

Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
43

2015
Dossier

**"La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina:
Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI",
por Ana García de Fanelli**

Propuesta Educativa Número 43 – Año 24 – Jun. 2015 – Vol1 – Págs. 17 a 31

La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI¹

ANA GARCÍA DE FANELLI*

Introducción

En el contexto de la creciente masificación de la educación superior en América Latina, un tema que ha concitado creciente atención es en qué medida las universidades cumplen con el cometido no sólo de garantizar el derecho al acceso a la educación superior, sino también la obtención del título correspondiente a los estudios realizados (Aponte-Hernández, 2008; Chiroleau, 2009; Ezcurra, 2013).

En lo que respecta al grado de avance en la cobertura, la Argentina presenta una alta tasa de matriculación en el nivel superior, semejante a la que muestran varios países europeos. En el año 2012, la Tasa Bruta de Escolarización Superior (TBES) entre los jóvenes de 20 a 24 años era 75,4 % en la Argentina (Ministerio de Educación, 2014). Esta tasa es, por ejemplo, similar a la de Dinamarca y Holanda y superior a la de Austria, Bélgica, Portugal, Reino Unido y Suecia (UNESCO-IUS, 2015). A pesar de que los jóvenes tienen un alto nivel de acceso a la educación superior argentina, la proporción de graduados con nivel terciario en la población activa es equivalente a la mitad que en estos países europeos (García de Fanelli, 2014a).

La cuestión de los bajos índices de retención y graduación, en particular en el sector universitario nacional, fue adquiriendo creciente importancia en la agenda de las políticas públicas e institucionales de la Argentina desde mediados de los años noventa. Como señala Kingdon (2003), en ocasiones una cuestión ingresa en la agenda de políticas porque comienza a producirse un indicador que da cuenta de que el problema existe. En la Argentina, el primer paso en esta dirección ocurrió en los años noventa, cuando se incorpora en los primeros Anuarios de Estadística Universitaria que produce la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) una estimación aproximada del indicador de eficiencia en la titulación, según ésta se expresa en el cociente entre los nuevos inscriptos y los egresados seis años después (Ministerio de Educación, 1997). El segundo paso tuvo lugar durante las acreditaciones de las carreras de grado de interés público (art. 43 de la Ley 24.521) por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) a comienzos del 2000, tras la aprobación de los estándares de acreditación para las carreras de medicina, a las cuales le siguieron las de ingeniería entre el 2002 y el 2004 (CONEAU, 2012). Estas acreditaciones dejaron en claro que existían problemas de importancia en el rendimiento académico y en la graduación de los estudios de grado. En el caso de las ingenierías, por ejemplo, se observó que mientras que la duración formal de estas carreras era en promedio de cinco años, sólo el 13 % de los estudiantes que habían ingresado entre 1988 y 1998 se habían graduado en dicho plazo. Entre aquellos que dilataron su egreso más de lo esperado, la mitad de la población demoró hasta siete años y la otra mitad un plazo aún superior. Asimismo, la tasa de egresados sobre ingresantes en las carreras de ingeniería era muy baja: 12 % en el 2001 (García de Fanelli, 2012).

17



Dra. y Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires; Mg. en Ciencias Sociales, Orientación Sociología, FLACSO Argentina. Investigadora del CONICET en el CEDES y Profesora de la UBA. E-mail: anafan@cedes.org

El propósito de este artículo es dar cuenta, por un lado, de la dimensión del fenómeno de la baja graduación en el nivel de grado universitario argentino, especialmente de gestión estatal y, por el otro, de las políticas públicas e institucionales puestas en marcha a lo largo de la primera década de este siglo con probable incidencia sobre esta cuestión.

El artículo comienza analizando algunos indicadores que dan cuenta de la dimensión del problema de la graduación y de su evolución en la última década. A continuación, se examinan, primero, las políticas públicas en lo que respecta a la asignación de recursos financieros al sector universitario nacional y, segundo, aquellas que han tenido como objetivo explícito el aumento de la retención y el egreso en las universidades nacionales. Se concluye con una reflexión general sobre los alcances de las actuales políticas públicas en pos de mejorar los índices de retención y graduación universitaria y los temas pendientes de esta agenda.

Indicadores de graduación y sus cambios en la última década

La graduación universitaria puede ser estudiada a partir de indicadores globales, referidos a los stocks de graduados en un año determinado, o de acuerdo a los datos de flujos de egresados en cada una de las organizaciones universitarias.

El stock de graduados universitarios entre los 18 y 30 años en el año 2012

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) permite identificar cuál es el stock de egresados universitarios en un año determinado para un grupo etario específico. Así, entre los años 2004 y 2013, la proporción de jóvenes de 18 a 30 años graduados, respecto del conjunto de universitarios² de este grupo etario, experimentó un leve aumento desde el 15% en el 2004 hasta el 17% en el 2013, con años en que alcanzó el 19%. Además se observa una brecha importante en el logro del título entre aquéllos pertenecientes a los hogares de mayor ingreso (Q_5) y los de menor ingreso per cápita familiar (Q_1) (véase Tabla 1).

Tabla 1. Argentina: Proporción de egresados universitarios sobre el total de universitarios de 18 a 30 años por quintil de ingreso per capita familiar

Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
2004	5%	5%	9%	11%	29%	15%
2005	5%	6%	12%	15%	31%	17%
2006	4%	4%	8%	16%	26%	15%
2007	7%	5%	8%	13%	35%	17%
2008	7%	7%	11%	15%	34%	17%
2009	9%	5%	13%	17%	35%	19%
2010	5%	9%	14%	18%	35%	19%
2011	6%	7%	12%	20%	35%	19%
2012	5%	5%	12%	18%	35%	17%
2013	6%	7%	13%	14%	36%	17%

Nota: en el año 2007 II Trimestre por no estar disponible el III.

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH de 2004 a 2013 (III Trimestre)

Cuando analizamos la composición de los graduados en el año 2013 por grupo socioeconómico (quintil de ingreso per cápita familiar), se observa que el 71 % pertenece a los dos quintiles de mayor ingreso (el 4to y 5to Quintil) (véase Figura 1).

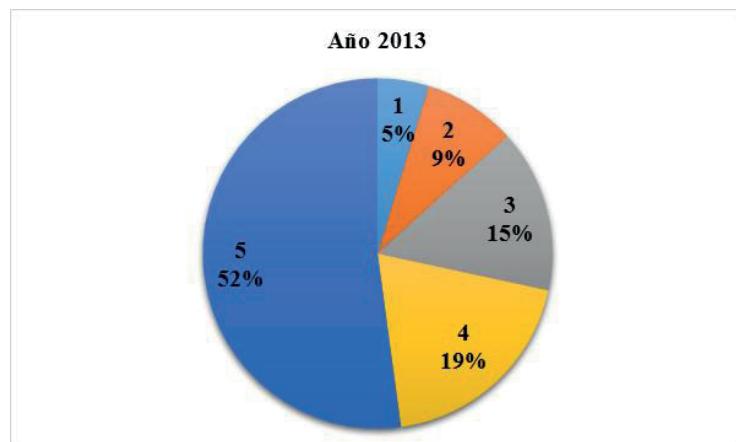


Figura 1. Argentina. Distribución de los graduados de pregrado y grado universitario según el quintil de ingreso per cápita familiar en la población de 18 a 30 años (en % sobre el total), año 2013

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH 2012 (III Trimestre).

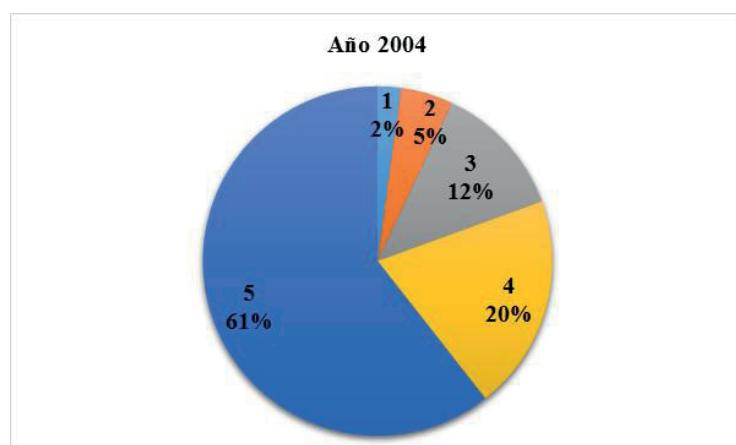


Figura 2. Argentina. Distribución de los graduados de pregrado y grado universitario según el quintil de ingreso per cápita familiar en la población de 18 a 30 años (en % sobre el total), año 2004

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH 2012 (III Trimestre).

No obstante, como dato positivo, se aprecia un leve avance en la participación de los dos quintiles de menores ingresos en el total de egresados al comparar la situación en el 2004 y en el 2013 (véase Figura 1 y 2).

Evolución del flujo de egresados en las universidades

La primera década del 2000 se ha caracterizado por una desaceleración del crecimiento de los nuevos inscriptos en las universidades nacionales y por su aumento en el sector privado. La Tasa promedio de crecimiento anual (TPCA) de los nuevos ingresantes en las universidades nacionales e institutos universitarios ha sido apenas del 0,4%, ello contrasta con una TPCA de 5,6 % en el sector privado (véase Figuras 3 y 4).

Un dato positivo es que los egresados crecieron a un ritmo superior que el de los nuevos inscriptos, tanto en el sector público como en el privado. No obstante la mayor expansión en el número de egresados en este periodo ocurrió en las universidades privadas³.

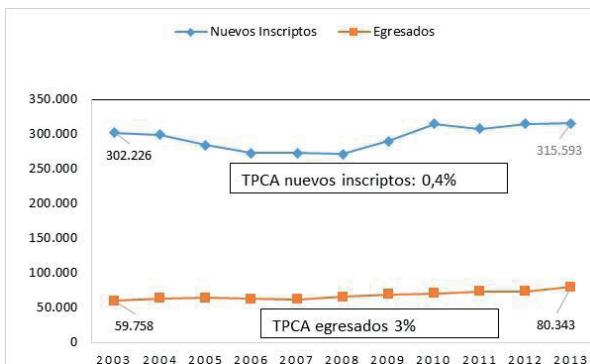


Figura 3: Evolución de los nuevos inscriptos y egresados de pregrado y grado en las instituciones universitarias de gestión estatal 2003-2013

Notas: (1) Los datos del año 2013 son provisorios.

(2) TPCA: Tasa promedio de crecimiento anual 2003-2013.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Información Universitaria-SPU (2015).

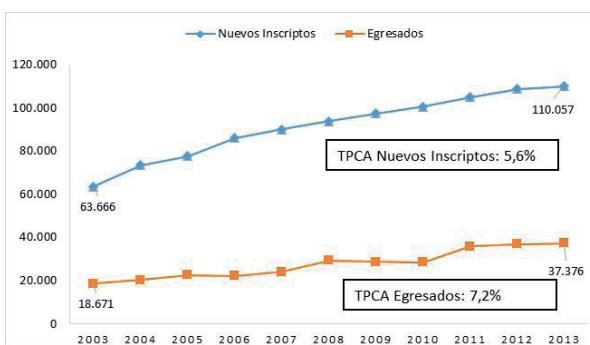


Figura 4: Evolución de los nuevos inscriptos y egresados de pregrado y grado en las instituciones universitarias de gestión privada 2003-2013

Notas: (1) Los datos del año 2013 son provisorios.

(2) TPCA: Tasa promedio de crecimiento anual 2003-2013.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Información Universitaria-SPU, 2015.

A partir de los datos empleados para construir las Figuras 3 y 4 se puede concluir que en el año 2013, de las instituciones universitarias nacionales egresaron alrededor de 20 mil graduados más que en el 2003 y de las universidades privadas 18 mil graduados más. Esta corta diferencia entre ambos sectores es llamativa, siendo en particular que las universidades nacionales concentraban en el 2013 el 79 % de la matrícula total de pregrado y grado (Departamento de Información Universitaria-SPU, 2015).

Estos datos promedio sobre la evolución de los egresados de las universidades esconden diferencias importantes entre las universidades nacionales. Para examinar la dispar situación presente en el plano micro de las instituciones, es posible construir un indicador que busca aproximarse a la eficiencia en la titulación al calcular el cociente entre los egresados en un determinado momento t y los nuevos inscriptos cinco años antes⁴.

El indicador de eficiencia en la titulación se lo calculó para dos períodos: en el primer caso, corresponde al cociente de los egresados del año 2007 respecto de los ingresantes en el 2002 por 100 y en el segundo caso, al cociente de egresados del año 2012 respecto de los ingresantes en el 2007 por 100. En la Tabla 2 se agrupan a las universidades nacionales en función del resultado del cálculo de este indicador, ubicándolas en distintos intervalos de eficiencia en la titulación. El valor promedio de este cociente muestra una mejora en el tiempo de siete puntos porcen-

tuales. Mientras que el cálculo del indicador para el primer periodo arroja por resultado que en promedio de cada 100 inscriptos en el 2002, cinco años después egresan 20 estudiantes, para el segundo periodo este guarismo alcanza a 27 estudiantes, mostrando una gran dispersión entre las distintas instituciones universitarias (véase Tabla 2).

Tabla 2. Argentina, Indicador de Eficiencia en la titulación de las Universidades Nacionales*. Resultados 2002-2007 y 2007-2012

Resultado indicador	Cantidad UUNN según resultado indicador	
	2007	2012
Menos de 10,9%	12	4
11 a 20,9%	11	13
21 a 30,9%	9	12
31 a 40,9%	2	4
41 a 50%	2	3
Total UUNN	36	36
Promedio Indicador	20,5%	27,5%

* Sólo las universidades nacionales creadas antes del 2000. No se incluyen institutos universitarios nacionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación (2008,2014).

Otro dato positivo que muestra la Tabla 2 es que en el 2012, varias universidades nacionales lograron mejorar este indicador, ubicándose en tramos con mejor eficiencia en la titulación. De las 36 universidades nacionales creadas antes del año 2000, 16 mejoraron su indicador de eficiencia terminal en el segundo periodo respecto del primero. Entre ellas, obtuvieron una mejora significativa las universidades nacionales de Rosario, Matanza, Buenos Aires, Luján y Sarmiento.

Es probable que estos resultados sean reflejo de algunos cambios que tuvieron lugar en el plano de las políticas públicas e institucionales a los cuales nos referiremos a continuación.

Cambios en los recursos financieros y en el personal docente de las universidades nacionales

Una de las transformaciones importantes de la primera década del 2000, en lo que respecta a la educación universitaria, ha sido el importante incremento en los recursos financieros públicos destinados a este sector. Para visualizar esto basta analizar dos indicadores: el esfuerzo financiero realizado por el Estado según se expresa en el cociente entre el presupuesto destinado al sector universitario estatal y el Producto Bruto Interno (PBI) y el gasto corriente por alumno.

Después de la fuerte caída del presupuesto universitario tras la crisis del 2001-2002, los recursos destinados al sector crecieron en términos del PBI desde el año 2004 hasta alcanzar el 0,81 % del PBI en el año 2013 (véase Figura 5).

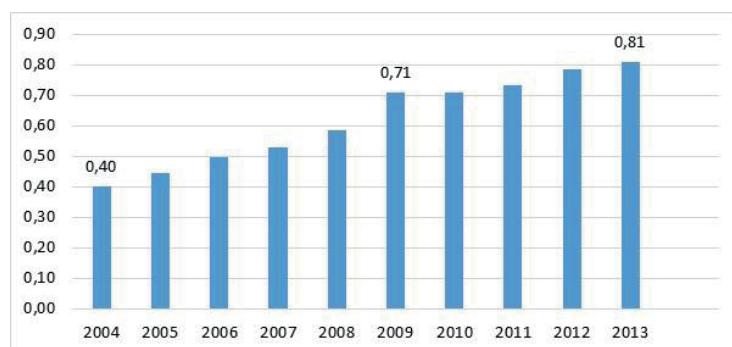


Figura 5. Argentina. Participación porcentual del presupuesto público universitario en el Producto Bruto Interno, 2004-2013

Nota: El dato de 2013 es provisorio. Se utilizó la nueva base del PBI desde el 2004 según INDEC.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Información Universitaria-SPU (2015), Ministerio de Educación (2005) e INDEC.

Este crecimiento del presupuesto público en el marco de una matrícula con baja expansión se vio reflejado en una mejora del gasto corriente por estudiante, el cual se triplicó entre el 2003 y el 2012. En valores constantes del año 2012, este ascendió de pesos 6.286 en el 2003 a 17.229 en el 2012⁵. No obstante, debemos tener presente que el indicador de gasto corriente por alumno corresponde al promedio del sector. Dentro de éste, existen importantes diferencias entre las universidades más grandes y antiguas y las medianas o pequeñas ubicadas en regiones con menor demanda social o de creación más reciente⁶.

La elevación del presupuesto universitario se plasmó, centralmente, en una mejora de la remuneración de los docentes y no docentes universitarios. Mientras que el salario de los auxiliares docentes con dedicación simple se triplicó en términos reales desde el bajo valor del año 2001 hasta el año 2014, los profesores titulares con dedicación exclusiva tuvieron un aumento equivalente a dos veces y media entre los extremos de este período. El período de mayor recomposición del salario docente universitario tuvo lugar entre el 2004 y el 2008, cayendo en términos reales en el 2009, para después continuar aumentando pero a un ritmo menor que en el primer período (véase Tabla 3).

Tabla 3. Argentina. Remuneraciones de los docentes universitarios brutas sin antigüedad en precios constantes del 2014 y Variación Interanual

Año	Profesor Titular Ded. Exclusiva	Variación Interanual	Auxiliar Docente Ded. Simple	Variación Interanual
2001	7.561		981	
2002	7.642	1	991	1
2003	6.071	-21	788	-21
2004	7.201	19	887	13
2005	9.300	29	1.332	50
2006	10.458	12	1.502	13
2007	13.677	31	1.917	28
2008	14.743	8	2.304	20
2009	13.715	-7	2.143	-7
2010	14.523	6	2.221	4
2011	15.630	8	2.340	5
2012	15.488	-1	2.298	-2
2013	16.499	7	2.640	15
2014	17.551	6	2.716	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU e IPC INDEC-Congr.

Además de la recomposición del salario real de los docentes, en esta década se observa un aumento de los cargos docentes exclusivos y simples por encima de la expansión de la matrícula y de los nuevos inscriptos, lo cual se tradujo en principio en condiciones de enseñanza-aprendizaje mejores que a comienzo del nuevo milenio (véase Tabla 4).

Tabla 4. Argentina. Indicadores de Enseñanza en las Universidades Nacionales

Indicador	2003	2013	Variación %
Alumnos UUNN pre-2000*	1.251.444	1.346.693	7,6
Alumnos UUNN post-2000**		41.894	
Inscriptos UUNN pre- 2000	291.712	282.816	-3,0
Inscriptos UUNN post-2000		19.025	
Cargos docentes UUNN pre-2000	115.146	162.042	40,7
Cargos docentes UUNN post-2000		4.768	
Cargos docentes Ded. Exclusiva UUNN pre-2000	15.160	20.212	33,3
Cargos docentes Ded. Exclusiva UUNN post-2000		433	

* Las 36 universidades nacionales creadas antes del 2000.

** Las 11 universidades nacionales creadas después del 2000.

Nota: El dato del año 2013 es provisorio.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Información Universitaria-SPU y Ministerio de Educación (2004).

Si bien el aumento de cargos docentes en general y de dedicación exclusiva en particular tuvo lugar en todo el sector universitario nacional, la situación es heterogénea al interior de este sector. En el conjunto de las universidades nacionales integrado por aquellas creadas antes del año 2000, la evolución promedio de los nuevos inscriptos entre el 2003 y el 2012 fue negativo (-3 %) pero los cargos docentes aumentaron en promedio un 40,7%. No obstante, los resultados difieren según las universidades. Mientras que en algunas se expandió la cantidad de nuevos inscriptos entre el 2003 y el 2013, en otro grupo disminuyó. En la mayoría, empero, los cargos docentes se incrementaron en una proporción mayor que los nuevos inscriptos (véase Tabla 5)⁷.

Por otra parte, la proporción de cargos docentes con dedicación exclusiva varía entre las distintas universidades, entre apenas 2,8 % de cargos con esta dedicación hasta un máximo de la mitad de los cargos exclusivos (véase Tabla 5).

Tabla 5. Argentina. Variación en la cantidad de nuevos inscriptos y cargos docentes (en %) y proporción de cargos con dedicación exclusiva en el total de cargos docentes en las Universidades Nacionales creadas antes del 2000. Comparación 2003-2013 ordenada por incremento nuevos inscriptos

UUNN Pre-2000	Nuevos Inscriptos Incremento	Cargos Docentes Univ. Incremento	Proporción de cargos ded.excl. sobre total de cargos
T <i>ad</i>	- 3	40,7	12,5
Villa María	168,4	102,8	14,9
Tres de Febrero	164,0	297,3	15,5
San Martín	119,1	136,6	6,3
Lanús	116,9	351,3	11,6
La Matanza	85,1	104,3	19,5
Quilmes	63,7	81,3	29,5
Gral. Sarmiento	48,1	479,1	43,8
Tecnológica Nacional	29,9	19,6	3,3
Córdoba	28,2	26,2	13,9
Santiago del Estero	26,9	37,0	34,5
Jujuy	25,5	72,3	18,9
Luján	25,2	30,1	15,8
Patagonia Austral	23,1	181,5	17,2
Formosa	17,5	48,6	7,8
Entre Ríos	12,3	59,8	7,9
Salta	9,7	58,6	21,6
Litoral	9,5	92,5	12,3
La Plata	8,1	83,1	10,3
Mar del Plata	5,3	34,3	13,5
Comahue	1,0	66,1	16,9
Cuyo	-3,3	25,9	15,1
San Luis	-5,4	51,5	49,9
Centro de la PBA	-5,7	85,8	23,3
Misiones	-6,1	35,5	17,4
Rosario	-7,3	36,6	10,9
La Rioja	-8,2	178,3	2,8
Nordeste	-13,7	19,3	12,4
Lomas de Zamora	-18,7	61,6	3,2
Tucumán	-20,3	21,3	26,0
San Juan	-23,9	35,9	26,6
Buenos Aires	-26,7	36,5	7,3
Patagonia San Juan Bosco	-31,8	46,8	8,3
Catamarca	-35,0	41,1	24,4
Sur	-44,2	33,9	21,8
Río Cuarto	-45,9	36,7	40,0
La Pampa	-47,7	41,4	14,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el Departamento de Información Universitaria-SPU (año 2013 Provisorio) y Ministerio de Educación (2004, 2005 y 2014).

En suma, la política pública de financiamiento en la última década permitió la mejora de los salarios reales docentes y un incremento importante en la cantidad de cargos de profesores y auxiliares docentes, el cual superó el ritmo de expansión de los nuevos inscriptos y de los alumnos de pregrado y grado. Los indicadores analizados, no obstante, varían según sea la universidad nacional, revelando la heterogeneidad del sector en lo que respecta a su dinámica de expansión y a la proporción de cargos con dedicación exclusiva dentro del cuerpo docente.

A continuación examinaremos otro grupo de políticas públicas de financiamiento, en este caso más focalizadas directamente sobre la cuestión de la retención y la graduación universitaria.

Políticas públicas para mejorar la retención y la graduación

Entre las políticas públicas que han buscado impactar positivamente sobre la retención y la graduación universitaria, cabe destacar aquéllas que han promovido que las universidades nacionales incorporen sistemas de tutorías y los programas de becas para los estudiantes universitarios pertenecientes a hogares con bajo nivel de ingreso.

Tutorías

Una de las políticas que contribuyó con la incorporación de sistemas de tutorías en las universidades nacionales ha sido el Programa de Calidad Universitaria. Dentro de este Programa, tanto los Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza como el Proyecto de apoyo para el mejoramiento de la enseñanza en primer año de carreras de grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI) fueron los más relevantes en lo que respecta a su probable incidencia sobre la retención y graduación universitaria. En ambos casos, uno de los instrumentos utilizados para mejorar el rendimiento académico y la retención han sido las tutorías de pares y las académicas.

24

Los Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza surgen como respuesta a los resultados de los procesos de acreditación de las primeras carreras reguladas por el Estado. Estos proyectos de mejora de la enseñanza suponen la asignación de fondos no competitivos con un mecanismo plurianual, en función de las debilidades detectadas durante la primera fase de la acreditación de las carreras por parte de la CONEAU, y según los planes de mejoramiento presentados por las propias instituciones. Uno de los proyectos más relevantes, dada la cantidad de carreras que incluyó y los fondos asignados, fue el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI). El PROMEI impulsó en las facultades de ingeniería la conformación de Ciclos Generales de Conocimientos Básicos (CGCB)⁸. Su propósito central ha sido lograr una adecuada organización académica y generar estrategias pedagógicas que apunten a resolver los problemas que se presentan en los dos primeros años en lo concerniente al acceso de estudiantes, la retención, el seguimiento de los alumnos y la calidad de la enseñanza de las ciencias básicas (García de Fanelli, 2012).

Entre las innovaciones relevantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje que facilitó el financiamiento otorgado a través del PROMEI, se encuentra la incorporación de sistemas de tutorías. En las entrevistas a las autoridades de las facultades que recibieron fondos del PROMEI llevadas a cabo en el marco de una investigación previa (García de Fanelli, 2012) el 70% de los entrevistados evaluó que el impacto del PROMEI en la incorporación de las tutorías se ubica entre un nivel alto y medio. Cabe señalar que el empleo de las tutorías para mejorar la retención de los estudiantes y su rendimiento académico estaba ya presente en los propios estándares aprobados para la acreditación de las carreras (Capelari, 2013).

La Tabla 6 muestra la importancia adquirida por el financiamiento del módulo “tutores” dentro de los proyectos de mejoramiento de la enseñanza llevados a cabo hasta el año 2010.

Tabla 6. Argentina. Módulo de tutores en Proyectos de Mejora de la Calidad.

Proyectos de Mejora	Alumnos ingresantes	Módulos Tutores	Relación Alumno Ingresante / Módulo Tutor
PROMEI I y II	27.000	1.900	15
PROMAGRO	5.600	219	25
PROMFyB	5.000	181	27
PROMVET	3.600	285	13

Fuente: Morano et al. 2010.

Entre el 2009, poco después del inicio del PROMEI, y el 2013, la cantidad de nuevos inscriptos para un conjunto de 21 carreras de ingeniería cayó 0,4 %, pero los egresados aumentaron 2,6%. Las carreras de ingeniería agronómica, beneficiarias del PROMAGRO, mostraron una mejora más significativa en el número de egresados en este período: 39 %, aunque con una caída del 11,8 % en los nuevos inscriptos (Departamento de Información Universitaria-SPU, 2015). Por supuesto, dado que los factores que afectan la tasa de graduación son numerosos, no es posible establecer una relación causal entre las tutorías y el aumento en el número de egresados en las ingenierías.

Otra línea de financiamiento del Programa de Calidad, el Proyecto de apoyo para el mejoramiento de la enseñanza en primer año de carreras de grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI), también dio impulso a la inclusión e institucionalización del sistema de tutorías en estas carreras. El PACENI buscó atender a una población de aproximadamente 25 mil estudiantes ingresantes, financiando 676 módulos de tutores, lo cual llevó la relación ingresantes/tutores a 37 (Morano et al., 2010). Las tutorías académicas y de pares devinieron en uno de las acciones de apoyo para la mejora del rendimiento académico y la retención de los alumnos a lo largo del primer año. Las acciones privilegiadas dentro del PACENI han sido la implementación y consolidación de sistemas tutoriales, la capacitación didáctica y pedagógica de los docentes de primer año y la producción de información sobre las cohortes de alumnos (Bianculli y Marchal, 2013).

En la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), por ejemplo, se ha incorporado el sistema de tutorías a un programa más global destinado por esta unidad académica a los ingresantes, integrado por tres componentes: (1) *Charla de Bienvenida* que se realiza en el mes de diciembre de cada año, destinada a brindar información general sobre la Facultad a los alumnos que iniciarán la cursada del CBC al año siguiente, (2) *Curso Previo de Matemática* que se ofrece en el mes de febrero, previo al inicio de la cursada del CBC, y (3) *Sistema de Tutorías*, destinadas a acompañar al ingresante en su inserción al ámbito universitario (DOV, 2011). En particular el sistema de tutorías buscar tornar más personal el primer vínculo entre el alumno ingresante al CBC y la Facultad y mejorar su adaptación a la universidad. En este caso particular, los tutores son graduados y docentes de la unidad académica. En otros casos los tutores son alumnos avanzados de la carrera (Capelari, 2013).

Algunos resultados parciales del programa de ingresantes de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA muestran un impacto positivo de las tutorías sobre la retención de los estudiantes. En particular ellos observan que aun cuando el grupo de ingresantes al CBC en el 2011 que tuvieron éxito en comenzar su carrera en la Facultad en el 2012 era muy bajo, éste resultó mayor entre el grupo que participó en las tutorías a lo largo del 2011. En este caso, el porcentaje de éxito fue del 28 % frente a sólo un 7 % entre aquellos que no asistieron a las tutorías (DOV, 2011). Otro dato que también refleja el probable impacto positivo de las tutorías y del conjunto del programa de enseñanza de esta Facultad, es que se observa una progresiva disminución en el abandono en el CBC. Así, la proporción de estudiantes sin actividad en el CBC de las Carreras de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales se redujo de 61 % en el período 2002-2005 a 42 % en el período 2008-2011. No obstante, la mejora en la retención implica también que a los estudiantes les lleva más tiempo finalizar el CBC (Secretaría de Asuntos Académicos-UBA, 2013).

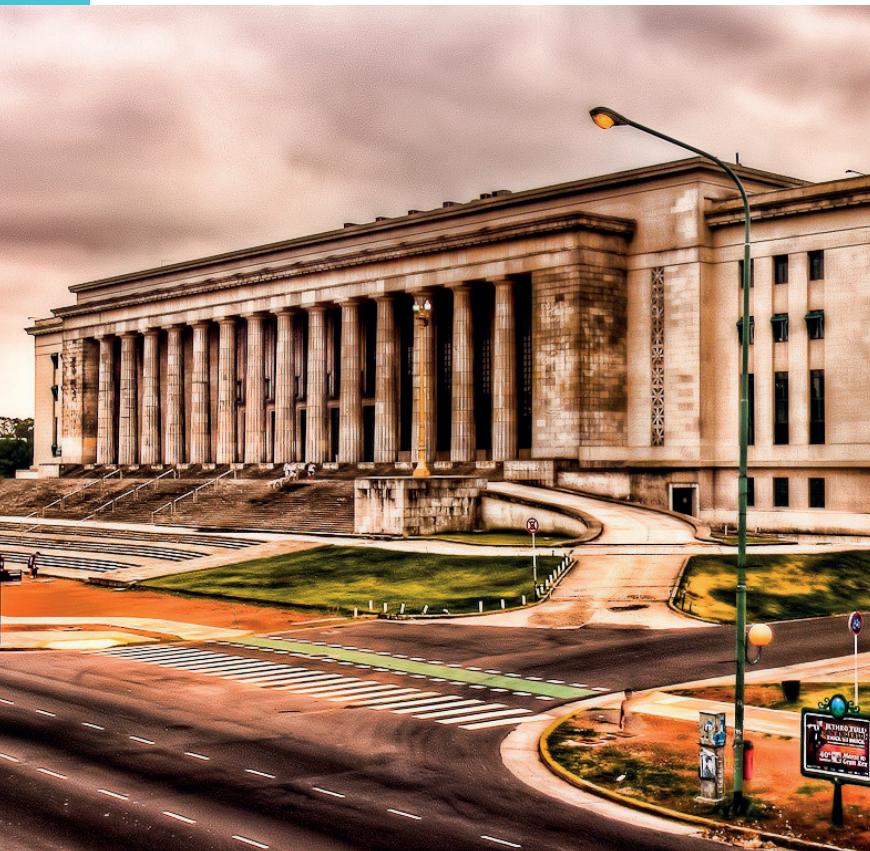
En líneas generales es posible considerar que todos estos programas de apoyo a través de las tutorías han estado centrados en incidir sobre la integración del estudiante en el sistema social

de la institución universitaria. Este es uno de los problemas que según Tinto (1975), uno de los estudiosos del tema más importante en los Estados Unidos, incide sobre el abandono de los estudios universitarios. No obstante, como Tinto también destaca, otro factor importante es la falta de integración en el sistema académico, según se expresa en problemas en el rendimiento académico. Tal como están planteadas las tutorías en algunas universidades, a cargo especialmente de tutores pares, es mucho más complejo que se pueda afectar esta otra dimensión que incide sobre la retención y la graduación universitaria.

Becas

El Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), destinado a jóvenes pertenecientes a hogares de bajo nivel de ingreso, surge en 1996. En la primera década del 2000 se eleva el número de becas disponible y se crea en el año 2009 otro nuevo programa, con una mayor oferta de becas y focalizado en un grupo de carreras "prioritarias". Estas carreras incluyen a las ingenierías, las ciencias básicas y las carreras técnicas de corta duración.

Según se expresa en la página de Internet de la SPU el PNBU busca facilitar: "*el acceso y/o la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en Universidades Nacionales o Institutos Universitarios*" (Becas Bicentenario, 2015). Este Programa está reservado para los jóvenes que ingresen o estén estudiando carreras dentro de las ramas de ciencias de la salud, humanas y sociales y el monto anual de la beca en el 2015 es de \$10.800. Dentro de este programa, hay un subprograma destinado a jóvenes con características especiales (indígenas y discapacitados). Los alumnos que obtienen las becas pueden renovarla siempre y cuando cumplan con los requisitos de nivel socioeconómico (ingresos máximos totales del grupo familiar) y ser alumnos regulares de las carreras.



ción de los estudios de grado, tecnicaturas y profesorados en campos claves para el desarrollo" (Becas Bicentenario, 2015). El monto de las becas de este programa en el 2015 es variable según el año: \$12.960 los primeros dos años y \$20.736 anuales en tercer y cuarto año. Finalmente, los que estudian carreras de ingeniería y adeudan para recibirse entre tres y quince materias, reciben \$31.104 anual. Al igual que en el caso del PNBU, el PNBB tiene como requisitos para la renovación el cumplir con la aprobación de un número mínimo de materias por año.

En función del monto anual que reciben los estudiantes con estas becas, se puede concluir que pueden constituir un estímulo para acceder y persistir en los estudios superiores pero difícilmente puedan cubrir el costo de oportunidad de tener que trabajar y estudiar⁹. De ello se deduce que

Fernando Andrés
Lampa

<https://goo.gl/7yOXDY>

es poco probable que promueva la graduación en un tiempo normal. Las investigaciones realizadas en la Argentina en la primera década del 2000 muestran que trabajar y estudiar en la universidad, especialmente a lo largo del primer año del estudio de grado, incide negativamente sobre el rendimiento académico y sobre la probabilidad de egresar (García de Fanelli, 2014b).

Al respecto es importante tener en cuenta que desde la creación del PNBB el monto total destinado a los programas de becas aumentó considerablemente hasta el año 2010 pero posteriormente fue disminuyendo en términos reales (véase Tabla 7). Por otra parte, el total de becas otorgadas no llega a cubrir a los estudiantes universitarios de 18 a 24 años pertenecientes a los hogares correspondientes al 20% de menores ingresos, que constituían alrededor de 170 mil en el año 2014¹⁰. Es decir, la cobertura del programa de becas universitarias es de aproximadamente el 29% de este segmento de la población estudiantil.

Tabla 7. Argentina: Evolución PNBU y PNBB* según cantidad y presupuesto en pesos corrientes de cada año y a precios constantes de 2014

Año	Cantidad	TOTAL PNBU+PNBB	
		Monto Precios corrientes	Monto Precios Constantes de 2014
2008	11.498	34.494.000	114.822.212
2009	38.794	172.880.000	463.346.095
2010	47.193	213.985.022	495.262.642
2011	47.936	215.055.663	410.000.504
2012	44.855	184.718.169	285.846.194
2013	sd	263.041.179	329.327.556
2014	52.528	343.684.535	343.684.535

* El año 2014 incluye incentivos para la finalización de las carreras de ingeniería

Fuente: Anuarios de Estadística Universitaria-SPU (años 2008 a 2012), Ley de

Presupuesto Créditos Jurisdicción 70-Ministerio de Educación, Programa 26

Desarrollo de la Educación Superior Años 2013 y 2014, IPC-INDEC-Congr.

Las instituciones con estudiantes que obtuvieron las becas del PNBB recibieron además fondos destinados a realizar acciones complementarias para promover la retención y el seguimiento de los estudiantes. La SPU promueve en particular la realización de tutorías de pares como acción principal.

Finalmente, dentro de los programas para favorecer la finalización de los estudios puesto en marcha por el gobierno en el año 2014, en este caso a través de la ANSES, se encuentra el Programa de Respaldo de Estudiantes de la Argentina (PROG.R.ES.AR). El subsidio se dirige a los jóvenes de 18 a 24 años que desean concluir alguno de los niveles educativos (primario, secundario, terciario o universitario) y no trabajan o lo hacen en el sector informal o formalmente con un ingreso inferior a tres salarios mínimo, vital y móvil y el grupo familiar presenta iguales condiciones. El subsidio es de \$900 mensuales desde el año 2015, es decir, \$10.800 anuales y exige que los jóvenes presenten constancia de estar cursando sus estudios dos veces en el año. En el año 2015, de 569.604 jóvenes que recibían el subsidio, el 31%, es decir aproximadamente 177 mil, estaban estudiando en la universidad (PROGRESAR, 2015).

Es probable que el subsidio PROGRESAR, al igual que lo señalado en el caso de las becas PNBU y PNBB, contribuya con la mejora de la retención. No obstante, nada garantiza que efectivamente concluyan sus estudios ni que mejoren los aprendizajes alcanzados según estos se expresan en la cantidad de materias aprobadas y las calificaciones obtenidas. En este aspecto cabe notar que el subsidio que otorga PROGRESAR no presenta como exigencia el haber aprobado un número determinado de materias, como ocurre en los dos programas de becas universitarias, sino sólo que el estudiante certifique que está inscripto en la universidad o sea alumno regular¹¹.

Reflexiones finales

Mejorar los índices de retención y aumentar el número de graduados en los estudios de grado universitario, con un nivel de formación de calidad y bajo condiciones de altas tasas de escolarización, requiere, como condición necesaria aunque no suficiente, de recursos financieros apropiados para ello. La política de financiamiento del sector universitario nacional a lo largo de la primera década del 2000 permitió el aumento de recursos públicos destinado a este sector, lo cual implicó centralmente mejores salarios para los docentes universitarios y los no docentes. También se elevó el número de cargos docentes y crecieron en términos absolutos aquellos con dedicación exclusiva. Como esta mejora en el plantel docente ocurrió a la par que disminuyó la expansión de la matrícula en el promedio de las universidades nacionales, el producto final fue una mejoría en la relación alumno-docente. No obstante, se debe tener presente que la situación es heterogénea dentro de este sector, tanto en lo que respecta a la dinámica de expansión de la matrícula y los cargos docentes, como en la proporción de cargos docentes con dedicación exclusiva y en el gasto por alumno. La capacidad de ejecución de distintas políticas institucionales para atender los factores que inciden sobre el rendimiento académico, la retención y la graduación no es igual entonces en todas las universidades. Por otra parte, cabe además analizar a futuro en qué medida la desaceleración del crecimiento económico de la Argentina desde el año 2012 y la incorporación de 11 universidades nacionales entre el 2003 y el 2014 impactarán sobre el gasto por alumno del grupo de universidades pre-2000 analizadas en este artículo.

Los indicadores de graduación en el plano global y dentro de las instituciones universitarias nacionales muestran una cierta mejoría (con situaciones también variables según las instituciones), revelando un crecimiento en el número de egresados aunque, según datos de la EPH, son los de mayor nivel socioeconómico los que tienen mayor chance de alcanzar el título. Sin embargo, una dificultad para evaluar de modo conveniente el avance alcanzado en lo que respecta a la graduación es la falta de información adecuada sobre tasas de titulación dentro de las distintas cohortes de ingresantes y según los campos disciplinarios, discriminando además entre los títulos de pregrado (de menor duración promedio) y los de grado. Este es un dato necesario para poder concluir sobre el alcance de los cambios observados en esta década y también para poder diseñar políticas públicas e institucionales que busquen mejorar la situación presente. Tampoco hay información respecto de la calidad de la formación de los egresados o de los alumnos avanzados, tal como existe en otros países de América Latina como Brasil.

En función de los datos analizados, aunque teniendo presente las limitaciones antes señaladas, es posible formular la hipótesis de que las políticas públicas e institucionales que condujeron a un aumento de los recursos financieros y docentes y a la incorporación de sistemas de tutorías y ampliación de las becas, favorecieron la retención y una leve mejoría en el nivel de egreso de los estudiantes universitarios. Lamentablemente la información disponible sobre el impacto de las tutorías de pares y académicas es muy limitada, pero algunos resultados parciales son al respecto alentadores. No obstante, las tutorías de pares pueden ser de utilidad para coadyuvar en el problema de la falta de integración del estudiante en el espacio organizacional de la universidad pero difícilmente sean suficientes para compensar las deficiencias en la formación académica previa recibida en el nivel medio. En tal sentido, una investigación llevada a cabo por la *Pell Institute* (Engle y O'Brien, 2007) muestra que las acciones institucionales para reducir el abandono universitario más exitosas en los Estados Unidos han sido aquellas que han sido obligatorias, bien difundidas o que identifican con claridad quiénes requieren de apoyo, coordinadas centralmente, donde se involucra al personal docente y administrativo a través de incentivos claros y que son parte de un esfuerzo mayor de la institución para mejorar la experiencia educativa y los resultados que alcanzan los estudiantes.

El camino que se ha emprendido en las universidades argentinas, incorporando sistema de tutorías y becas para los estudiantes de bajo nivel socioeconómico, parece ser adecuado pero todavía resta perfeccionar estas políticas y para ello el primer paso es contar con evaluaciones de impacto de las acciones llevadas adelante hasta el momento y realizar los ajustes que, tal como surgen del estudio de Engle y O'Brien (2007), pueden resultar necesarios para garantizar la disminución del abandono universitario y con ello mejorar los índices de graduación y el rendimiento académico.

Bibliografía

- ANSES (2015), *Programa de Respaldo a los Estudiantes de la Argentina* (PROGRESAR) ·Disponible en: <http://www.progresar.anses.gob.ar/noticia/mas-de-jovenes-estudiantes-acceden-al-cobro-de-progresar-en-octubre-12> [Última entrada 17 de mayo de 2015].
- Aponte-Hernández, E. (2008), "Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: Tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021", en A. L. Gazzola y A. Didriksson (Ed.) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas, IESALC, pp. 113-154.
- García de Fanelli, A. (2014a), Inclusión social en la educación superior argentina: Indicadores y Políticas en torno al acceso y la graduación, en *Páginas de Educación*, Uruguay, Vol. 7, Nº2, pp. 275-297.
- García de Fanelli, A. (2014b), Rendimiento académico y abandono universitario: Modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina, en *Revista Argentina de Educación Superior*, Año 6, Número 8, pp. 1-30.
- García de Fanelli, A. (2012), Acreditación de la calidad y financiamiento: potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora, en *Archivos Analíticos de Política Educativa*, Vol.20, Nro.22, agosto, pp. 1-31.
- Becas Bicentenario (2015), Becas Universidad para todos. Disponible en: <http://www.becasbicentenario.gov.ar/> . [Última entrada 20 de abril de 2015].
- Bianculli, K. y Marchal, M. (2013), *Las tutorías universitarias. Estudio de Caso. Programa de Tutorías PACENI de la Facultad de Cs. Económica y Sociales UNMDP*, Mar del Plata, UNMDP.
- Capelari, M. I (2013), *Los impactos de las políticas de tutoría en universidades de Argentina y México*, Buenos Aires, Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación, Tesis de Doctorado inédita.
- Chiroleu, A. (2009), "La inclusión en la educación superior como política pública. Sus alcances en Argentina y Brasil", en *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2 (59), pp. 141-166.
- CONEAU (2012), *La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996-2011*, Buenos Aires, Ministerio de Educación. Disponible en: http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/documentos/La_CONEAU_y_el_sistema_universitario_argentino.pdf. [Última entrada 21 de mayo de 2015].
- Departamento de Información Universitaria-SPU (2015), Datos provisорios 2013. Mimeo.
- Dirección de Orientación Vocacional (DOV), Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UBA (2011), *Informe Anual 2011 Programa de Ingresantes*. Disponible en: http://exactas.uba.ar/perfiles/index.php?id_perfil=11. [Última entrada 14 de abril de 2015].
- Engle, J. y O'BRIEN, C. (2007), *DEMOGRAPHY IS NOT DESTINY: INCREASING THE GRADUATION RATES OF LOW-INCOME COLLEGE STUDENTS' AT LARGE PUBLIC UNIVERSITIES*. WASHINGTON: THE PELL. DISPONIBLE EN: <HTTP://FILES.ERIC.ED.GOV/FULLTEXT/ED497044.PDF>. [ÚLTIMA ENTRADA 20 DE NOVIEMBRE DE 2014],
- Ezcurra, A. M. (2013), *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*, Buenos Aires, Universidad General Sarmiento.
- Kingdon, J. W. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Ministerio de Educación (1997), *Anuario 1996 de Estadística Universitaria*. Disponible en:<http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> [Última entrada 2 de mayo de 2015].
- Ministerio de Educación (2005), *Anuario 2004 de Estadística Universitaria*. Disponible en:<http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> [Última entrada 2 de mayo de 2015].
- Ministerio de Educación (2008), *Anuario 2007 de Estadística Universitaria*. Disponible en:<http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> [Última entrada 2 de mayo de 2015].
- Ministerio de Educación (2014), *Anuario 2012 de Estadística Universitaria*. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> [Última entrada 2 de mayo de 2015].
- Morano, D., Fernández, M. y M. Tarzibachi (2010), 1º Congreso Argentino de Sistema de Tutorías. Secretaría de Políticas Universitarias. Disponible en: www.fio.unam.edu.ar/.../CongresoTutorias2010/.../Morano-

Presentacion. [Última entrada el 15 de marzo de 2014].

- Parrino, M. C. (2015), *¿Evasión o expulsión? Los mecanismos de deserción en el primer año universitario*, Buenos Aires, Biblos.
- Secretaría de Asuntos Académicos- UBA (2013). *Seguimiento de trayectorias académicas de ingresantes Facultad de Ciencias Exactas y Naturales*, mimeo.
- Tinto, V. (1975), "Dropout from Higher Education: A Theoretical Synthesis of Recent Research", en *Review of Educational Research* 45 (1), pp. 89-125.
- UNESCO-IUS (2015), "Tabla con datos de Tasas Bruta Escolarización Superior". Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/datacentre/Pages/default.aspx>. [Última entrada en 17 de mayo de 2015].

Notas

- ¹ Agradezco la colaboración brindada para la obtención de los datos sobre el sector universitario argentino al Departamento de Información Universitaria-SPU, Adriana Broto-UNNOBA y a Cecilia Adrogué-Universidad Austral.
- ² Es decir, los que todavía asistían como estudiantes y los que asistieron pero ya no asistían más por haberse graduado o por abandonar sus estudios.
- ³ Lamentablemente no contamos con datos que discriminen entre títulos de pregrado y grado. Puede ser que el sector privado presente un número mayor de egresados que el sector público por la mayor presencia en las carreras profesionales del sector privado de títulos intermedios. Otros factores que pueden incidir en esta brecha es la menor duración promedio que tienen algunas carreras en el sector privado y la composición socioeconómica del estudiantado, más sesgada hacia los sectores medios y altos.
- ⁴ Cabe tener presente que este indicador es una medida aproximada de esta eficiencia pues en las universidades se dictan carreras de pre-grado y grado con una duración promedio que varía entre cuatro y seis años. Para un mayor análisis sobre estos indicadores en la Argentina, véase Parrino (2015).
- ⁵ El cálculo se realizó sobre la base de la información disponible en los Anuarios 00-03 y 2012 y se utilizó el IPC-Congreso en la deflación.
- ⁶ Véase al respecto el Cuadro 5.14 del Anuario 2012 de estadística universitaria (p. 225) para apreciar la importante varianza en el gasto por alumno según la ejecución presupuestaria de distintas universidades nacionales. Sin considerar las universidades creadas durante la primera década del 2000, el rango de gasto corriente por alumno en las universidades nacionales según este cuadro fluctúa entre un mínimo de \$6.733 y un máximo de \$51.316.
- ⁷ Entre las universidades del conurbano creadas en los años noventa, los altos porcentajes de incrementos en los cargos docentes responden a que en el año 2003 todavía contaban con un bajo número de cargos. Por ejemplo, Lanús incrementó de 187 a 844 los cargos docentes, Tres de Febrero de 260 a 1.033 y Sarmiento de 110 a 637 (Ministerio de Educación, 2004 y Dirección de Información Universitaria-SPU, 2015).
- ⁸ Se supone que estos ciclos posibilitan que los alumnos puedan iniciar los estudios universitarios en cualquier universidad pública y, sin definir un área de especialización tempranamente, circular posteriormente entre disciplinas afines y entre universidades sin trabas ni retrasos.
- ⁹ Los datos señalados previamente, correspondientes a 21 terminales de carreras de ingeniería del sector público, muestran que los nuevos inscriptos en estas carreras no han crecido entre el 2009 y el 2013, lo cual revelaría que las becas no han sido un factor suficiente para promover que más jóvenes busquen estudiar estas carreras. No obstante estos mismos datos muestran que la proporción de egresados en

estas carreras de ingeniería ha aumentado, especialmente en las agronómicas. Empero, sin un análisis específico de la base de datos de los estudiantes que han recibido estas becas, no se puede establecer claramente la asociación entre uno y otro factor.

¹⁰ Dato proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares III Trimestre.

¹¹ Si bien de acuerdo con la Ley de Educación Superior los alumnos deben aprobar dos materias al año para ser alumnos regulares en las instituciones universitarias, en la práctica esta norma no se aplica estrictamente, al punto de que en el 2013, sólo el 64,5% de los reinscriptos había aprobado dos materias (Departamento de Estadísticas Universitarias-SPU, 2015).

Resumen

El propósito de este artículo es dar cuenta del problema de las bajas tasas de graduación en el sector universitario nacional de la Argentina, y de las políticas públicas e institucionales puestas en marcha en la primera década del 2000 que pueden estar incidiendo sobre esta cuestión. En un periodo caracterizado por el crecimiento del financiamiento público universitario, aumento de las remuneraciones e incremento en la cantidad de cargos docentes, el número total de egresados y el indicador de eficiencia en la titulación muestran una cierta mejoría. Además de estas condiciones propicias para la actividad de enseñanza universitaria, las políticas públicas de promoción de la calidad impulsaron la incorporación de tutorías en las carreras de grado y se amplió el número de becas para los estudiantes. El artículo concluye con una reflexión sobre la probable asociación entre estas políticas públicas e institucionales y la mejora en los indicadores de graduación y señala cuáles son los alcances y desafíos en pos de mejorar la graduación universitaria y la calidad de la formación de los egresados.

Palabras clave

Universidad - Graduación - Indicadores - Políticas
Educación Superior - Financiamiento universitario

Abstract

The paper addresses the low graduation rate in the Argentine public university sector and the public and institutional policies implemented in the first decade of the 2000s that affected this issue. In a period characterized by increasing public university funding, higher wages, and the growth of academic posts, the total number of alumni and the graduation rate showed a degree of improvement. In addition to these favorable conditions for the development of teaching activities, public policies supporting quality assurance promoted mentoring in undergraduate programs and an increase in the number of scholarships for low-income undergraduate students. The article concludes with a reflection on the possible association between these public and institutional policies and the improvements observed in graduation rates, as well as highlighting the scope and challenges current public policies face to improve university graduation levels and the quality of university teaching.

Key words

University - Graduation - Indicators - Higher Education Policy - University Funding