



Las políticas universitarias y de ciencia y tecnología prepandemia, las respuestas frente a la emergencia sanitaria y los desafíos de la “nueva normalidad” en Argentina

CLAUDIO SUASNÁBAR^a Y MARIANA VERSINO^b

^aProfesor titular en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de las Artes. Investigador del IdIHCS-CONICET/UNLP.

^bProfesora adjunta de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, investigadora independiente del CONICET.

Resumen

Este artículo constituye un ensayo de interpretación que, por un lado, analiza en paralelo las políticas universitarias y de ciencia y tecnología en la Argentina de las últimas dos décadas hasta la irrupción de la pandemia de la covid-19. Y por otro, describe y caracteriza de manera tentativa las distintas respuestas y acciones desarrolladas por las universidades nacionales y los organismos estatales de ciencia y tecnología frente a la emergencia sanitaria.

En esta dirección el trabajo recorta dos grandes dimensiones de análisis, por un lado, las tendencias de cambio estructurales en cada uno de los sectores (expansión, estructuras, financiamiento) y, por otro lado, en las orientaciones de política (discursos, instrumentos, gobierno).

Palabras claves: Políticas universitarias; políticas de ciencia y tecnología; pandemia covid 19; Argentina.

DOI: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2021.90.582>

As políticas universitárias, a ciência e a tecnologia antes da pandemia, as respostas perante a emergência sanitária e os desafios da “nova normalidade” na Argentina

Resumo

O artigo é constituído por um ensaio de interpretação que, por uma parte, analisa em paralelo as políticas universitárias e as da ciência e tecnologia na Argentina das duas últimas décadas, até a irrupção da pandemia da covid-19; e, pela outra, descreve e caracteriza tentativamente as diferentes respostas e ações desenvolvidas pelas universidades nacionais e os organismos estatais de ciência e tecnologia perante a emergência sanitária. Por aquela via, o trabalho corta dois grandes dimensões da análise, por uma parte, as tendências de mudança estrutural em cada um dos sectores (expansão, estruturas, financiamento) e, pela outra, as orientações da política (discursos, instrumentos, governo).

Palavras-chave: Políticas universitárias; Políticas de ciência e tecnologia; Pandemia covid-19; Argentina.

Pre-pandemic University, Science and Technology Policies: Responses to the Health Emergency and the Challenges of the ‘New Normality’ in Argentina

Abstract

This is an interpretative essay that, on the one hand, analyzes the university, science and technology policies of the last two decades in Argentina, until the outbreak of the covid-19 pandemic. On the other hand, it describes and tentatively characterizes the different responses and actions that were developed by the national universities and state science and technology organizations in the face of the health emergency. In this path, the essay outlines two big analysis dimensions: the structural change trends in the sectors (expansion, structures, financing), and the policy orientations (discourses, instruments, government).

Keywords: University policies, Science and technology policies, covid-19 pandemic, Argentina

Introducción

A casi un año y medio de iniciada la pandemia global del coronavirus¹, las discusiones de las ciencias sociales se fueron desplazando aquellas reflexiones sobre el retorno del Estado como agente capaz de dar respuesta a la crisis sanitaria y la preocupación por el creciente control y vigilancia social de esta misma presencia estatal, hacia un balance más detallado de los efectos e impactos de la pandemia en la economía y los distintos ámbitos sociales.

En la discusión político-académica sobre la universidad, este movimiento también resulta perceptible ya que la pandemia resituó el lugar de estas instituciones como parte del complejo científico-tecnológico, volviéndose agentes centrales para la investigación del virus y la enfermedad y sobre todo el diseño, desarrollo y producción de una vacuna como respuesta definitiva al problema sanitario. Ciertamente, los primeros meses de la pandemia mezclaron la perplejidad frente al cierre acelerado (*lockdown*) y la mirada esperanzada de que la crisis en curso constituye una oportunidad de cambio tal como lo plantearon un colectivo numeroso de académicos reconocidos de Estados Unidos, Europa, Oceanía y China que en una suerte de manifiesto proponían “imaginar nuevas posibilidades pedagógicas para las universidades en el post-covid 19” (Peter *et al.*, 2020).

Con todo, el cese de actividades impuestas por la cuarentena y la virtualización forzada de las prácticas académicas plantean un perturbador interrogante respecto de los efectos sobre los rasgos fundantes de la institución como la producción, transmisión y conservación de conocimiento (IESALC-UNESCO, 2020; Marinoni, Van't Land y Jensen, 2020). La noción de “universidad híbrida” que se introduce en los debates universitarios actuales reactualiza la pregunta por el modelo de universidad que necesitan nuestras sociedades latinoamericanas (Pardo Kuklinski y Cobo, 2020).

Al respecto una serie de informes e investigaciones globales recientes coinciden en distinguir efectos e impactos a nivel de países e instituciones, por un lado, y su proyección temporal entre el corto plazo y el mediano plazo, por otro lado (Salmi, 2020; Pedró, 2020; OECD, 2021 y Williamson y Hogar, 2021). En este sentido, y resumiendo los resultados podemos decir que el impacto del cese de actividades presenciales y la transición a la educación *online* estuvo atravesado por fuertes desigualdades entre países e instituciones que supusieron diferentes grados de preparación, rapidez y capacidad de gestionar en contexto de emergencia. A su vez, si bien no hay datos consolidados es posible suponer que estas diferencias repercutieron en los estudiantes afectando más a los sectores desventajados, en la consecuente disminución de los aprendizajes y el aumento de la deserción estudiantil. El impacto financiero producto de la crisis económica también

constituye una tendencia global que se manifiesta en la reducción de recursos para las instituciones públicas y la retracción de los estudiantes de instituciones privadas. Asimismo, estas limitaciones financieras afectarán las distintas funciones de docencia, investigación y transferencia, así como también impactarán en los procesos de internacionalización. El impacto de las tecnologías en la educación superior parece delinear a mediano/largo plazo los contornos de una reforma estructural que transforma desde adentro no solo las condiciones laborales del personal académico sino los rasgos y funciones de las universidades e instituciones superiores.

¿Qué características asumirá la etapa de postpandemia en nuestras sociedades latinoamericanas? ¿Qué tipo/s de universidad/es surgirán en esta “nueva normalidad digital”? Ciertamente aún es prematuro esbozar una respuesta, pero lo que sí es factible señalar es que ninguna de las tendencias señaladas es nueva. En rigor, lo que generan las crisis es la aceleración de procesos de cambio preexistentes aunque también estas coyunturas críticas producen innovaciones político-institucionales que tienden a mantener superada la situación. La universidad no está al margen de estos dilemas.

La presente contribución se plantea como un ensayo de interpretación que, reconociendo los límites que impone la coyuntura, se propone analizar en paralelo las políticas universitarias y de ciencia y tecnología en la Argentina de las últimas dos décadas (pasado reciente) que nos permita discutir no solo el impacto de la pandemia y la emergencia sanitaria en la realidad sociopolítica y educativa (situación actual), sino también explorar los múltiples sentidos y orientaciones de dichas tendencias (desafíos futuros). Asimismo, el trabajo describe y caracteriza de manera tentativa las distintas respuestas y acciones desarrolladas por las universidades nacionales y los organismos estatales de ciencia y tecnología frente a la emergencia sanitaria.

En esta dirección, el trabajo recorta dos grandes dimensiones de análisis, por un lado, las tendencias de cambio estructurales en cada uno de los sectores (expansión, estructuras, financiamiento) y, por otro lado, en las orientaciones de política (discursos, instrumentos, gobierno). Dentro del periodo a analizar se identifican tres momentos en el desarrollo de estas políticas: el primero desde comienzos de la década de 2000 hasta 2015 que puede caracterizarse en el caso de ciencia y tecnología por la creación del Mincyt, dando una mayor cohesión de las políticas de crecimiento de los recursos volcados al sector, y en las políticas universitarias por la expansión institucional y una mayor preocupación por la inclusión. El segundo momento corresponde al gobierno de Mauricio Macri (2016-2019) que puede ser caracterizado como un interregno neoliberal de desactivación de la mayor parte de las políticas anteriores que en ciencia y tecnología se manifiesta simbólicamente en la degradación del Ministerio a Secretaría y en las políticas universitarias por el recorte presupuestario y la eliminación de programas. El tercer momento iniciado con la emergencia sanitaria se ha caracterizado por el regreso de la intervención estatal orientada esta vez a la resolución de los problemas generados por la pandemia.

Hacia el final se presentan a modo de cierre algunas hipótesis sobre las características que asumirán las políticas universitarias y de ciencia y tecnología a futuro bajo el supuesto de que su despliegue se profundizará en lo

que se ha dado en llamar la nueva normalidad, que también exige algunas explicaciones con relación a lo que se pueda esperar de ella.

Las políticas universitarias y políticas de ciencia y tecnología (2003-2015)

Las políticas universitarias

Las políticas universitarias de los gobiernos kirchneristas delimitaron una nueva etapa para el sector que en el marco de un giro donde el Estado ha venido a intervenir de nuevo, combinó, por un lado, la revitalización de los debates en torno a la democratización y la generación de innovaciones de política y, por otro, cierta inercia de la agenda anterior hecho que se manifestó en la imposibilidad de modificar la Ley de Educación Superior heredada de la década de 1990 y limitaciones para generar una propuesta de reforma integral de las universidades (nueva agenda de política).

Una breve síntesis de la política universitaria durante este periodo podemos señalar cuatro grandes líneas de acción:

1) Aumento sostenido del presupuesto universitario

El financiamiento del sector educativo creció de manera sostenida superando 1% de un PBI que se expandía a elevadas tasas (Chiroleu, 2018a; 2018b). Ese incremento de los recursos constituyó el motor de medidas como la recomposición salarial de los docentes universitarios y preuniversitarios; la sanción de la Ley 26508/9 de Jubilación de 82% móvil, que alcanza al conjunto de los docentes universitarios; la continuidad del Programa de Incentivos a los docentes investigadores junto con una revisión normativa orientada a mejorar su productividad. En el 2005 se promulgó la Ley de Financiamiento Educativo, con participación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior a 6% del PBI (ubicándose entre las cifras más altas a nivel regional en cuanto a inversión educativa)³.

2) Creación de universidades como políticas de expansión del sistema

Existe cierto consenso entre investigadores y especialistas en caracterizar este periodo como una “tercera ola” de expansión del sistema universitario de gestión estatal (Rinesi, 2015; Suasnábar y Rovelli, 2012). Así, la creación de nuevas universidades estatales –especialmente las ubicadas en el conurbano bonaerense– ocupó un lugar central en la agenda gubernamental que entre 2007 y 2015 se materializaría en la creación de 18 universidades nacionales, ocho de las cuales se asientan en el conurbano de Buenos Aires, un instituto universitario y cinco universidades provinciales y se autorizarían también siete universidades y dos institutos universitarios privados. A lo anterior, se suma una inusitada ampliación de la oferta académica de las casas de estudio ya existentes mediante la proliferación de sedes, subsedes, extensiones áulicas y diversos centros de apoyo a nivel nacional (Suasnábar y Rovelli, 2012).

3) Continuidad de programas especiales “competitivos” y generación de nuevos programas “orientados” y “no competitivos”

Una de las innovaciones de política fueron los programas de mejoramiento de la calidad tales como el PROMEI para mejorar la enseñanza en las Ingenierías, el PROMAGRO en las Ciencias Agrarias, PROMFYB en Farmacia y Bioquímica, PROMVET en Veterinaria, entre muchos otros. Estos programas se caracterizaron por el carácter orientado (disciplinas, carreras e instituciones) y no ser competitivos como aquellos programas como el PROINCE (Programa de Incentivos a la Investigación) creado en la década de 1990 que supone un proceso de “categorización” de los investigadores y criterios de selección de proyectos.

Además de los programas de calidad también se impulsaron diferentes programas orientados a diferentes finalidades (internacionalización, extensión comunitaria, bibliotecas, etc.) donde los criterios de selección fueron más blandos. De tal manera, las instituciones universitarias e investigadores desarrollaron diferentes estrategias de captación de recursos que pueden caracterizarse de “ventanillas múltiples” que generan “un efecto regadera” al distribuir el financiamiento (Suasnábar y Rovelli, 2012).

4) Mayor preocupación por el acceso, permanencia y graduación universitaria

La concepción de la educación superior como bien público social y deber del Estado y la consideración del acceso a la educación superior como derecho humano y universal que aprobó la Declaración de Cartagena de la CRES 2008 influyó fuertemente en la narrativa gubernamental de democratización como sinónimo de ampliación de la oferta educativa en el nivel universitario (Chiroleu, 2018a; Lucardi, 2018 y 2020).

En esa dirección se inscribe la política de becas universitarias y su progresivo aumento (PNBU y PROGRESAR) orientado principalmente hacia los estudiantes universitarios y de educación superior de sectores de menores recursos. Esta preocupación por el mejoramiento de las condiciones de acceso se fue ampliando hacia la problemática de la permanencia y graduación en el marco de las llamadas políticas de inclusión, en particular en las nuevas instituciones donde asisten estudiantes que constituyen la primera generación de universitarios (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012).

Las políticas de ciencia y tecnología

Durante el periodo de los gobiernos kirchneristas pueden registrarse líneas de acción en algunos de los casos similares a las registradas dentro del ámbito de las políticas universitarias.

1) Crecimiento del presupuesto destinado al sector

Las políticas de ciencia y tecnología⁴ iniciaron a partir de 2003 un periodo en que la decisión gubernamental se orientó a valorizar el área interviniendo activamente, si caracterizamos a dicha intervención como activa a partir del aumento significativo de los fondos destinados a las políticas sectoriales. Visto en términos de la participación de la función de ciencia y técnica dentro del presupuesto nacional devengado, el incremento del financiamiento público fue significativo y pasó de 0.18% en términos

porcentuales con relación al PBI en 2004 a 0.35% en 2015 (Mincyt, 2021). Si bien con una disminución relativa hacia el inicio y el final del periodo, el neointervencionismo mencionado para las políticas universitarias se materializa en el área de ciencia y tecnología en términos de inversión (pública y privada) especialmente entre los años 2006 y 2012 con un aumento de la inversión en Actividades Científicas y Tecnológicas (ACT) e Investigación y Desarrollo Experimental (I+D) en porcentaje relativo del PBI. Así, en 2003 el porcentaje del gasto en I+D sobre el PBI era de 0.41% y termina en 2015 con 0.62%, mientras que el gasto en ACT sobre el PBI es de 0.46% en 2003 y llega al 0.66% en 2015 (Ricyt, 2020)⁵. En este sentido, si bien el sector inicia el periodo de manera relegada dentro del conjunto de políticas nacionales que requirieron una atención inicial más importante, va adquiriendo una presencia creciente que se orienta al aumento de recursos presupuestarios centralmente orientados al financiamiento de la formación de doctores y su incorporación a la Carrera de Investigador Científico de CONICET (Jeppesen *et al.*, 2016; Unzué, 2017; Unzué y Emiliozzi, 2017).

Así, el incremento presupuestario se orientó en gran medida al CONICET destinándose a la formación e incorporación de investigadores a partir del aumento de becas doctorales y a lo que podría denominarse como la reapertura del ingreso a la Carrera de Investigador Científico del organismo, prácticamente cerrada en términos de la cantidad de incorporaciones anuales que venían registrándose previamente. En este sentido, “el CONICET triplicó su planta de investigadores, pasando de 3,800 en 2003 a más de 9,200 en 2015” (Aliaga, 2019:3).

Podría sostenerse en este sentido que las universidades, si bien aumentaron su planta docente con dedicación exclusiva en aproximadamente 30% para el mismo periodo, quedaron relegadas como espacios de radicación de la investigación y del control de la evaluación de la carrera científica, aunque sí continuaron siendo responsables de la formación de los investigadores (Unzué y Emiliozzi, 2017).

Por su parte, la renegociación de los préstamos internacionales que históricamente financiaron proyectos de investigación y una proporción menos de las becas doctorales, pero también los distintos instrumentos sectoriales de las políticas del Mincyt hicieron lugar hacia mediados del 2000 al acuerdo con el BID del denominado *Programa de Modernización Tecnológica III*



Buque Escuela Cuauhtémoc

que permitió la continuidad de las actividades de I+D a través del FONTAR y del FONCYT. Por otro lado, también se negoció con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF/Banco Mundial) el préstamo que hizo lugar a los Fondos Sectoriales hacia el año 2009 permitiendo el financiamiento de programas para la innovación y modernización tecnológica del sector empresarial. Los fondos del BID y del BIRF incrementaron a partir de la segunda mitad de la década del 2000 de una manera sustantiva los recursos disponibles para el financiamiento de nuevos instrumentos de política pública.

Hay que destacar que hacia fines de 2007 se eleva al rango de Ministerio a la Secretaría existente lo que puede considerarse una muestra mucho más que simbólica de la importancia del área para los gobiernos del periodo.

2) Planificación de mediano y largo plazo

Luego de la crisis del 2001, a la par del discurso de la “recuperación”, se evidencia una celeridad por definir criterios e iniciar la ejecución de programas con base en prioridades. De tal forma, lo previsto como intervención no se reduce a la articulación o promoción de vínculos entre los actores existentes, sino que se espera que la gestión acompañe la definición de prioridades y orientaciones estratégicas. Así, el periodo se caracteriza por la producción de una planificación sostenida que venía acumulando antecedentes desde finales de la década de 1990, pero que en cumplimiento de la Ley 25.467 del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación sancionada en 2001 se materializa sistemáticamente como parte de la política sectorial durante la década del 2000.

En 2005 se delinear las “Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación” (SECYT, 2005) que según la misma Secretaría constituye una agenda de trabajo para llevar adelante las políticas hasta tanto se elabore un plan de mediano y largo plazo de carácter estratégico. Dicho plan se presenta en noviembre de 2006 cuando se publica el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010).

Los principales conceptos sobre los que se articula el Plan son los de: “Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación” (SNCTI), “Sociedad del conocimiento”, “Desarrollo Sustentable”, “I+D endógena” y la definición de las metas cuantitativas y las cualitativas vinculadas con la identificación de áreas estratégicas, estableciendo la evaluación de las instituciones como componente central de estas políticas. Las áreas estratégicas son de dos tipos: Áreas-Problema-Oportunidad (corresponden a problemas del desarrollo productivo y social y a oportunidades emergentes en la producción de bienes y servicios, en los que la investigación científica y el desarrollo de tecnologías, fundamentalmente las llamadas emergentes, pueden aportar soluciones y nuevas perspectivas) y Áreas Temáticas Prioritarias (disciplinarias y tecnológicas).

Más adelante, en 2012, con la presentación del Plan Argentina Innovadora 2020 se establecen los “Lineamientos Estratégicos 2012-2015”. El Plan contempla revisar los criterios de la política CTI, anteriores reorientándolos en tres aspectos principales señalados como a) un mayor énfasis otorgado a una lógica más sistémica de impulso a la innovación, matizando

la prioridad asignada previamente al fortalecimiento de la ciencia y tecnología y buscando una mayor complementariedad entre ambas dimensiones; b) la profundización del viraje desde políticas horizontales hacia políticas más focalizadas; y c) el tránsito gradual de modalidades de apoyo dirigidas a actores individuales (firmas o instituciones) a otras con eje en formas asociativas de distinto tipo (consorcios, cadenas de valor, etcétera.) (Mincyt, 2012:33).

3) Continuidad de financiamientos “competitivos” y generación de nuevos programas “orientados”

Durante el periodo hubo un crecimiento de la cantidad de instrumentos de financiamiento que se correspondió con el mayor financiamiento de créditos internacionales para el sector. A las líneas competitivas clásicas por recursos para proyectos de investigación de la Agencia I+D+i, principalmente a través del FONCYT, se sumaron -aun dentro de este fondo históricamente destinado a los temas denominados abiertos que son establecidos por los investigadores- líneas de financiamiento orientadas con base en lo establecido por los distintos planes plurianuales. Ejemplos de este tipo de convocatoria al interior del FONCYT son los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICT-O) o los Proyectos de Áreas Estratégicas (PAE) orientados al desarrollo del conocimiento en temas prioritarios.

En general se mantuvieron los instrumentos horizontales a partir de la convocatoria global en temas abiertos de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT), pero la introducción de instrumentos como los Fondos Sectoriales constituye uno de los principales ejemplos del énfasis puesto en la focalización de los Programas implementados durante el periodo.

4) La inclusión social en las políticas de ciencia y tecnología

Si bien los planes del periodo continúan con objetivos generales orientados al desarrollo y la competitividad, durante el mismo adquiere un lugar en el discurso de la gestión el tema de la inclusión social. Esto se visualiza inicialmente en el Plan Estratégico Nacional de CTI “Bicentenario” (2006-2010) a partir de un discurso que introduce la noción de equidad social y la búsqueda de una I+D que promueva la mejora de la calidad de vida y el desarrollo social. No obstante ello, se instala con mayor presencia en el documento de los “Lineamientos Estratégicos 2012-2015” mencionado previamente en donde se sostiene que el cuarto aspecto relevante de las políticas es “el reconocimiento de que las actividades de CTI pueden y deben contribuir a un mejoramiento de las condiciones de desarrollo e inclusión social” (Mincyt, 2012: 33).

Así, se crea el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS), en 2008, orientado a “promover políticas que favorezcan la interacción del sistema científico-tecnológico y las demandas sociales y productivas prioritarias” (Res.609/2008). El Programa inicia su implementación en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y recién hacia fines del año 2010 cuenta con fondos presupuestarios para lanzar convocatorias propias. Las convocatorias del Programa hicieron lugar a proyectos



asociativos en los que se busca la participación de múltiples actores sociales entre los que se destacan las organizaciones de la sociedad civil y las del complejo científico tecnológico a los que se suman luego productores y cooperativas de la economía social y solidaria. Si bien con un financiamiento marginal en términos comparativos con las convocatorias orientadas a la promoción de la competitividad y el desarrollo económico sectorial, el Programa mantuvo un crecimiento gradual de los fondos concursables que permitió sostener convocatorias anuales (Arancibia Gutiérrez, 2017).

Por otra parte, la búsqueda orientada a promover proyectos orientados a la resolución de problemas sociales hizo lugar en 2013 al surgimiento de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs) que se definen con una contraparte asociada adoptante de los resultados de investigación. Los mismos se desarrollaron en el marco de un proceso de discusión sobre la evaluación del personal científico y tecnológico que buscó incorporar criterios como los de pertinencia y relevancia social en una actividad clave para orientar la actividad científica con base en criterios alternativos a los históricamente dominantes (Naidorf *et al*, 2019; Alonso, 2021).

Las políticas universitarias y políticas de ciencia y tecnología (2015-2019)

Las políticas universitarias

El gobierno de Macri y la coalición Cambiemos, marcaría un giro profundo en la retórica hacia el sector, ahora centrada en detrimento de lo público (como los eslóganes del mérito personal, la autosuperación y la iniciativa emprendedora, entre otros) y también en las acciones orientadas exclusivamente al ajuste presupuestario y el consiguiente desfinanciamiento de las instituciones generando un nuevo impulso para los procesos de privatización y mercantilización educativa. Con todo, el gobierno del macrismo estuvo lejos de plantearse una política de reforma entendida como los proyectos estatales que procuran introducir modificaciones estructurales a nivel micro y macro de la educación superior.

Las medidas se desplegaron en dos ejes, a saber:

- 1) Ajuste presupuestario y equiparación entre instituciones públicas y privadas

La agenda del gobierno se encaminó hacia la reducción de la inversión del Estado principalmente a partir de la herramienta del Presupuesto Nacional que se verifica en un proceso de desfinanciamiento de la educación superior pública. Así, durante 2016-2019 el Presupuesto Nacional dirigido a Universidades Nacionales llegó a un 0.78% del PBI en promedio, con tendencia decreciente, con relación al PBI que cayó en términos reales (decreció en tres de los cuatro años). Esto significó incumplir el piso de 6% del PBI destinado a inversión educativa que establece la Ley de Educación Nacional tanto en 2016 como 2017 (IEC-CONADU, 2019).

Asimismo, la evolución del presupuesto universitario se retrajo 19.7% en términos reales con respecto a 2015, debido a las presiones inflacionarias. Particularmente, durante el año 2018 las transferencias a las universidades crecieron nominalmente 22.4% lo que, frente a una inflación de 47.6%, representa un desfase de más de 25 puntos. Solo en 2017 se verificó una recomposición parcial del presupuesto universitario, que se explicó por los resultados positivos de la paritaria nacional (IEC-CONADU, 2019).

2) La política de reorientación de los recursos

Dicha política afectó a las instituciones universitarias y consistió en la eliminación de los convenios de las instituciones con el Estado Nacional que se venían desarrollando hasta 2016 por medio de los decretos 336/2016 y 641/2018 del Poder Ejecutivo Nacional; este proceso fue instrumentado a través de la cancelación de los contratos vigentes de los diferentes organismos de Estado con las universidades nacionales. De esta manera, dejaron de ser consultoras privilegiadas del Estado y de recibir fondos a través de distintos servicios que le prestaban a aquel. Lo más distintivo a señalar es que la articulación que se promueve como clave de la reforma del sistema no establece distinciones entre el sector público y el privado. Ello puede implicar, sobre la base del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (SNRA) que se pretende implementar, nuevamente, una transferencia de recursos financieros, académicos y simbólicos desde el sector público hacia el sector privado. Además, respecto de las políticas explícitas de regulación del sistema centradas en la búsqueda de homogeneización e igualación del sistema público con el privado se instaló la iniciativa llamada Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SIDIUN).

En suma, este nuevo ciclo político generó diversas reacciones de estudiantes, docentes y de científicos y científicas respecto de las características de su tarea cotidiana en este nuevo escenario.

Las políticas de ciencia y tecnología

El periodo analizado, si bien mucho más corto, muestra en términos gubernamentales un retiro relativo del Estado con relación a los recursos y la importancia otorgada al área. A mediados de la gestión del gobierno de Macri, en septiembre de 2018, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva vuelve a su rango de Secretaría. Por otra parte, la crisis presupuestaria iniciada ya en 2017, entre otras razones por la devaluación del peso, significó un recorte para todos los gastos orientados al desarrollo de

actividades científicas que deben efectuarse en moneda extranjera (compra de insumos, viajes a reuniones científicas y estadías de investigación en el exterior, entre otros), lo que supuso la cancelación de muchas de ellas.

1) Ajuste presupuestario

En 2015 el porcentaje del gasto en I+D sobre el PBI era de 0.62%, mientras que en 2018 baja a 0.49%; por su parte, el gasto en ACT sobre el PBI es de 0.66% en 2015 y baja a 0.55% en 2018 (RiCyT, 2020). Visto en términos de la participación de la función de ciencia y técnica dentro del presupuesto nacional devengado, el ajuste también fue significativo bajando de 0.35% en términos porcentuales con relación al PBI en 2015 a 0.21% en 2019 (Mincyt, 2021).

El recorte de los recursos financieros destinados al sector, se vio en la disminución del personal de muchos de los organismos públicos de ciencia y tecnología. En CONICET disminuyeron tanto las becas doctorales como los ingresos a la carrera de investigador científico. Por otra parte, la devaluación de la moneda también repercutió en un desfinanciamiento de todo el Sistema de Ciencia y Tecnología, debido a la devaluación de los salarios de los empleados estatales en general y de los del área de ciencia y tecnología en particular.

2) Continuidad de las acciones existentes y algunas nuevas iniciativas

La gestión que estuvo a cargo de la definición de las políticas del periodo 2016-2019 sostuvo que se decidió “continuar los planes y medidas que ya funcionaban, haciendo eje en el fortalecimiento de líneas de trabajo estratégicas para la Argentina, el impulso a empresas y emprendimientos de base científico-tecnológica y la orientación de la ciencia al servicio de las demandas sociales” (Aguado en SECTIP, 2020:7). Así, en términos generales se reprodujeron las convocatorias ya existentes, si bien en muchos casos hubo programas que se discontinuaron. Tal vez podría señalarse para el periodo un mayor énfasis en las acciones de articulación de los actores del sistema y el fortalecimiento de las iniciativas orientadas a la promoción de empresas de base tecnológica. En este sentido, entre las acciones del periodo orientadas a la articulación del SNCTI se activan programas como el de Centros Interinstitucionales en Temas Estratégicos (CITES/CICyT, 2018), el Programa de Asesoramiento científico a políticas públicas (2018) orientado a dar apoyo al Poder Legislativo y la constitución de la Red de organismos científico tecnológicos para la Gestión Integral del Riesgo (Red GIRCyT, 2017), solo por poner algunos ejemplos.

Se crean el Programa de Datos Abiertos en Ciencia y Tecnología y el Portal de la Ciencia y la Tecnología Argentino en el marco de distintas acciones orientadas al fomento del emprendedurismo. Se crea el Mercado de Innovación Argentina (MIA) que es una plataforma de financiamiento de nuevos conocimientos y productos tecnológicos del Ministerio. Un programa que surge al inicio de la gestión es el Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Sustentable (CITIDES) Res. 152/16.

Se continuó con reuniones para continuar el desarrollo del Plan Estratégico Nacional 2030 si bien no se llegó a lanzar el Plan antes de la finalización de la gestión analizada.

Las universidades y el sector Ciencia y tecnología frente a la emergencia sanitaria de la pandemia de covid-19

La confirmación de los primeros casos de enfermos de covid-19 a comienzos de marzo de 2020 marca el inicio de la pandemia que impulsaría al gobierno a disponer un “aislamiento social, preventivo y obligatorio” para toda la población, el cierre de fronteras y la suspensión de todas las actividades no esenciales, entre ellas la educación.

En este contexto de emergencia sanitaria, el sistema universitario (público y privado) acompañando las medidas gubernamentales dispondrían la suspensión de clases presenciales y una abrupta transición a la educación *online*. Los organismos de ciencia y tecnología también establecerían el cierre de los centros e institutos de investigación solo manteniendo las actividades imprescindibles de mantenimiento de laboratorios.

La participación de la función de ciencia y técnica dentro del presupuesto nacional devengado, aumenta de 0.21% en 2019 a 0.24% en 2020 pero muy difícilmente este porcentaje pueda seguir aumentando luego de la crisis desatada por la pandemia. La gestión que asume hacia fines de 2019 vuelve a elevar la Secretaría al rango de Ministerio y enaltece discursivamente las actividades del sector.

Frente a esta coyuntura, las respuestas de las universidades y los organismos de ciencia y tecnología podemos agruparlas en tres líneas de acción: la continuidad de las actividades de enseñanza y el vínculo pedagógico con los estudiantes, las intervenciones socio-comunitarias de las universidades frente a la emergencia sanitaria y las acciones de investigación y transferencia específicamente orientados hacia la lucha contra la pandemia.

1) La continuidad de la enseñanza y el vínculo pedagógico con los estudiantes

La heterogeneidad del sistema universitario argentino constituye un rasgo estructural por lo cual, la abrupta transición de los procesos formativos hacia la educación virtual, impactó diferencialmente en las instituciones que ciertamente no estaban preparadas para semejante tarea.

En este sentido, si bien desde 2017 se acordó un marco legal para asegurar condiciones de calidad para la modalidad a distancia y virtual que supone procesos de acreditación y la creación en cada institución de un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), lo cierto es que solo algunas instituciones acreditaban experiencia en este campo porque contaban con plataformas y regulación para el dictado de sus programas bajo esta modalidad. Así, la mayoría de las universidades utilizaban estas herramientas como apoyo pedagógico a la enseñanza presencial. Pese a estas dificultades, la totalidad de las instituciones lograron poner en marcha plataformas para la enseñanza virtual, aunque como muestran algunos informes los resultados resultan menos alentadores.

Durante el presente año 2021 la Secretaría de Políticas Universitarias realizó una encuesta a autoridades, docentes, estudiantes y funcionarios no docentes que se plasmó en un informe denominado “El impacto de la pandemia covid-19 en las rutinas educativas: Respuestas de las Universidades Nacionales”. Dicho relevamiento si bien resulta bastante limitado en extensión⁶ revela la heterogénea y a veces contradictoria valoración de las



acciones realizadas por las universidades que se manifiesta en el nivel de satisfacción. Así, las autoridades (81%) y los docentes (35.7%) reconocen estar muy satisfechos, mientras que los alumnos solo 24.3% se siente muy satisfecho y 47.5% solo algo satisfecho.

La encuesta corrobora también esta percepción respecto del porcentaje de conocimientos cubiertos en la modalidad virtual. Así, mientras 61.3% los docentes afirma que cubrieron casi la totalidad de contenidos, las opiniones de los estudiantes están repartidas entre 20.5% que afirma que cubrieron solo la mitad de contenidos, otro 28.8% que considera que se llegó a los 2/3 y 30% que entiende que casi se cubrió la totalidad de contenidos.

2) La intervención de las universidades en las tareas socio-sanitarias y de colaboración con las problemáticas comunitarias.

En la Argentina la función social de las universidades se inscribe en la tradición de las diversas y variadas formas de extensión y transferencia de conocimientos producidos por las actividades científicas, tecnológicas y artísticas. En esa dirección, las universidades argentinas llevaron adelante una muy amplia gama de acciones tales como poner a disposición sus instalaciones para la puesta en marcha de hospitales de campaña, la entrega de alimentos para las poblaciones más vulnerables y la producción de insumos (como alcohol en gel, máscaras y tapabocas, otro material de uso preventivo) en sus laboratorios, entre otras.

La mayoría de las instituciones crearon grupos multidisciplinarios que desarrollaron campañas sociosanitarias de prevención sanitaria y promoción sociocomunitaria que articulan dichas tareas con centros asistenciales, instituciones hospitalarias y gubernamentales, y unidades de investigación.

3) Las acciones de investigación y transferencia de conocimientos

En términos de las políticas sectoriales de ciencia y tecnología la pandemia logró en los hechos legitimar la validez de las políticas orientadas a problemas o a misiones que fueron el eje del discurso que el actual ministro del área sostuvo durante su campaña. En este sentido, la pandemia termina avalando dicho abordaje orientado por la imposición de una gestión impulsada sin opción a la resolución de los problemas sanitarios por ella generados. La creación de la “Unidad Coronavirus covid-19” dentro del Ministerio a los tres meses de iniciada la gestión llevó a acciones específicamente orientadas a la generación de equipamiento médico, kits de detección de la enfermedad y vacunas contra el virus, fortalecidas por el surgimiento de convocatorias covid-19 durante el transcurso del año 2020.

Título

En este sentido, la Agencia I+D+I realizó una Convocatoria Extraordinaria Covid 19 para Ideas-Proyecto que entre fines de marzo y mediados de abril de 2020 recibió 900 propuestas procedentes de 46 universidades nacionales, de los cuales fueron seleccionadas 64 ideas-proyectos.

A modo de cierre

Al inicio de este trabajo nos preguntamos ¿Qué tipo/s de universidad/es surgirán en la etapa de postpandemia o “nueva normalidad”? En esa dirección, y a sabiendas de lo prematuro y difícil de dar respuestas a tamaño interrogante, este artículo se propuso más modestamente como una suerte de ensayo de interpretación focalizado en un análisis en paralelo de las políticas universitarias y de ciencia y tecnología en la Argentina de las últimas dos décadas. Este ejercicio comparativo recortó dos grandes dimensiones, por un lado, las tendencias de cambio estructurales en cada uno de los sectores (expansión, estructuras, financiamiento) y, por otro lado, en las orientaciones de política (discursos, instrumentos, gobierno). Precisamente, esta mirada de mediano plazo de las tendencias de cambio y orientaciones de política nos permitió evaluar más ajustadamente no solo el impacto de la pandemia y la emergencia sanitaria en las universidades y el sector ciencia y tecnología, sino también valorar las respuestas de ambos sectores en la lucha contra la covid-19 y delinear los desafíos futuros.

En un breve *racconto* de tendencias y orientaciones de política identificadas desde comienzos de la década de 2000 a la actualidad, podemos señalar en el primer momento de gobiernos progresistas se caracterizó por el aumento del financiamiento para ambos sectores que posibilitó en el caso de ciencia y tecnología por la creación del Mincyt, una mayor planificación a mediano y largo plazo, las políticas y el impulso de proyectos de transferencia orientados a la inclusión social. En el caso de las políticas universitarias la bonanza financiera posibilitó una política de expansión institucional a partir de creación de nuevas universidades y más tardíamente en una mayor preocupación por el acceso, permanencia y graduación universitaria. Otro rasgo común a ambos sectores lo constituye la continuidad de financiamientos “competitivos” y generación de nuevos programas “orientados”.

De esta manera, las interesantes innovaciones de política desplegadas durante esos 12 años se dieron en paralelo con cierta inercia de la agenda anterior, arrastrando limitaciones que se manifiestan en el caso de las políticas universitarias en la imposibilidad de modificar la Ley de Educación Superior heredada de la década de 1990. Y en el caso de las políticas de ciencia y tecnología continuando con discursos legitimadores del finan-

ciamiento público a iniciativas que no siempre contribuyen al desarrollo nacional.

El segundo momento que corresponde al gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) constituye en un cambio de tendencias que puede ser caracterizado como un interregno neoliberal de desactivación de la mayor parte de las políticas anteriores en ciencia y tecnología y de las políticas universitarias. Dicha ruptura se manifiesta simbólicamente en la degradación del Ministerio a Secretaría de ciencia y tecnología, el recorte sistemático del presupuesto y la eliminación de programas en ambos sectores.

El tercer momento iniciado en marzo de 2020 y que todavía estamos transitando está marcado por la coyuntura crítica desatada por la pandemia del covid-19. Como fuimos señalando, la emergencia sanitaria resitúa el lugar de las universidades y el sector de ciencia y tecnología que se vuelven agentes centrales para la investigación del virus, en la definición de estrategias sociosanitarias de prevención, la producción de insumos médicos, la investigación y desarrollo de una vacuna y otras acciones que reseñamos en la última sección. Con todo, también deben advertirse los riesgos posibles de la acentuación y aceleración de algunas de las tendencias estructurales.

Así, la abrupta transición a la educación a distancia y virtual parece profundizar y promover la reproducción de las asimetrías y desigualdades entre y al interior de las instituciones (universidades y terciarios), entre sectores público y privado y a nivel regional y global. Al respecto estas asimetrías no solo están asociadas a las brechas tecnológicas que limitan no solamente las posibilidades de acceso a la conectividad, sino también de las capacidades y posibilidades de contar con recursos humanos y financieros para adaptarse a la nueva normalidad.

La crisis económica generada por la emergencia sanitaria y que se proyecta en la postpandemia profundiza una tendencia regional que se manifiesta en la reducción de recursos para la universidad y el sector de ciencia y tecnología. Estas limitaciones financieras afectarán las distintas funciones de docencia e investigación en las universidades y de investigación y transferencia en el complejo de instituciones de ciencia y tecnología.

Contradictoriamente, las demandas democratizadoras expresadas en la consigna del “derecho a la educación superior” parecen sucumbir frente a la promesa de las tecnologías en la educación superior de hacer realidad el acceso universal a este sector y que se adecua a las limitaciones financieras que impone la crisis económica. Este horizonte a mediano/largo plazo parece delinear los contornos de una reforma estructural que transforma desde adentro no solo las condiciones laborales del personal académico, sino los rasgos y funciones de las universidades e instituciones superiores.

La legitimación y revalorización de las universidades y del sector de ciencia y tecnología en el contexto de emergencia sanitaria constituye un activo no menor frente a las tendencias y riesgos señalados, pero aún falta claridad en los actores académicos y científicos para impulsar una agenda integral frente las autoridades gubernamentales.

Notas

1. Este artículo se escribió en el mes de Julio de 2021.
2. El Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de las Universidades Nacionales se creó en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación. Dicho programa tiene por objeto promocionar las tareas de investigación a partir de un plus salarial, el cual supuso un proceso de categorización de los investigadores y la evaluación por pares de los proyectos.
3. Puntualmente la inversión en educación pasó de representar 3.77% del PBI en 2003 a 6.47% del PBI en 2011 (datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), dependiente del Ministerio de Educación).
4. En este artículo se entienden como políticas de Ciencia y Tecnología a aquellas emanadas ya sea de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva como del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación durante el periodo considerado.
5. Que dicho porcentaje continúe siendo bajo aun con esta suma relativa es reconocido en toda la literatura sobre el tema.
6. Respondieron 39 rectores, 6,265 docentes sin distinción de cargos y dedicaciones, 25,773 estudiantes y 2,589 trabajadores no docentes.

Referencias

- Aliaga, J. (2019). Ciencia y tecnología en la Argentina 2015-2019. *Ciencia, tecnología y política*, 2(3), 024. <https://doi.org/10.24215/26183188e024>
- Alonso, Mauro (2021). "Resignificaciones de los recursos institucionales de gobernanza de la «tercera misión» de las universidades: el caso de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) de Argentina". *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 14 (2), 205-227. <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.14.2.18128>.
- Arancibia Gutiérrez, E. A. (2017). "Ciencia, tecnología e innovación para la inclusión social: un análisis de las experiencias de políticas públicas en América Latina". *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS)*, IIFAP/FCS/UNC. Núm. 04, Diciembre - ISSN: 2524-9568.
- Chiroleu, A., Suasnábar, C., y Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento - IEC - CONADU.
- Chiroleu, A. (2018a). "Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015)". *Educação em Revista*, 34, 1-26.
- Chiroleu, A. (2018b). "Democratización y masificación universitaria: una mirada sobre desigualdades y políticas públicas en el centenario de la Reforma de 1918". *Integración y Conocimiento*, 1(8), 69-86.
- Del Valle, D.; Perrotta, D. y Suasnábar, C. (2020). "La Universidad Argentina pre y post pandemia: acciones frente al covid-19 y los desafíos de una (posible) reforma". *Revista Integración y Conocimiento* Vol. 10 Núm. 2, publicación anticipada Julio-Diciembre.
- Fanelli, A.; Marquina, M. y Rabossi, M. (2020). "Acción y reacción en época de pandemia: La universidad argentina ante la covid-19". En *Revista de Educación Superior en América Latina* Núm. 8, Editorial: Universidad del Norte. iec-conadu. (2019). *Financiamiento para las Universidades Nacionales en el gobierno de Cambiemos (2016-Primer semestre 2019)*. 15 puntos básicos. Informes.
- IESALC-UNESCO. (2020). *Covid-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*.
- Jeppesen, C.; Goldberg, M.; Szpeiner, A.; Rodríguez-Gauna, M.C.; Misiac, R.N.; Silvani, E. (2016). "La formación de doctores en la Argentina: avances y desafíos desde la perspectiva CONICET". En *Revista Argentina de Educación Superior*, Junio, Editorial Universidad Nacional de Tres de Febrero, Año 8. Núm. 12.
- Marinoni, G., van't Land, H., y Jensen, T. (2020). "The impact of covid-19 on higher education around the world". *IAU Global Survey Report*.

- Michael A. Peters, Fazal Rizvi, Gary McCulloch, et al. (2020). "Reimagining the new pedagogical possibilities for universities post-covid-19", *Educational Philosophy and Theory*, DOI: 10.1080/00131857.2020.1777655.
- Lucardi, A. (2018). "La educación superior como derecho y el rol de las políticas públicas: un balance sobre la democratización universitaria en la Argentina reciente". En M. Benente (Ed.), *La universidad se pinta de pueblo: educación superior, democracia y derechos humanos* (pp. 121-144). José C. Paz: Edunpaz.
- Lucardi, A. (2020). *Las políticas universitarias del nuevo gobierno en Argentina: el desafío de fortalecer la democratización de la Universidad*. Universidades (85), 81-95.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Mincyt) (2021). *Sistema Integrado de Indicadores*. <https://www.argentina.gov.ar/ciencia/indicadorescti>
- Naidorf, C.J., Vasen, F., Alonso, M.R. (2019). *Aunar criterios en un sistema fragmentado. Tensiones en torno a evaluación de la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en el origen de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social*. Universidade Nove de Julho; Eccos; 49; Junio; 1-21.
- OECD (2021). *The State of Higher Education. One year into the covid-19 pandemic*. OECD Publishing, June.
- Pardo Kuklinski, H., y Cobo, C. (2020). Expandir la universidad más allá de la enseñanza remota de emergencia. Ideas hacia un modelo híbrido post-pandemia. Barcelona: OutliersSchool.
- Pedró, Francesc (2020). *Covid-19 y Educación Superior en América Latina y el Caribe: Efectos, impactos y recomendaciones políticas*. Análisis Carolina, Fundación Carolina.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana- (Ricyt) (2020), Indicadores por país /Argentina 2009-2018 y Datos históricos (1990-2018) en <http://www.riciencia y tecnologia.org/>.
- Rinesi, E. (2015). "La universidad como derecho de los ciudadanos y del pueblo". En S. Mauro, D. del Valle y F. Montero (Eds.), *Universidad pública y desarrollo: innovación, inclusión y democratización del conocimiento* (pp. 108-115). Buenos Aires: clacso - IEC CONADU.
- Salmi, J. (2020). *Covid's Lessons for Global Higher Education*. Lumina Foundation.
- Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECTIP) (2020). *Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva 2015-2019*.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). "Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente". En Chiroleu, Marquina y Rinesi (Eds.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento - IEC - CONADU*.
- Unzué, M. (2017). "La política de fomento a la formación de doctores y la docencia universitaria en la Argentina: algunas tensiones no resueltas", *Revista Internacional de Educação Superior*, SP, Vol.3, Núm.. 1, p.150-166, jan./abr.
- Unzué, M. y Emiliozzi, S. (2017). "Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del periodo 2003-2015" en *Temas y debates* 33, año 21, pp.13-33, enero-junio.
- Williamson, Ben and Hogar, Anna (2021). "Pandemic Privatization in Higher Education: Edtech and University Reform". *Education International Research*, February.

