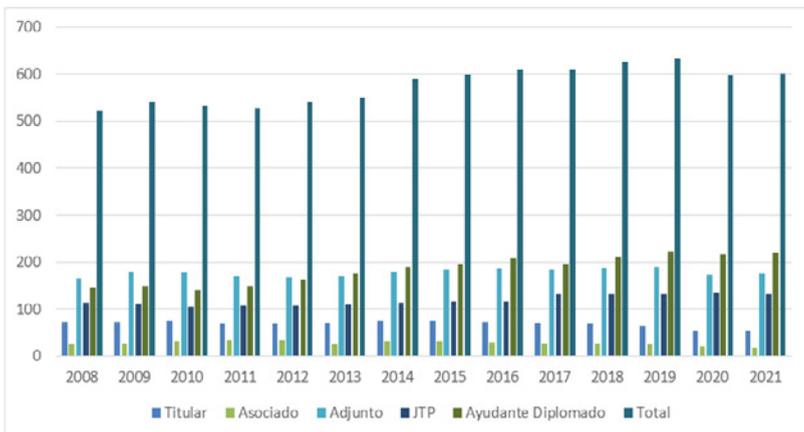
Gráfico 2. Evolución de la Matrícula de Posgrado



Fuente: Documento Preliminar de Trabajo Autoevaluación Institucional 2020

206 Por último, se presenta la evolución de la planta docente según cargos para el periodo 2008-2021, donde se observa estabilidad en la misma, sin crecimientos abruptos, y que respetan la pirámide jerárquica establecida por la Universidad, la cual cuenta con una organización departamental para la coordinación docente.

Gráfico 3. Evolución planta docente por cargos 2008-2021



Fuente: Secretaria Académica

Los gráficos anteriores aportan una descripción general de la Universidad con la finalidad de brindar un contexto para el análisis a desarrollar.

Algunos datos de la educación remota de emergencia

La Secretaría Académica en conjunto con las Unidades Académicas realizaron el análisis del comportamiento de los alumnos respecto de inscripciones y desempeño en cursadas y finales durante el año 2020 como resultado del Modelo de Educación Remota de Emergencia implementado por la Universidad.

En términos de la inscripción a materias en el año 2020, se observa un crecimiento promedio del 13.30% en comparación con 2019. El crecimiento para las materias correspondientes a primer año fue del 13.8%, mientras que para las materias de años superiores el incremento alcanzó un 12.8%.

En relación a la inscripción y la reinscripción de alumnos se pueden realizar las siguientes consideraciones: la inscripción a materias de 1er año 2do cuatrimestre del 2019, en relación al 1er cuatrimestre, disminuyó un 26,52%, mientras que las inscripciones a materias en años superiores en el 2do cuatrimestre del 2019, en relación al 1er cuatrimestre, aumentó en un 3,53%. En el año 2020 la inscripción a materias de 1er año 2do cuatrimestre, en relación al 1er cuatrimestre, disminuyó un 32%, y las inscripciones a materias en años superiores en el 2do cuatrimestre, en relación al 1er cuatrimestre, aumentó un 7,34%. En este sentido, el total de inscriptos a materias en el 2do cuatrimestre del 2020, en relación al total de inscripción en el 1er cuatrimestre del mismo año, disminuyó un 15,60%, mientras que en el año 2019 el total de inscriptos a materias en el 2do cuatrimestre, en relación al total de inscripción en el 1er cuatrimestre, disminuyó un 13,56%.

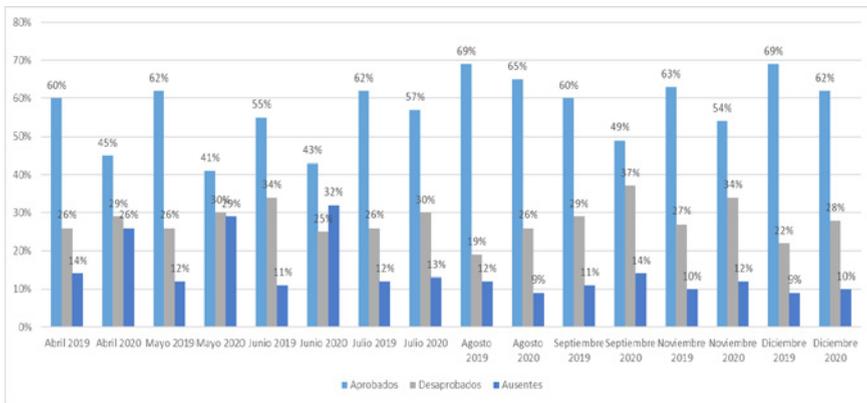
Las diferencias porcentuales no permiten arribar a conclusiones sobre el impacto del modelo en términos de inscripción y reinscripción, y en términos de desempeño los resultados de aprobación y

desaprobación en las cursadas observados de forma comparativa entre el año 2019 y 2020 no presentan diferencias sustantivas.

En los años superiores (2do año en adelante) el ausentismo es menor a un 3% y mayor el número de aprobación, en torno al 5%.

En el cuadro siguiente se ven los resultados de desempeño en las mesas de finales comparando las mesas de los turnos de abril hasta diciembre.

Gráfico 4. Comparativo de Rendimiento en mesas de finales



208

En las mesas de exámenes se observa un considerable incremento del ausentismo en los primeros turnos de fechas de finales, y esto se debe a problemas de conectividad, de incertidumbre a la metodología de exámenes virtuales y principalmente a la decisión de dejar sin efecto la sanción al alumno que se ausenta injustificadamente a las mesas de exámenes finales, la cual se aplicó en las mesas del primer cuatrimestre hasta junio del año 2020.

El porcentaje de aprobación en la totalidad de las mesas de examen fue de un 55% en el año 2020, mientras que en el 2019 ascendía a un 65%, en tanto que el porcentaje de desaprobados en el 2020 fue de un 29% y de un 24% en el año 2019.

El análisis del comportamiento de los estudiantes y su desempeño medido en términos del abandono, la aprobación de cursadas y la aprobación de finales, no permite arribar a conclusiones respecto

del modelo de educación remoto de emergencia por razones tales como el exiguo periodo en análisis, las heterogeneidades de condiciones socio ambientales de alumnos y docentes, y las diferencias disciplinares entre las distintas carreras. No obstante, las pequeñas mejoras de desempeño pueden explicarse a partir de la disponibilidad de mayores dedicaciones temporales de los alumnos al estudio a partir de las restricciones para la realización de otras actividades.

La educación a distancia en la unnoba

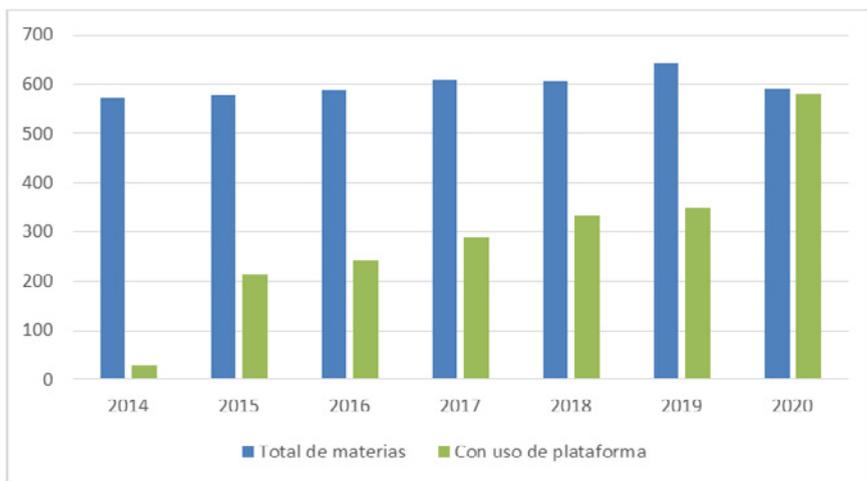
En el mes de abril de 2018, el Consejo Superior aprueba por Res (CS) 1450/18, el Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED) de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, dando cumplimiento a las condiciones establecidas en la Resolución N° 2641-E/2017 del Ministerio de Educación y Deportes.

La Universidad cuenta con la recomendación de validación del Sistema Institucional de Educación a Distancia y Digital (SIEDD) por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). El mencionado Sistema se sustenta en el Modelo Educativo Institucional de la Universidad y las concepciones expuestas en su Estatuto, su finalidad, es acercar la educación superior y la formación continua a un número mayor de jóvenes y adultos con propuestas basadas en el principio de la calidad y la innovación. Y en este contexto su principal objetivo es brindar el apoyo pedagógico, técnico y administrativo requerido para la puesta en marcha de proyectos formativos en la modalidad por parte de las unidades académicas según las normativas vigentes.

Es importante señalar que desde el año 2014 los docentes cuentan para sus asignaturas con un espacio disponible en la plataforma de la Universidad.

El siguiente gráfico muestra la evolución de uso como apoyo a la presencialidad de las asignaturas.

Gráfico 5. Evolución de uso de la plataforma



Fuente: Información Plataforma Institucional

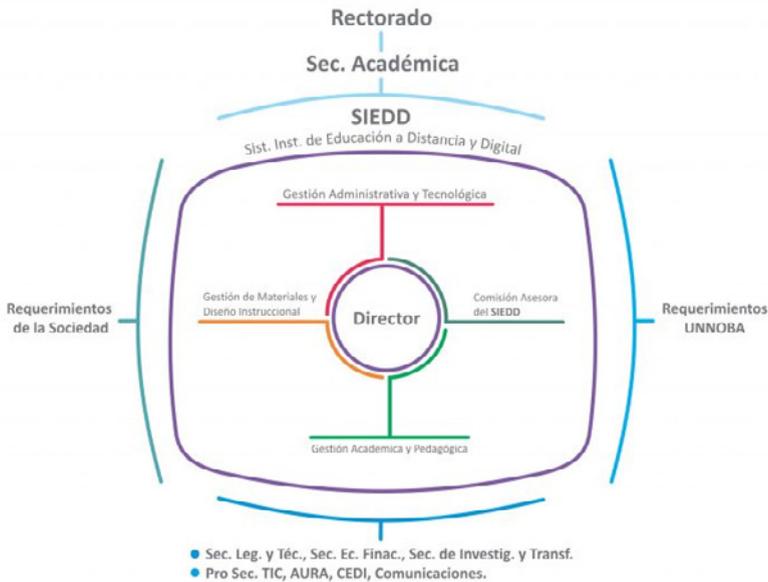
210

A su vez, la UNNOBA cuenta con diversos convenios y participación en redes inter-institucionales para el desarrollo de la opción a distancia, como la Red Universitaria de Educación a Distancia Argentina (RUEDA), la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) que incluye asociaciones afiliadas, entre ellas, la Asociación Iberoamericana de Educación a Distancia (AIESAD) y el Espacio Común de Educación Superior en Línea para América Latina y el Caribe (ECESELI), la Organización Universitaria Interamericana (OUI) donde se dictan programas de formación profesional a distancia a través del Colegio de las Américas (COLAM), el Instituto de gestión y liderazgo Universitario (IGLU), el Programa CAMPUS y el Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ELYCES), la Asociación de Universidades Latinoamericanas (AULA) y convenios bilaterales con 93 Universidades del exterior. Participa, además, del proyecto de Movilidad Virtual, a través de los proyectos REDES III a REDES VI y el proyecto Campus Virtual Latinoamericano (CAVILA).

La aplicación de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje requieren de un adecuado componente pedagógico, técnico y

administrativo que constituya un modelo base con dispositivos, procesos y funciones específicas, lo que sustenta los componentes de gestión del SIEDD, tal como se observan en el siguiente gráfico:

Gráfico 6. Componentes del SIEDD



Las áreas que componen el SIEDD son:

- Gestión Académica-Pedagógica.
- Gestión de Materiales y Diseño Instruccional.
- Gestión Administrativa y Tecnológica.
- Comisión Asesora de SIEDD.

La organización está prevista en base a la coordinación entre las distintas partes que conforman el sistema de modo de optimizar los recursos sin replicar estructuras que la Universidad ya tiene en funcionamiento y con la experiencia suficiente para lograr la eficacia requerida. En este sentido, el SIEDD interactúa a través de su área de Gestión de Materiales y Diseño Instruccional con el Centro de

Edición y Diseño de la UNNOBA (CEDI) y con el Área Universitaria de realizaciones audiovisuales (AURA) de manera de fortalecer la comunicación interna y externa de la Universidad a través de ediciones y producciones de diseño. Ambas áreas de la Universidad brindan el apoyo necesario para el diseño de materiales en sus distintos soportes. El SIEDD cuenta con un Plan de desarrollo a cuatro años.

La comisión asesora y el director del SIEDD son los encargados de identificar las líneas temáticas prioritarias para articular con proyectos y programas de investigación que aporten a la producción de conocimiento en la modalidad y su divulgación.

La Educación Remota de Emergencia como modelo de continuidad académica

212

En el marco de la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio, la Universidad diseñó el Plan de Continuidad Académica basado en el desarrollo de una modalidad de enseñanza remota de emergencia.

Si bien la Universidad ya se encontraba trabajando para un mayor desarrollo de la virtualidad y de modelos híbridos de educación, ante el aislamiento social, preventivo y obligatorio decretado reorganizó sus acciones para que la totalidad de las asignaturas en curso al momento de la suspensión de actividades presenciales para las carreras de grado, pregrado y posgrado, como así también las actividades de la Escuela Secundaria, contasen con un aula virtual. Se generaron además los espacios requeridos para constituir las mesas de finales a partir del mes de abril en modalidad virtual.

La gestión de estas acciones correspondió al área de Educación Digital de la UNNOBA.

En el mismo plan se organizó un sistema de tutorías de acompañamiento desde las áreas de Bienestar universitario para aquellos alumnos que no registraban actividad en la plataforma con el objetivo de evacuar consultas y asesorar sobre su funcionamiento.

La Secretaría Académica y las Unidades Académicas definieron los parámetros de asistencia de los estudiantes y de los docentes a

partir del registro de las actividades obligatorias realizadas en la plataforma, como así también las clases sincrónicas. Para las evaluaciones parciales, las instancias de recuperación o trabajos remediales, el equipo docente determinó las modalidades más adecuadas debiendo informarlas con antelación.

No obstante, las asignaturas que por la intensidad de la formación práctica no pudieron prescindir de las actividades presenciales, reprogramaron las horas prácticas según las restricciones impuestas por las condiciones sanitarias. La totalidad de las acciones se sustentaron a través de Resoluciones Rectorales que luego fueron ratificadas por el Consejo Superior.

Se implementaron normativas que autorizaron la modalidad no presencial para evaluaciones finales y parciales hasta el fin de la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional, y de toda otra normativa que restringiera el ingreso de docentes y estudiantes.

La normativa estableció que las evaluaciones parciales no presenciales debían ser sustanciadas por los medios de comunicación institucionales, pudiendo utilizarse todas las herramientas y recursos disponibles en la plataforma institucional de Educación Digital respetando en cada caso la cantidad de instancias de evaluación parcial previstas en el Reglamento de Alumnos. Las evaluaciones finales fueron establecidas de carácter individual mediante la utilización de la herramienta Meet UNNOBA, pudiendo establecer otras vías de comunicación o instrumentos evaluativos considerados adecuados por el docente, siempre que se aseguren las condiciones de seguridad, confiabilidad y validez y previo dictamen favorable del SIEDD. En todos los casos la trazabilidad de la actividad, la confiabilidad, la seguridad y la comunicación entre las partes participantes fueron las premisas para la adopción de decisiones.

Este marco se complementa con adecuaciones temporales tales como: la eximición de sanciones por ausencias para garantizar la protección del derecho de los estudiantes, se exceptuó la exigencia de materia aprobada con examen final para realizar la correlatividad específica y las correlatividades especiales de aprobación.

En todos los casos, la institución lideró el proceso con su

correspondiente normativa específica para el desarrollo de la continuidad pedagógica, pero sosteniendo los lineamientos centrales del SIEDD previstos para su desarrollo.

En este contexto, se readecuó el Plan de desarrollo del SIEDD y se implementaron no solo los objetivos a corto plazo, sino también los de mediano plazo, y se llevaron a cabo las estrategias de apoyo a docentes y estudiantes que se detallan a continuación: capacitación al 47,6% de los docentes, realización de MicroCharlas sobre la implementación, gestión y uso de los distintos componentes de la plataforma, desarrollo de distintos eventos de transferencia de experiencias, difusión de investigaciones en innovación educativa y jornadas virtuales de encuentros con estudiantes para analizar sus experiencias y favorecer la inclusión. En términos de la gestión del SIEDD se pusieron en funcionamiento más de 750 aulas virtuales y se realizaron 9200 exámenes finales, conjuntamente con estas acciones se desarrolló un modelo interno de evaluación de la calidad del modelo de educación remoto de emergencia.

214

El modelo de evaluación de la calidad e-Learning fue facilitado a los docentes en forma de autoevaluación anónima de utilización interna, brindando a cada docente la posibilidad de tomar decisiones y acciones de mejora para el diseño del aula virtual y aspectos didáctico-pedagógicos de la asignatura entre otras características generales.

El modelo se focalizó en la creación de indicadores previamente delimitados por las dimensiones que influyen directamente en el proceso de educación-aprendizaje.

En el siguiente gráfico, se muestran las dimensiones y sus indicadores:

Gráfico 7. Dimensiones de evaluación

Dimensiones para su autoevaluación			
D1 - PRESENTACIÓN DEL AULA VIRTUAL		D2 - ORGANIZACIÓN DIDÁCTICA Y PEDAGÓGICA DEL AULA	
Posee una imagen en la descripción del resumen del aula	Cronograma de actividades (según 1902/20)	Diseño visual del aula (pestañas, cajas, otra)	Utiliza recursos externos a la plataforma
La extensión del texto en la descripción del resumen del aula es adecuada (no mas de 100 caracteres)	Documento de información general de la asignatura (Según 1902/20)	Combinación de tipos de materiales (al menos tres)	Se evidencia actividades que estimulen trabajos colaborativos
Sección de bienvenida	Utiliza el Foros de avisos	Se utilizan actividades de la plataforma (al menos 3)	Se realizan retroalimentación y/o devoluciones de las actividades
Programa de la asignatura	Utiliza el Foro de consultas	Se utilizan recursos de la plataforma (al menos 2)	Se dispone de consignas para cada actividad planificada
		Materiales organizados	Se evidencia la realización de una encuesta al finalizar el curso
D3 - SEGUIMIENTO DE ESTUDIANTES		D4 - EVALUACIÓN	
Existen intercambio de mensajes por los canales de comunicación activos	Qué % de estudiantes no ingresaron nunca al aula	Están claramente definidos los criterios de aprobación	Está definida la metodología de evaluación
En la planificación docente se presentan estrategias para estudiantes que no poseen sincronía	El aula tiene el plugin de progreso de finalización de actividades activado y configurado	Las actividades planteadas en la planificación tienen calificación	

Para evaluar los diferentes indicadores se definieron valores que se aplicaron a las distintas dimensiones, y por sumatoria de las mismas se arribó a un resultado de valoración general, lo que permitió a cada docente analizar las dimensiones y la valoración de su aula y plantear las mejoras necesarias.

La gestión realizó a partir de esta evaluación un análisis comparativo de las asignaturas del primer y segundo cuatrimestre del año 2020. A partir de los indicadores definidos se evidencia una mejoría general para todas las dimensiones que se expresa en un descenso de

la valoración baja de las aulas en el primer cuatrimestre, aumentando la media y alta en el segundo cuatrimestre.

En la evaluación general del aula en el segundo cuatrimestre hubo un 12% menos de aulas virtuales evaluadas con resultado bajo con respecto al primero. Este porcentaje aumentó los valores medios y altos del segundo cuatrimestre y significó un crecimiento de más de 5 puntos en la valoración alta total de las aulas.

En las tablas siguientes se muestran la escala de las calificaciones y los resultados generales.

Tabla 1. Rango de valores específicos y valoración general del aula.

Dimensión	Rojo	Amarillo	Verde
I	0-8	9-13	14-16
II	0-11	12-16	17-20
III	0-4	5-6	7-8
IV	0-3	4-5	6
Total	0-25	26-40	41-50
Valoración General	Baja	Media	Alta

216

Tabla 2. Valoración general de las aulas del primer cuatrimestre.

Dimensión	Baja	Media	Alta
I	63,90%	29,71%	06,39%
II	50,37%	45,98%	03,65%
III	69,13%	25,08%	05,79%
IV	45,16%	48,55%	06,29%
Total	39,80%	56,10%	04,10%

Tabla 3. Valoración general de las aulas del segundo cuatrimestre.

Dimensión	Baja	Media	Alta
I	34,69%	47,60%	17,71%
II	46,30%	40,74%	12,96%
III	56,30%	37,03%	06,67%
IV	35,88%	55,83%	08,29%
Total	27,67%	62,74%	09,59%

Culminado este análisis y la experiencia del primer cuatrimestre, en julio de 2020 el Consejo Superior aprobó la normativa respecto a la Organización de Aulas Virtuales para carreras de pregrado y grado, Seguimiento de alumnos en la virtualidad y Uso de la Plataforma como herramienta Tecnológica.

Los indicadores no sólo permitieron conocer la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje sino también transformarlo y reorientar el trabajo académico y administrativo.

217

La oportunidad de evolucionar desde la Educación Remota de Emergencia hacia un modelo de Educación Virtual en la UNNOBA

Tal como se mencionaba anteriormente, previo a las medidas restrictivas de la pandemia, la Universidad tenía el proyecto institucional de desarrollar la oferta de educación a distancia como parte de su estrategia de inclusión de estudiantes en los diferentes niveles formativos que ofrece la universidad y para aumentar sus posibilidades de territorialización.

La pandemia puso a prueba las ideas o los proyectos desarrollados, fundamentalmente en los aspectos normativos, de capacitación y técnicos. Éstas experiencias favorecieron el desarrollo de las bases para un modelo de educación digital con objetivos vinculados a la expansión de las áreas territoriales de la universidad, y en el contexto actual, en el desarrollo de un modelo híbrido que complementa

ambas modalidades (virtual y presencial) según las definiciones de las unidades académicas para resolver el regreso a la presencialidad gradual y escalonada, como así también, aportar innovaciones para la resolución de problemas de índole académico y de inclusión.

Para ello se elaboró, con la asistencia de consultores externos especializados en estrategias organizacionales para el posicionamiento en sus segmentos de actividad, un estudio sobre el posicionamiento de la Universidad en el contexto de la pandemia en su comunidad universitaria y en particular en la dimensión académica, con base en técnicas de encuestas, focus group, y entrevistas entre alumnos, docentes y autoridades.

A partir de este esquema se diseñó un mecanismo de evaluación centrado en la perspectiva de los docentes y de los estudiantes.

218

El estudio realizado es cuantitativo con un cuestionario digital auto administrado de 35 preguntas. Los universos de relevamiento fueron en el caso de los estudiantes 1338 casos de 8300 activos de todas las carreras y de todos los años, y en el caso de los docentes 298 de un total de 540 docentes dictando clases adaptadas a la emergencia y pertenecientes a todos los departamentos de la institución. El relevamiento se realizó la segunda semana de mayo a estudiantes y la segunda de junio a docentes.

En los próximos gráficos se presentan los perfiles de docentes y estudiantes y el porcentaje de respuestas obtenidas según cada uno.

Gráfico 8. Perfil Docente

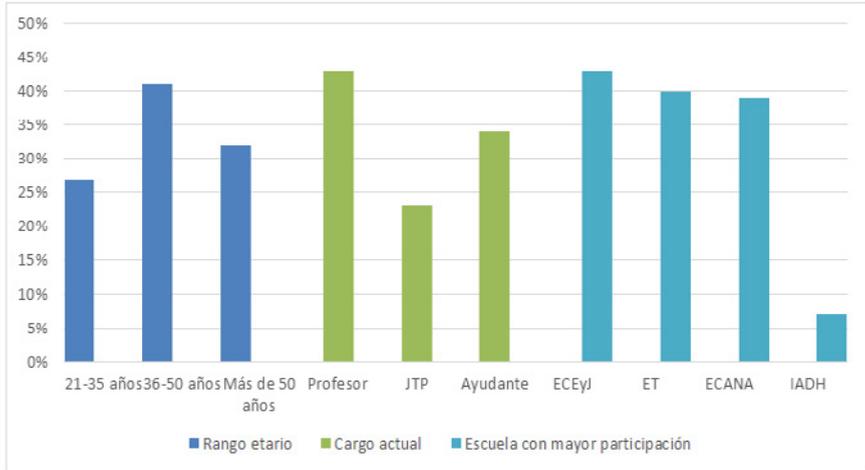
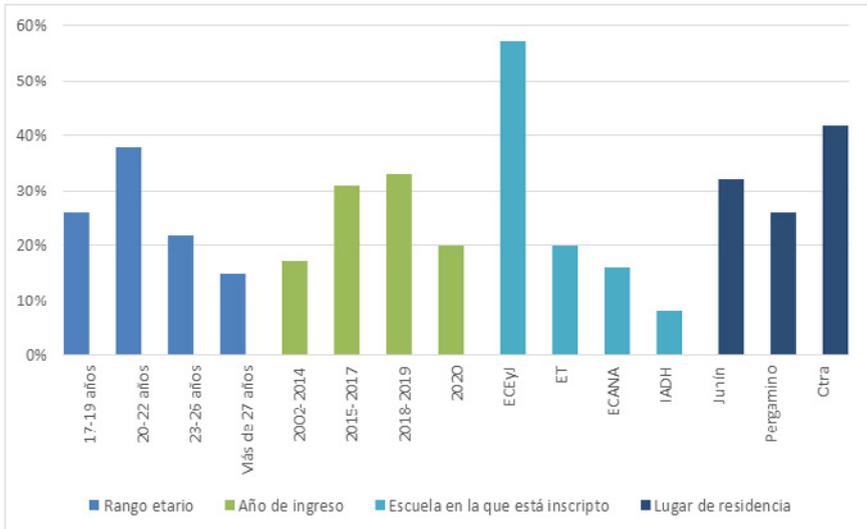


Gráfico 9. Perfil de los Estudiantes



Si bien la universidad ya contaba con propuestas mediadas por tecnologías, como el ingreso y el complemento de la presencialidad, la respuesta ante las ASPO se convirtió en la primera experiencia virtual del 80% de los actores (los estudiantes habían elegido propuestas presenciales para sus actividades, ninguno tuvo antes experiencias educativas mediadas por tecnologías).

El 41 % de los docentes también participa en otras instituciones de educación superior, con lo cual también tienen otras experiencias de migración y pueden compararla con lo sucedido en la UNNOBA.

El 65% tiene más de 10 años de experiencia como docente universitario en la modalidad presencial, el 54% ya tuvo alguna experiencia en la docencia virtual y el 51% se inscribió a alguno de los cursos de Educación Digital, de los cuales el 70% los terminó.

El esfuerzo institucional realizado durante la pandemia COVID-19 es evidente y enfocado en garantizar la continuidad académica en todos los años, de todas las carreras que componen la oferta académica de la UNNOBA, recibiendo el reconocimiento de la mayoría de los actores (92%).

220

Sin embargo, se observan algunos planos de la promesa de valor de calidad e inclusión de la UNNOBA que podrían verse resentidos desde la percepción de docentes y estudiantes de no tomar decisiones oportunamente, motivo por el cual, el análisis realizado y la integración con el resto de los procesos evaluativos se convierte en un elemento fundamental para el diseño de la nueva propuesta.

Existen algunas diferencias entre las respuestas de los estudiantes y las de los docentes que en parte se debe al rol que cada uno asumió durante la pandemia y sus expectativas, no obstante, ambas cuestiones interpelan las decisiones y acciones institucionales.

Al evaluar la respuesta académica dada por la UNNOBA ante la emergencia, la media general de los estudiantes, en una escala de 10 puntos (10 excelente), fue de 7.2, y desde la perspectiva docente 8.4. Esta diferencia permite reconocer una mirada más crítica por parte de los estudiantes, aun siendo muy buena. También se observa que los docentes, evaluando un escenario y una experiencia en la cual se sienten protagonistas y a la vez responsables, responden con una mirada más positiva, ejemplo de esto es específicamente que el 51%

califica la respuesta como muy buena cuando en el caso de los estudiantes es un 30%.

Al enfocarse en la experiencia de las cursadas y el aprendizaje en comparación con la presencialidad, se presenta una de las principales alertas, la percepción de los estudiantes baja 22 puntos. Es en este espacio donde comienza el verdadero desafío: identificar cuáles son los atributos de valor sobre los cuales debe sostenerse la imagen de la UNNOBA sin perder la identidad que le dio el lugar que ocupa y que al mismo tiempo genere un posicionamiento en el imaginario de la virtualidad.

Sin lugar a dudas, desde la mirada de los estudiantes las variables son diferentes a las de los docentes, y ambos integrados, son los componentes claves del éxito del modelo educativo.

No obstante, existen algunos puntos en común entre estudiantes y docentes en la experiencia de migración en la emergencia tales como:

- Percepción de intensidad en la actividad académica.

Los estudiantes cursaron un promedio de cuatro asignaturas en el cuatrimestre y los docentes dictaron en promedio dos. Esta situación agrava la capacidad de respuesta que tienen ambos a las demandas de cada uno.

En ambos casos ante la pregunta sobre el esfuerzo requerido y la dedicación, surge la percepción de que aumenta sustantivamente; el 60% de los estudiantes considera que ha dedicado más tiempo en esta modalidad, especialmente en la sobrecarga de trabajos, mientras que el 92 % de los docentes manifiesta una mayor dedicación no programada inicialmente, fundamentada en la necesidad de dedicar tiempo a la corrección de actividades, la preparación de materiales y la necesidad de capacitarse en la modalidad.

En todos los casos manifiestan que las acciones llevadas a cabo no solo permitieron la continuidad académica, sino que también aceleró el aprendizaje sobre la virtualidad y se comprobó un ahorro en los gastos de traslado y tiempos asociados.

El estudio brinda la posibilidad de identificar segmentos, permitiendo de este modo el diseño de propuestas diferenciales que puedan adecuarse a los destinatarios y sus necesidades, y la

posibilidad de resultados de mediano plazo para la institución. Del relevamiento surge que no todos los estudiantes perciben como positivo los mismos atributos, permitiendo establecer al menos dos segmentos o agrupamientos independientes de los perfiles específicos de las carreras:

- **Estudiantes optimistas:** Son los que reúnen una o algunas de las siguientes condiciones: tienen cierta trayectoria académica, conocen a algunos docentes y la forma de estudiar o manejarse en el ambiente universitario, asisten a cursos menos numerosos (disminuye así el impacto negativo de la masividad en las actividades sincrónicas y en los seguimientos realizados por los docentes) y/o cuentan con recursos tecnológicos para la modalidad.
- **Estudiantes resistentes:** Son aquellos que reúnen una o varias de las siguientes características: tienen poco recorrido en la universidad o es el primer año que cursan, no conocen las áreas, ni han tenido experiencias administrativas en la institución, no han tenido aun contacto con referentes de la vida universitaria como los centros de estudiantes o los responsables de las unidades académicas, asisten a cursos numerosos lo que agrava el impacto de la migración a la virtualidad, no conocen a la mayoría de sus compañeros, pueden no tener acceso a los recursos tecnológicos mínimos y/o no tienen vínculos en la comunidad académica.

222

Presentada esta segmentación, podemos describir algunos atributos de valor identificados por los estudiantes para el desarrollo virtual de la UNNOBA, aunque cada atributo reúne características diferentes para los segmentos:

- Un entorno tecnológico que acompañe las necesidades de cada grupo de estudiantes, con un diseño por año de la asignatura, por área disciplinar y por tipo de actividades prácticas a desarrollar.
- Docentes preparados tecnológicamente, con solvencia didáctica para la propuesta educativa y adecuados al tipo de asignatura y contenidos a abordar.

- Organización temporal del dictado de las asignaturas basados en esquemas híbridos de educación digital, con mayor presencialidad para el segmento de estudiantes resistentes.
- Flexibilidad institucional evidenciada en la dinámica de la comunicación y la generación de vínculos transversales entre la comunidad académica y los servicios universitarios, las funciones sustantivas y las de apoyo.

Tomando como punto de partida que la oferta educativa de la Universidad es presencial se evaluó la respuesta que tuvo la organización para garantizar la continuidad académica en todas sus carreras y diseñar su propuesta de digitalización durante el ASPO, como así también la puesta en marcha de la presencialidad gradual y reestructuración posterior, lo cual permite definir los factores claves para el desarrollo de la alternativa y también el reconocimiento de situaciones emergentes consecuencia de las acciones implementadas, que se presentan en los siguientes cuadros.

Cuadro 3. Factores Claves

223

Factores Claves	
Positivos	Negativos
Muchos equipos docentes tenían elaborados materiales educativos para la docencia virtual previamente a la pandemia.	Infraestructura y recursos tecnológicos disponibles insuficientes (ej.: problemas de conectividad en clases sincrónicas).
Poder/ potencial/ aptitud de adaptación del mayor % de docentes y estudiantes. Dada la trayectoria universitaria, por la experiencia de cursada, el conocimiento de los docentes y la forma de estudiar, facilita la adaptación.	Sensación de sobre exigencia y “soledad” en docentes y estudiantes, en el esfuerzo de adaptación a la nueva modalidad virtual.
Más de la mitad de los docentes cuentan con más de 10 años de desempeño, experiencia virtual y con capacitación sobre docencia virtual en cursos brindados por la universidad.	Resistencia en la adaptación al cambio de experiencia (grupos minoritarios prefieren la presencialidad).

Continúa...

Todos los equipos docentes tenían generados sus espacios en aulas virtuales como complemento de la presencialidad.

Inexistencia de modalidad de cursado 100% virtual previo a la pandemia COVID-19, inmersión intensiva, repentina y drástica en la experiencia de pasaje de “presencial” a la nueva modalidad “virtual”. Ej.: si bien los cursos estaban creados muchos docentes no los utilizaban.

La organización tiene agilidad para la adaptación y flexibilidad para la toma de decisiones. Cuenta con una estructura orgánica.

Segmento de estudiantes que no cuentan con los recursos tecnológicos (PC e internet) para adaptarse al cambio de experiencia.

Voluntad docente de capacitarse.

Los estudiantes más jóvenes con menos experiencia universitaria (Ingresantes 218-2020) resultan más vulnerables y críticos a la nueva modalidad.

224

Limitaciones presupuestarias para la asignación de recursos. Ej.: el presupuesto nacional asignado a la universidad tenía destinos diferentes para sus partidas y los cambios que hubo que realizar generaron demoras.

Carencia de un plan de implementación conocido y compartido, la reacción fue inmediata y masiva y ocasionó dificultades en la comunicación.

Dificultad en la medición del impacto de las capacitaciones y su real impacto en la docencia.

Cuadro 4. Situaciones Emergentes

Situaciones Emergentes	
Positivas	Negativas
Surgimiento de alternativas diversas en la elaboración de herramientas académicas digitales y en la performance de la cursada.	Efectos del proceso de difusión y de comunicación institucional a docentes.
Buena valoración del proceso de respuesta académica de la Universidad a la situación de la pandemia de COVID-19 (para las partes mayoritariamente fue evaluado bueno o muy bueno).	Relación (virtual) docentes- estudiantes (pérdida de los mecanismos de relacionamiento presencial).
Buena predisposición de los docentes y los estudiantes frente a las posibles estrategias.	Ejecución de la nueva modalidad valorada en forma crítica por docentes y estudiantes.
Capacidad de respuesta real de la institución por su velocidad en la toma de decisiones.	Impacto en la salud mental y estabilidad emocional de los involucrados en el proceso de cambio.
	Riesgo de afectar la identidad de la Universidad y devaluar el imaginario de la propuesta de educación digital (de calidad) de la institución.
	Dificultad para capitalizar el momento de recuperación institucional (“el imaginario de estar en emergencia no es eterno”).
	Diferencias en el grado de valoración de las capacidades entre docentes y estudiantes.
	Diferentes percepciones por grupos de estudiantes y disciplinas.

Los factores claves y las situaciones emergentes definen el campo de acción para el desarrollo del modelo híbrido, como así también del modelo de Educación Virtual de la Universidad.

Conclusiones

La UNNOBA cumplió con su objetivo de continuidad académica, de respuesta inmediata a la situación de contexto, se demostró la capacidad de respuesta y flexibilidad institucional a las necesidades de la comunidad académica.

No obstante, los atributos y condiciones que determinaron la elección de la Universidad por parte de los estudiantes actuales están altamente ligados a la presencialidad (infraestructura, relación docente alumno, clases ininterrumpidas por conflictos, inserción en la vida universitaria, atributos identificados con la calidad y las políticas de inclusión de la Universidad) y no están identificados con en el modelo desarrollado de educación remota de emergencia.

Es por ello que en los objetivos de mediano y largo plazo planteados para el desarrollo de un modelo de Educación Virtual se debe trabajar en el diseño colectivo de la nueva propuesta centrada en la mirada de todos los actores, solucionando o reduciendo los desvíos de las primeras estrategias.

226

Se destaca la importancia de conocer la opinión de los protagonistas respecto de la capacidad de respuestas que tuvo la institución ante la emergencia, con el objetivo de remediar las debilidades, partiendo del reconocimiento de la relación de sentido que adquiere el mundo “físico” con relación al mundo “virtual”. Su interdependencia y significación ha sufrido modificaciones sustantivas, y la institución se propone el diseño colaborativo de su identidad digital.

En la virtualidad se vuelven difusos los límites de la territorialidad, es decir, las universidades que han adaptado sus funciones sustantivas durante el aislamiento preventivo ya no serán las mismas al regresar, y hay variables que deben adecuarse a esta nueva realidad que aún es desconocida y sin dudas compleja.

Las universidades se encuentran operando dentro de entornos dinámicos y desafiantes, y la estrategia de desarrollo de identidad puede convertirse en una aliada al diseñar una propuesta adecuada al compromiso universitario con su comunidad.

Se asiste a un tiempo de transformación de las propuestas educativas, adaptando la modalidad con la finalidad de continuar con

la enseñanza sin presencia física o con una presencialidad acotada.

Si la UNNOBA ha logrado ocupar el imaginario de calidad que su comunidad reconoce en una opción pedagógica presencial es en parte porque tuvo y tiene las capacidades, actividades y recursos adecuados para que esa propuesta de valor presencial sea percibida por sus estudiantes como adecuada.

Es posible afirmar que en una educación donde no es posible la presencialidad, los atributos esperados sean otros, y también que las universidades que concentran sus propuestas en modalidad presencial, no tengan todas las condiciones o capacidades desarrolladas. Al mismo tiempo, queda claro que la planificación estratégica permite anticipar dichas condiciones a nivel estructural y esto establece la línea de base con la que se puede dar respuesta en lo inmediato, pero que debe ser adaptada dinámicamente.

Las clases virtuales que se dictaron en la UNNOBA constituyeron una adaptación a la realidad de aislamiento exigido por la situación epidemiológica y las decisiones tomadas a nivel nacional, que de ningún modo puede ser la propuesta de educación virtual o digital de la universidad.

227

Se reconocen muchas formas de adaptación de propuestas presenciales a virtuales, es decir, aquellos contenidos que han sido pensados para las aulas físicas con métodos de enseñanza y estrategias pedagógicas pensadas para esa modalidad, pueden ser adaptadas a otra. Sin embargo, deben tenerse en cuenta algunos factores claves al momento de llevarlo a cabo. Entre ellos, de acuerdo a la experiencia son, en primer lugar, los destinatarios, sus expectativas educativas, sus capacidades en el uso de tecnologías con esos fines, su alfabetización digital, sus recursos tecnológicos y acceso a internet, por otro lado, el diseño de la propuesta con sus adecuaciones metodológicas y los recursos educativos a utilizar, la planificación de la implementación y la tecnología que mediará el proceso tanto en lo sincrónico como en lo asincrónico. Finalmente, y no menos importante, se observa como determinante el perfil del docente que implementa la propuesta, sus capacidades de adecuación a la modalidad y su flexibilidad.

Es por ello que la estrategia de desarrollo requiere varias etapas, la primera de ellas es la consolidación de la identidad hacia dentro de la

comunidad universitaria y la inclusión de mecanismos de comunicación permanente para poder sostener la flexibilidad que requiere el contexto actual y que sostendrá la propuesta de valor de la UNNOBA.

El punto de partida es único e institucional, la idea de una Universidad en el territorio debe construirse más allá de los propios límites del término y obtener un posicionamiento único y diferencial. Se identifican diferentes actores involucrados en el proceso: los docentes, los gestores de la universidad y los estudiantes. Por otro lado, debe diseñarse un plan de comunicación estratégico para acompañar la identidad diseñada y generar el posicionamiento.

Como conclusiones de la experiencia realizada se observan dos aspectos importantes: la identificación de los factores claves y situaciones emergentes que permiten reconocer fortalezas o capacidades en las que se apoya la estrategia de diseño e implementación de la Educación Virtual en la Universidad, y la identificación de los atributos relevantes para la identidad de la Universidad que deberán sostenerse en el desarrollo virtual, destacándose entre ellos:

228

- Un “sello” fortalecido a nivel institucional y una identidad de calidad con una promesa sostenida en el tiempo que muestra la capacidad de respuesta de la universidad a las adversidades del contexto.
- Una universidad que tiene un rol protagónico en la comunidad donde se encuentra inserta y que ofrece una educación flexible para toda la vida, con un modelo educativo único que responde a diferentes necesidades de actores variados.
- Un cuerpo académico en permanente formación, con solvencia disciplinar y profesional que domina los recursos académicos y administra adecuadamente el tiempo.
- La responsabilidad de las universidades públicas que deben cumplir sus funciones sustantivas integradas a una nueva realidad educativa, con una modalidad que no solo es diferente para la docencia, sino también para la investigación y la extensión que tienen tradición aún más presencial. En este sentido, se observa que la institución no solo respondió con flexibilidad a la demanda del territorio en relación con acciones directamente relacionadas con la pandemia, donde se involucraron la investigación y la

extensión, sino que, además, en el contexto que viene, denominado post pandemia, debe diseñarse un modelo que también pueda integrar las funciones, dado que no solo la docencia va a sostenerse en un modelo híbrido sino también las otras funciones.

En este sentido el trabajo llevado a cabo permitió a la Universidad avanzar en el desarrollo de una estrategia de educación virtual considerando como punto de partida una política institucional definida a partir de la creación del SIEDD, y una respuesta coyuntural que fue la educación remota de emergencia como modelo resultante de la necesidad de continuidad educativa. Ambas situaciones permitieron a la Universidad contar con las bases para analizar perspectivas, usos y condiciones de su modelo de Educación a Distancia, que, si bien es cierto que el mismo no se pone en marcha en condiciones de normalidad, cumple un proceso de validación en su comunidad y permite detectar fortalezas y debilidades hacia el mismo, así como también respecto de la identidad y cultura de la organización.

En este nuevo escenario se comienzan las acciones para la recuperación de la presencialidad gradual, con prioridades y planificación con estricto cumplimiento de los protocolos sanitarios, pero con la apropiación de las experiencias, comenzando a avanzar en un modelo híbrido que requiere de diversos desafíos: armado de aulas híbridas, definición de políticas de apertura y cierre, segmentación de los estudiantes según modalidades, capacidad de respuesta responsable por parte de las unidades académicas, reordenamiento del trabajo y reestructuración del mismo con la incorporación del teletrabajo y monitoreo constante, incorporación del gobierno electrónico junto a la consideración de variables externas como el volumen, las geografías y el transporte público; todo ello en consonancia con una demanda social por el regreso a la presencialidad educativa, donde las nuevas condiciones imponen un límite a las voluntades individuales y deben constituir un conjunto de escenarios que definan el nuevo contexto educativo conformando distintas oportunidades para la innovación en todas las dimensiones universitarias.

No obstante, los números relevados de rendimiento o de vinculación de alumnos con este modelo de emergencia y el análisis

cualitativo indican debilidades que no pueden soslayarse, sino que, por el contrario, requieren de esfuerzos institucionales para ser contemplados, y es por ello que la construcción de la nueva normalidad no debe pretender la resolución de toda la situación, comprendiendo que hay una realidad humana que debe ser atendida.

Es preciso recorrer un camino de oportunidades que requiere la definición de objetivos e indicadores de medición respecto de la calidad, que contemple la integración, el desarrollo de un sistema de educación a distancia articulado con las actividades presenciales, donde la definición de plataformas, actividades sincrónicas y asincrónicas y sus proporciones de aplicación, así como las condiciones de evaluación deben contemplar las heterogeneidades y complejidades intrainstitucionales, para conformar un ecosistema real integrado al contexto.

En el conjunto de las cuestiones a analizar se deben plantear tres escenarios: emergencia, recuperación y perspectiva de reestructuración, dando respuestas acordes a este presente en el marco de los desafíos del siglo XXI, los cuales la Educación Superior no puede eludir.

230

En síntesis, se trata de dar respuestas desde cada área para minimizar los efectos negativos y construir nuevos escenarios que requieren de políticas y acciones de inclusión, calidad e innovación.

Bibliografía

BID (2020) La Educación Superior en tiempos de COVID-19 Aportes de la Segunda Reunión del Dialogo Virtual con Rectores de Universidades Líderes de América Latina.

Fanelli A., Marquina M., Rabossi M. (2020). Acción y reacción en época de pandemia: La universidad argentina ante la COVID-19 Universidad del Norte; Revista de Educación Superior en América Latina; 8; 3-8

Hershberg, E., Flinn-Palcic, A., & Kambhu, C., (2020) The COVID-19 Pandemic and Latin American Universities. Center For Latin America & Latino Studies. American University.; Recuperado de <https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/la-higher-ed-covid-final.pdf>.

- Igarza, R. (2021). *Presencias Imperfectas*. Buenos Aires: La Marca Editora.
- Del Valle, D., Perrotta, D., & Suasnábar, C. (2021). La universidad argentina pre y post pandemia: acciones frente al Covid-19 y los desafíos de una (posible) reforma. *Integración Y Conocimiento*, 10(2), XX. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/32404>
- De Giusti, A (2021). “Reflexiones sobre Educación y Tecnología Post-Pandemia,” *Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología*, no. 28, pp. 13-16, La Plata.
- Tarullo, R., Martino, B. (2019). Percepciones y reflexiones sobre la escritura de los estudiantes en la universidad de hoy. Recuperado de <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa51-articulo-TARULLOyMARTINO.pdf>
- Tarullo, R. (2020). Reflections about digital culture & education in a time of crisis in Argentina. Recuperado de <https://www.digitalcultureandeducation.com/reflections-on-covid19/digital-culture-education-in-a-time-of-crisis-in-argentina>
- UNNOBA, Consejo Superior (2015-2020) <http://digesto.unnoba.edu.ar/>

Breve presentación de los autores

233

Juan Ignacio Doberti

Es Licenciado en Administración y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Master of Public Administration de la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue becado por los gobiernos de India y Japón para desarrollar cursos de formación sobre presupuesto universitario. Desempeña su actividad docente en los niveles de grado y posgrado en distintas instituciones como la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Palermo y las Universidades Nacionales de Hurlingham, La Matanza y Quilmes. Es investigador categorizado del Programa Nacional de Incentivos a los Docentes Investigadores, especializándose en la dirección de proyectos sobre la gestión y el financiamiento en el sector universitario.

Ha publicado libros y numerosos artículos en publicaciones científicas sobre estas temáticas. Asimismo, ha realizado actividades de consultoría para organismos internacionales, para la Administración

Pública Nacional y para distintas universidades. También se desempeñó como representante de la Universidad de Buenos Aires en la Comisión de Presupuesto del Consejo Interuniversitario Nacional y como Director de Investigaciones y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Ha actuado como jurado y director de tesis de posgrado, revisor de publicaciones científicas y conferencista en distintos congresos nacionales e internacionales sobre temáticas referidas al financiamiento y la gestión de la universidad.

Ana García de Fanelli

Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), centro de investigación asociado al CONICET. Entre el año 2008 y el 2012 ha sido Directora del CEDES. Es Licenciada y Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales, orientación Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Como docente posee una extensa trayectoria en las Carreras de grado de Sociología y Economía de la Universidad de Buenos Aires. Sus líneas de investigación principales son el análisis comparado de las políticas de educación superior, el estudio de la desigualdad en el acceso y la graduación en el nivel superior y las políticas de financiamiento universitario. Ha participado como investigadora principal en números proyectos de educación comparada internacionales. Ha sido asimismo consultora del IPE-UNESCO Buenos Aires, IPE-UNESCO París, CONEAU, CINDA, MINCYT y OEI. Ha publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras (publicaciones en https://www.researchgate.net/profile/Ana_Garcia_De_Fanelli).

Carlos Marquis

Sociólogo: Licenciado en la Universidad de Buenos Aires y Magíster con Mención Honorífica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido Investigador del CONICET y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en México. Profesor titular en la UBA, en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). En México lo fue en la UNAM y en Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Actualmente es investigador en la UNSAM y profesor en posgrados de su especialidad. Asesor en universidades estatales y privadas, nacionales y extranjeras, así como en organismos gubernamentales en temas de evaluación, planeamiento institucional y capacitación de directivos universitarios. Consultor de la UNESCO, PNUD, Banco Mundial y BID

Su objeto de investigación es la educación superior, en particular las instituciones universitarias y los organismos de ciencia y tecnología, ha escrito diversos libros, numerosos artículos y dirigido tesis de maestría y doctorado en su campo. Participó en el gobierno y en la gestión de instituciones universitarias: fue Secretario de Investigaciones de la UBA, Director de Planeamiento de la UAM y miembro de cuerpos colegiados en la UBA, la UAM y la UNLZ. Ha participado activamente en el diseño de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y fue el Director Ejecutivo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) y de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP). Fue fundador y director del Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación y luego miembro del Consejo Asesor del mismo. Es consultor-evaluador en el área de investigación universitaria y en actividades de planeamiento y evaluación institucional. Es coordinador del Seminario-Taller y las ediciones de La Agenda Universitaria de la Universidad de Palermo desde sus inicios en 2004.

Carlos Pérez Rasetti

Profesor en Humanidades, especialidad Letras por el I.U.S.C. – Universidad Nacional del Sur. Es profesor titular e investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y asesor del Rectorado. Es director de la Especialización en Docencia Universitaria de la Universidad Nacional de José C. Paz, donde también actúa como asesor del Rectorado. Director de la Maestría en Gestión y Evaluación de la Educación Superior en la Universidad Gastón Dachari y asesor del Rectorado. Fue Subsecretario de Educación de la Provincia de Santa Cruz a partir de la recuperación democrática en 1983 y hasta 1985. Fue rector del Instituto Universitario de Santa Cruz y rector de la UNPA (1987-1995). Fue diputado provincial en Santa Cruz entre 1995 y 2000. Desde 2000 y hasta 2004 fue miembro del directorio la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en la que coordinó las comisiones de Evaluación Institucional y de Acreditación de Grado. Integró la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (2001-2002). Fue asesor de la Secretaría de Políticas Universitarias entre 2004 y 2006 participando en la creación de políticas como la experiencia piloto de Contratos Programa, el Programa de Calidad y otros. A partir del 2006 y hasta 2012 fue Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), participó en la creación del Programa de Expansión de la Educación Superior y en el de Competencias de Acceso a la Educación Superior. Fue director de la Maestría en Gestión de la Educación Superior y de la Especialización en Docencia de la Educación Superior de la Universidad Nacional de La Matanza desde 2007 a 2018. Entre 2012 y 2013 fue Subsecretario de Formación en el Ministerio de Defensa, responsable de las políticas hacia los Institutos Universitarios de las FFAA y del diseño de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), y fue también Subsecretario de Planeamiento y Formación en el Ministerio de Seguridad. Fue Coordinador de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES) desde su fundación en 2016 hasta 2019, actualmente integra el Grupo de Expertos de la Red. Es autor de numerosas publicaciones sobre Educación Superior, y dictó cursos de posgrado y conferencias en universidades de Argentina, América Latina y España.

Eduardo Sánchez Martínez

Graduado en Ciencias Políticas (Universidad Católica de Córdoba), ha realizado estudios de posgrado en Bélgica (Université Catholique de Louvain), Brasil (Fundacao Getulio Vargas) y Chile (Universidad Diego Portales). Es Especialista en Administración de Proyectos de Educación Superior y Mgter. en Planificación y Gestión de Sistemas Educativos, habiendo obtenido becas y subsidios de investigación de instituciones nacionales e internacionales. Ha sido profesor por concurso de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de Río Cuarto, y consultor de diversas organizaciones y programas de Educación Superior. Se ha desempeñado como Vicerrector y posteriormente como Rector de la Universidad Blas Pascal, habiendo integrado el Consejo Directivo del CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas) durante dos mandatos. Ex Subsecretario de Programación y Evaluación Universitaria (Ministerio de Educación de la Nación) y luego Secretario de Políticas Universitarias. Como tal presidió el Consejo Directivo del FOMEC (Fondo para el mejoramiento de la calidad) y del FONIT (Fondo para el desarrollo de instituciones tecnológicas de educación superior). Actualmente es profesor de posgrado en varias universidades, públicas y privadas, y consultor en asuntos de educación superior. Su principal campo de interés es el de las políticas, el planeamiento y la gestión de la Educación Superior, sobre lo cual ha publicado libros, artículos y trabajos de investigación. Entre sus publicaciones recientes se destaca “Las universidades privadas y sus grandes desafíos: la enseñanza, el desarrollo de la investigación, la gobernanza” (2020).

237

Adolfo Stubrin

Abogado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL); Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), ambas de la Argentina. Es Profesor Titular Ordinario e investigador en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y docente de posgrado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la UNL y en

la Facultad de Humanidades y Arte de la UNR. Fue secretario académico de la UNL entre 1993 y 1996. Entre 2010 y 2018 ocupó el cargo de Secretario de Planeamiento de la UNL. En los ochentas fue Diputado Nacional y Presidente de la Comisión de Educación de la H. Cámara, Presidió la Comisión Organizadora Nacional del Congreso Pedagógico y fue Secretario de Educación de la Nación. En los noventas fue consultor internacional en gestión educacional para la OREALC-UNESCO y el PNUD y desde 1996 hasta 2010 fue miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), de la que fue vicepresidente y coordinador de varias subcomisiones. Representó a CONEAU en el MERCOSUR Educativo para la gestión del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) y el ARCU-SUR. Fue hasta 2009 Secretario de la Mesa Directiva de la Red Iberoamericana de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior (RIACES). Integró la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior conformada en 2001 hasta 2002. Entre 2011 y 2018 ejerció la coordinación del Núcleo Disciplinar sobre Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). Es autor de numerosas publicaciones sobre su especialidad, entre ellas el libro “Calidad Universitaria. Evaluación y Acreditación en la educación superior latinoamericana” (Eudeba/Ediciones UNL, Santa Fe 2010); también es compilador de la obra colectiva “Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículo universitario” (Ediciones UNL, Santa Fe 2013) y coautor de “La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo”, IEC, UNGS, Buenos Aires 2014.

Danya Verónica Tavela

Es Vicerrectora de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y miembro del directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Es Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales y Contadora Pública, ambos títulos de la Facultad de Ciencias Económicas de la

Universidad Nacional de La Plata. Fue Subsecretaria y Secretaria de Políticas Universitarias de la Nación, entre los años 2015 y 2018. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Nacional de la Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) y de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (UNSAdeA), en carreras de grado y posgrado, es docente investigadora del Instituto de Política y Gobierno de la UNNOBA y Codirectora de la Especialización en Planificación y Política Pública Territorial de la misma institución.

Ha publicado diversos artículos y libros, entre ellos “Nexos: la educación como sistema: programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria” en coautoría con Forneris Macarena y Catino Magali (2019) y “El futuro de la educación superior en debate” en coautoría con Tamarit Guillermo y Castro Florencia (2016). Es miembro del Consejo Asesor del Programa de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación. Ha dirigido y codirigido proyectos de investigación y tesis de posgrado, así como también ha participado de conferencias y congresos en ámbitos académicos y de gestión nacionales e internacionales.

LA AGENDA UNIVERSITARIA VI

REFLEXIONES SOBRE LAS UNIVERSIDADES ANTES, DURANTE
Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA

241

La Agenda Universitaria VI fue elaborada en el Seminario-Taller que hace años se lleva a cabo en la Universidad de Palermo desarrollando tareas de reflexión, análisis y difusión sobre la Educación Superior en la Argentina con la intención de proponer políticas públicas para el sistema, así como mecanismos de gestión para las universidades, que son las instituciones sobre las que estamos concentrados.

Este libro fue escrito en 2020/2021, durante la pandemia de Covid-19 y lleva como subtítulo Reflexiones sobre las universidades antes, durante y después de la pandemia, pero no se refiere sólo a ella y a sus impactos en las universidades. La educación superior es un rico y vasto campo de estudio y con esta Agenda VI pretendemos aportar y compartir reflexiones y propuestas a su mejor conocimiento y desarrollo.

Contenido

Presentación de La Agenda VI. *Carlos Marquis*

Los costos de la universidad ante el cambio tecnológico. *Juan Doberti*

Transición secundaria-universidad y egreso: Desafíos para el logro de la equidad en la educación superior. *Ana García de Fanelli*

Respuestas del campo universitario, científico y tecnológico argentino en la pandemia. *Carlos Marquis*

Ante la Ley de Educación Superior, debate del CIN en 2007. *Carlos Pérez Rasetti*

Reflexiones sobre la enseñanza universitaria durante la pandemia y sus lecciones para después. *Eduardo Sánchez Martínez*

Configuración universitaria: un enfoque teórico disponible para las investigaciones en educación superior. *Adolfo Stubrin*

242 **Las universidades y el covid-19. El caso de la UNNOBA. Del Modelo de Educación Remota de Emergencia al Modelo de Educación Virtual.** *Danya V. Tavela*



LA AGENDA UNIVERSITARIA VI

La Agenda Universitaria VI fue elaborada en el Seminario-Taller que hace años se lleva a cabo en la Universidad de Palermo desarrollando tareas de reflexión, análisis y difusión sobre la Educación Superior en la Argentina con la intención de proponer políticas públicas para el sistema, así como mecanismos de gestión para las universidades, que son las instituciones sobre las que estamos concentrados.

Este libro fue escrito en 2020/2021, durante la pandemia de Covid-19 y lleva como subtítulo *Reflexiones sobre las universidades antes, durante y después de la pandemia*, pero no se refiere sólo a ella y a sus impactos en las universidades. La educación superior es un rico y vasto campo de estudio y con esta Agenda VI pretendemos aportar y compartir reflexiones y propuestas a su mejor conocimiento y desarrollo.

Contenido

- Presentación de La Agenda VI. Carlos Marquis
- Los costos de la universidad ante el cambio tecnológico. Juan Doberti
- Transición secundaria-universidad y egreso: Desafíos para el logro de la equidad en la educación superior. Ana García de Fanelli
- Respuestas del campo universitario, científico y tecnológico argentino en la pandemia. Carlos Marquis
- Ante la Ley de Educación Superior, debate del CIN en 2007. Carlos Pérez Rasetti
- Reflexiones sobre la enseñanza universitaria durante la pandemia y sus lecciones para después. Eduardo Sánchez Martínez
- Configuración universitaria: un enfoque teórico disponible para las investigaciones en educación superior. Adolfo Stubrin
- Las universidades y el covid-19. El caso de la UNNOBA. Del Modelo de Educación Remota de Emergencia al Modelo de Educación Virtual. Danya V. Tavela

