

UNPA (Rio Gallegos).

# La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas.

Aranciaga Ignacio.

Cita:

Aranciaga Ignacio (2016). *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas*. Rio Gallegos: UNPA.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ignacio.aranciaga/10>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pzvf/hNE>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

An illustration of several hands in blue and orange colors holding a white book with a blue building icon on its cover. The background is a textured blue.

*Ignacio Aranciaga (Compilador)*

# La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas

Debates y propuestas sobre modelos universitarios  
desde una perspectiva comparativa



**Ediciones UNPAedita**  
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

*Ignacio Aranciaga (Compilador)*

# La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas

Debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa



**Ediciones UNPAedita**  
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

**Aranciaga, Ignacio**

La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas : debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa / Ignacio Aranciaga ; compilado por Ignacio Aranciaga. - 1a ed. - Río Gallegos : Universidad Nacional de la Patagonia Austral, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

**ISBN 978-987-3714-31-3**

1. Universidad.      2. Políticas Públicas.      3. Inclusión.      I. Aranciaga, Ignacio, comp. II. Título.  
CDD 379

1ª edición: junio 2016

© 2016, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Av. Lisandro de la Torre N° 860, C.P. Z9400JZR

Río Gallegos, Santa Cruz, Patagonia Austral Argentina

Tel.: +54 02966 442686 / Fax: +54 02966 442377/76

rectorad@unpa.edu.ar · www.unpa.edu.ar

© 2016, Ediciones UNPAedita, Editorial Universitaria



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

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

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre.

Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

---

**Equipo:**

Rector: Ing. Hugo Santos Rojas

Vicerrector: Mg. Claudia Malik de Tchara

Secretaria General Académica: Dra. María Elena Baín

Presidente Comité Editorial: Dr. Luis Oscar Navarro

Diseño Gráfico: Walter Ayala / *Entrepiso Estudio*

Ilustración de Tapa: Lau Chan

---

Publicación electrónica

# Índice

Página /05 Prólogo

**/08** Primera parte: La universidad como proyecto de nuevas institucionalidades

1. Políticas públicas de inclusión y democratización universitaria: hacia una ampliación de las bases sociales de las instituciones, por *Adriana Chiroleu* ..... /09
2. La tensión centralización-descentralización en la Educación Superior, por *Carlos Mazzola* ..... /40
3. Los sentidos de la idea de democratización de la universidad en Argentina, por *Martín Unzué* ..... /50

**/67** Segunda parte: Constitución de una agenda de políticas públicas para la inclusión y democratización universitarias en la región

1. Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina, por *Claudio Suasnábar y Laura Inés Rovelli* ..... /68
2. La contribución de las Carreras de Posgrado de la Argentina, en especial de Educación Superior, a la construcción de sociedades inclusivas, por *Nelly Mainero y Jaquelina Noriega* ..... /92
3. Políticas de investigación para la inclusión social en Argentina, por *Sergio Emiliozzi y Valeria Correa* ..... /125
4. El perfil sociocultural de los graduados universitarios: el caso de la Universidad Nacional General Sarmiento, por *Marcos Silvestre y Mónica Marquina* ..... /141

**/151** Tercera parte: Territorialidades inclusivas universitarias

1. Universidad intercultural de los pueblos indígenas en Argentina: notas sobre un proyecto de reconocimiento, por *Victoria Kandel* ..... /160
2. Universidad y territorialización: la creación de Centros Regionales de Educación Superior como propuestas institucionales de co-gestión entre la comunidad, la Universidad y el Estado, por *Ignacio Aranciaga y Fernanda Juarros* ..... /175
3. La educación a distancia en las universidades públicas argentinas: consolidaciones institucionales, desafíos normativos y enfoques para proyectos pedagógicos de inclusión, por *Débora Schneider e Ignacio Aranciaga* ..... /186

# Prólogo

La Red Interuniversitaria para el Estudios de las Política sobre la Educación Superior en América Latina (RIEPESAL) viene funcionando de manera ininterrumpida desde 2004. Con base en un convenio formal firmado por las cuatro instituciones participantes, esta Red cuenta con la participación de investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de la Universidad Nacional de San Luís, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su propia gestación, la Red concentra sus preocupaciones de investigación en el ámbito regional de América Latina. Preocupada por reflexionar y generar conocimiento tanto académico como para la toma de decisiones en materia de Educación Superior, ha organizado desde sus inicios seis jornadas de intercambio de avances y resultados de investigaciones, ha debatido temáticas de educación superior, y ha concretado algunas de esas iniciativas en seis libros colectivos.

El presente libro se edita gracias a una convocatoria de los Proyectos de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias VI del Programa de Promoción de la Universidad Argentina, en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias y es una propuesta para reflexionar sobre y desde la universidad, sus problemas que a criterio de las instituciones constituyen un núcleo fundamental de la futura agenda de la Educación Superior. En este sentido, el libro supone el abordaje conjunto de dos planos: el de la conformación de los proyectos societales, y el de los proyectos de universidad, en ambos casos, planteando las temáticas desde la perspectiva comparativa.

En el caso de los proyectos societales, la intención es efectuar un análisis y reflexión de la conformación de los mismos a nivel regional, contrastando los ejes de tensión que se disputan y las formas de sociedad que se generan en cada caso.

Los proyectos de universidad por su parte, contienen diversas problemáticas: las cuestiones del acceso, la permanencia y el egreso de la universidad, de la vinculación de ésta con las demandas locales a través de ofertas formativas, de investigación y de transferencia, constituyen focos a los que permanentemente se enfrenta la gestión universitaria en función del rol social de la universidad con su medio, su país y el mundo. En este sentido, la política y la gestión, y la reflexión sobre sus prácticas, forman parte de la misión de una institución que tiene por propósito desempeñar un rol social determinante.

La primera parte del libro se denomina Universidad como proyecto de nuevas institucionalidades. El primer artículo se denomina Políticas públicas de inclusión y democratización universitaria: hacia una ampliación de las bases sociales de las instituciones de la Dra. Adriana Chiroleu donde revisa la ampliación de la representación de los diversos grupos sociales en las instituciones, como estrategia para estimular una mayor fluidez social y actuar sobre discriminaciones históricas. La autora diferencia los conceptos de democratización e inclusión, valorando en los países estudiados el reconocimiento del derecho a la educación superior y la formulación e implementación

de políticas públicas en la materia constituye un avance significativo para alcanzar una mayor democratización social pero advierte que se deben reconocer los nudos problemáticos y profundizar los estudios que permitan evaluar los resultados de su aplicación.

Por su parte el Dr. Carlos Mazzola pone en discusión la tensión centralización-descentralización en la Educación Superior ahondando en las problemáticas que esta indefinición genera en la gestión universitaria.

Para finalizar esta primera parte Martín Unzué problematiza en su artículo los sentidos de la idea de democratización de la universidad en Argentina trayendo nuevos sentidos como ser la del saber producido por las universidades y las implicancias de su transferencia a la sociedad como una renovada demanda que en la presente década.

La segunda parte del libro se denomina Constitución de una agenda de políticas públicas para la inclusión y democratización universitarias en la región.

Suasnabar y Ravelli en Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina inscriben su investigación en el campo problemático de la compleja relación entre expansión de la educación superior y su impacto en la reducción de las inequidades que se enmarca en el patrón de desarrollo educativo y tendencias históricas de la educación en la región. Remarcan que la centralidad de la inclusión educativa en la agenda de política de la educación superior expresa la toma de conciencia de los gobiernos respecto de que la ampliación del acceso no necesariamente garantiza la democratización de este nivel. Los autores indagan sobre la expansión de la educación superior y los patrones históricos del desarrollo educativo, en otra línea analizan los cambios de la composición social de la matrícula de educación superior.

En el artículo La contribución de las Carreras de Posgrado de la Argentina, en especial de Educación Superior, a la construcción de sociedades inclusivas, Nelly Mainero y Jaquelina Noriega realizan una exhaustiva descripción de los posgrados en Argentina lo que les brinda suficientes elementos para preguntarse sobre la acreditación de los mismos, las cuestiones asociadas a la calidad y su financiación. Hacen notar además el reconocimiento salarial en los docentes universitarios de la certificación de los posgrados. De todos modos las autoras se preguntan si los nuevos conocimientos producidos son adecuadamente utilizados para el mejoramiento de las instituciones y de la sociedad.

En el artículo Políticas de investigación para la inclusión social en Argentina Sergio Emiliozzi y Valeria Correa proponen pensar las políticas sociales como políticas de innovación para la conformación de sistemas de ciencia, tecnología e innovación con vínculos efectivos y establecer una estrategia de desarrollo socialmente inclusiva.

Por último en el artículo El perfil sociocultural de los graduados universitarios: el caso de la Universidad Nacional General Sarmiento Marcos Silvestre y Mónica Marquina sostienen que la creación de las universidades del conurbano tuvo entre sus objetivos la incorporación de nuevos sectores sociales que hasta el momento no habían ingresado al sistema de educación superior, para indagar sobre el estudio de los graduados y la democratización de la educación en términos de distribución de saberes.

La tercera parte del libro denominado Territorialidades Inclusivas universitarias Victoria Kandel en su artículo Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas en Argentina Notas sobre un proyecto de re-conocimiento se pregunta entre otras cuestiones ¿Qué es una universidad intercultural y qué la diferencia de nuestras conocidas universidades “convencionales”? ¿Por qué una universidad intercultural? por lo tanto la autora invita a interpelarnos sobre los modos en que se concibe la universidad, la ciencia, el aprendizaje y la investigación en nuestros países.

En el artículo Universidad y territorialización. La creación de Centros Regionales de Educación Superior como propuestas institucionales de co-gestión entre la comunidad, la Universidad y el Estado., Ignacio Aranciaga y, Fernanda Juarros reflexionan sobre las nuevas configuraciones institucionales que implican involucramiento en el territorio para generar procesos de integración socioeducativa.

Mientras que en La educación a distancia en las universidades públicas argentinas: consolidaciones institucionales, desafíos normativos y enfoques para proyectos pedagógicos de inclusión Débora Schneider e Ignacio Aranciaga se plantean el desarrollo que vienen sosteniendo la modalidad de educación a distancia en el sistema universitario argentino, las incidencias de las políticas para el sector, las estrategias de asociación entre las universidades, la transformación de las universidades a partir de la modalidad de EaD, expresadas como tendencias que es posible observar y las posibilidades de inclusión universitaria que estas potencian y sus nuevas territorialidades.



Primera parte

La universidad  
como proyecto  
de nuevas  
institucionalidades

## 1. Políticas públicas de inclusión y democratización universitaria: hacia una ampliación de las bases sociales de las instituciones

*Adriana Chiroleu / UNR y CONICET*

La agenda regional de educación superior de nuestro siglo ha reservado un lugar privilegiado a la expansión de oportunidades en ese nivel. En este sentido, en un clima de época dominado por el reconocimiento de la diversidad social como rasgo central de nuestras sociedades y la búsqueda de mecanismos que permitan mitigar exclusiones por motivos económicos, étnico-raciales o de género, se diseñan políticas de ampliación del acceso a las instituciones superiores, las cuales adquieren especial significación en el contexto de aguda desigualdad social de América Latina.

Al respecto, existe un discurso político común que pone el énfasis en la búsqueda de inclusión y democratización, conceptos que sin embargo en sí mismos no son unívocos ni están exentos de debates y heterogéneos alcances. El objetivo compartido en todos los casos es la ampliación de la representación de los diversos grupos sociales en las instituciones, planteada como estrategia para estimular una mayor fluidez social y actuar sobre discriminaciones históricas. Por su parte, las modalidades que adoptan y los resultados que alcanzan guardan relación con las singularidades planteadas en cada uno de los países y la profundidad de las reformas encaradas.

En esta presentación nos proponemos explorar esta situación focalizando en los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela con el objeto de analizar formas alternativas de atender esta problemática en la búsqueda de estrategias que permitan contener los distintos órdenes de desigualdades que históricamente se han desplegado en este nivel educativo.

Cabe, no obstante, destacar que por tratarse de políticas de reciente implementación, cuya aplicación requerirá seguramente un lapso extenso para la obtención de resultados plenos y una constante revisión para alcanzar la meta buscada, su desarrollo en lo que va de nuestro siglo no permite aún extraer conclusiones definitivas sobre sus resultados aunque sí vislumbrar sus efectos y principales. En este sentido, los casos abordados dan cuenta de la generación en cada uno de los países de políticas que han logrado una efectiva incorporación a las instituciones de grupos tradicional e históricamente excluidos de ellas; estos resultados promisorios, sin embargo, se concentran aún especialmente a nivel del acceso a los establecimientos y no guardan correlato con los niveles de graduación y la inserción en el mercado de trabajo de los grupos más desfavorecidos, por lo que sus efectos democratizadores tienden a diluirse.

## 1.1 Desigualdad social y educación superior

La desigualdad constituye sin duda un rasgo constante de la sociedad latinoamericana; en comparación con otras regiones del planeta esta se expresa en los índices más bajos de distribución de los ingresos y en la magnitud que adquiere la pobreza, procesos presentes de manera independiente de las coyunturas económicas. Para 2013 y luego de varios años de crecimiento sostenido de las economías de la región, el 28% de la población era pobre (164 millones) y más del 11% (68 millones) era indigente. Este fenómeno guarda estrecha relación con la desigualdad en la distribución de los ingresos y el disímil reparto de las oportunidades para acceder a factores generadores de ingresos y fluidez social, como la educación y el conocimiento, según las características sociodemográficas de la población, esto es, origen étnico racial, lugar de residencia urbano o rural y género (CEPAL, 2013; Ottone, 2007).

En términos de desigualdad distributiva existe una profunda brecha entre el decil superior y los inferiores. Al respecto, el 20% más pobre de la población recibe solo el 5% de los ingresos mientras el 20% más rico obtiene el 47% (CEPAL, 2013). Esta situación se explica fundamentalmente por las desigualdades en términos de empleo y educación<sup>1</sup>, aunque puede detectarse, sin embargo, la incidencia de género, raza y etnia de pertenencia en la cristalización o profundización de las desigualdades.

Encuadrada en la heterogeneidad social de América Latina, los casos de Argentina, Brasil, Venezuela y México no escapan a la media regional. En este sentido, aunque en los cuatro países se percibe una mejoría de los indicadores sociales (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza e indigencia), el Coeficiente de Gini (Cuadro N° 1) muestra una fuerte concentración en la distribución del ingreso. Otro tanto informa las diferencias en los ingresos del primer y último decil (Cuadro N° 2)<sup>2</sup>.

---

1 Ottone (2007) remarca, sin embargo, el comportamiento inverso que han experimentado estas variables: el empleo ha tendido a reducirse y precarizarse mientras la educación se ha expandido en todos los niveles.

2 Para el caso de Venezuela no se cuenta con información comparable.

**Cuadro N° 1.** Coeficiente de Gini, Pobreza e Indigencia en América Latina y en Argentina, Brasil, México y Venezuela. Años 2002 y 2011

	Coeficiente de Gini		Pobreza		Indigencia	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	0,578	0,492	45,4	5,7	20,9	1,9
Brasil	0,624	0,550	37,8	20,9	12,6	6,1
México	0,514	0,481*	39,3	36,3*	12,5	13,3*
Venezuela	0,500	0,397	48,6	29,5	22,2	11,7
América Latina	0,547	0,512*	43,9	29,4	19,3	11,5

Fuente: CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Santiago de Chile.  
Disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>.

\* El dato corresponde al año 2010

**Cuadro N° 2.** Distribución del ingreso 1° y 10° decil en América Latina y en Argentina, Brasil y México. Años 2002 y 2011

	Ingresos 1er decil		Ingresos 10° decil	
	2002	2011	2002	2011
Argentina	0.80	1.20	46.40	38.00
Brasil	0.80	1.00	51.60	44.40
México	1.40	1.60*	40.60	37.40*
América Latina	1.30	1.50	41.30	38.20*

Fuente: CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Santiago de Chile.  
Disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>.

\* El dato corresponde al año 2010

En lo que respecta a los sistemas de educación superior, los cuatro países presentan características singulares en diversos aspectos. Por una parte, el nivel de cobertura resulta desigual siendo reducido en Brasil y México y muy significativo en Argentina y Venezuela; en este último caso la matrícula se expandió fuertemente en los años del gobierno bolivariano a través de la creación de un sistema de instituciones paralelo al tradicional. Por otra parte, las instituciones de gestión pública concentran la mayor parte de la matrícula en los casos de Argentina, Venezuela y México mientras en Brasil se da la situación inversa.

**Cuadro N° 3.** Población, Estudiantes por mil habitantes, Tasas de escolarización y matrícula según sector de gestión en Argentina, Brasil, México y Venezuela

	Población	Estudiantes por mil habitantes	TBES (18-24 años)	Matrícula total	Matrícula en IES PÚBLICAS	Matrícula en IES PRIVADAS
Argentina (2011)	40.760.000	62	52,6%	2.535.400	71%	29%
Brasil (2011)	196.700.000	34	27,8%	6.739.689	26,3%	73,7%
México (2011)	120.800.000	24	29,4%	2.932.254	68,3%	31,7%
Venezuela (2010)	29.280.000	66	83 %	1.951.686	70%	30%

Fuente: Los datos de población corresponden a los respectivos Institutos de Estadísticas y los universitarios, a los Ministerios respectivos: en Argentina, Anuario de Estadísticas Universitarias, 2011; en Venezuela, MPPEs, 10 años de logros; en Brasil, Censo de Educação Superior 2011 y en México, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos 2011-2012.

Analizaremos a continuación los diversos órdenes de desigualdades que se plantean en torno a la educación superior en cada uno de los casos en estudio y las formas en que fueron abordados desde la política pública.

## 1.2

### Desigualdades en educación superior y políticas públicas: el largo camino hacia la construcción de universidades inclusivas

Existen diversos órdenes de desigualdad con relación a la educación superior. Más allá de las inequidades que se originan en las sucesivas exclusiones operadas en los niveles anteriores y que hacen que la igualación de las oportunidades escolares no necesariamente conduzca a la igualación de las oportunidades sociales (Bartoluci, 1994), un primer orden de desigualdades puede ubicarse en el acceso a las instituciones superiores y otro, frecuentemente subestimado, se localiza en el tramo de permanencia y egreso. Por fin, un tercer orden de desigualdades opera como consecuencia de las dispares inserciones que se dan en el mundo del trabajo, las cuales pueden vincularse tanto a factores sociales o étnico-raciales como ligarse a las distintas oportunidades que genera la segmentación institucional.

La política pública que se ha generado en estos primeros años del siglo XXI, calificada genéricamente como democratizadora, ha puesto el énfasis especialmente en la ampliación del acceso realizando tímidos avances en cuanto a los resultados que la expansión del número de instituciones y de la cobertura puede alcanzar. La tercera problemática, que da cuenta de la existencia de mercados laborales y escolares duales, continúa aún inexplorada aguardando –al menos– ser reconocida como una forma de profundización de los desiguales recursos que los grupos sociales tienen para insertarse en la estructura ocupacional.

Desde la perspectiva teórica dos conceptos resultan básicos para avanzar en la comprensión de estos procesos; en este sentido, la meta de las políticas públicas suele plasmarse en términos de democratización e inclusión, aunque a menudo estos conceptos son usados en clave retórica, sin efectuar una problematización de su alcance y complejidades. En lo que respecta a la democratización, esta puede abordarse desde una acepción más amplia que refiere a la extensión de la educación superior a un número mayor de personas independientemente de los resultados efectivos que esta suponga. Desde una acepción más restringida, en cambio, se pone el acento en la reducción de las desigualdades sociales. Esto es, se focaliza en la secuencia completa de acceso, tránsito y egreso y en los efectos sociales de la inserción de los graduados en el mercado ocupacional. Desde esta perspectiva, expandir las posibilidades de acceder a este nivel educativo desentendiéndose de los logros diferenciales que obtienen los diversos grupos sociales aunque amplíen los horizontes de vida, difícilmente reduzca la desigualdad social<sup>3</sup>.

En lo que respecta a la noción de inclusión, su introducción cambia el eje de discusión al tomar como punto de partida el reconocimiento de que la sociedad no es homogénea y la diversidad constituye un componente fundamental que debe ser revalorizado. Esto supone un cambio sustancial del foco de análisis en la medida en que, tradicionalmente, la diversidad fue considerada una desventaja a remover para construir sociedades homogéneas, requisito indispensable de un estado-nación en sentido clásico. En el ámbito educativo, supone el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, con el fin de proporcionar atención al conjunto de demandantes según sus propias necesidades, lo que implica generar condiciones adecuadas para la obtención de resultados favorables.

Aunque en ambos casos la meta es lograr una ampliación de las bases sociales de las instituciones de nivel superior, la democratización focaliza en la desigualdad social, mientras la inclusión lo hace en la contención de la diversidad de grupos que componen la sociedad.

---

<sup>3</sup> Para un abordaje teórico de estos temas pueden consultarse, entre otros autores, Dubet (2006 y 2011), Merle (2004), Passeron (1979), Prost (2001), Renaut (2008) y Chiroleu (2014).

## 1.2.1 Las desigualdades en el acceso a la educación superior

Dentro de esta categoría pueden ubicarse las desigualdades socioeconómicas, las étnico-raciales, las provenientes de la concentración urbana y regional de la oferta universitaria y las de género.

### a) Desigualdades socioeconómicas

Para lograr el arribo al nivel superior de segmentos sociales desfavorecidos los diversos países han implementado programas de ayuda económica, como las becas y créditos educativos que morigeran la incidencia del origen social en la obtención de buenos resultados en las instituciones. Con relación a los créditos educativos, estos constituyeron durante la década neoliberal una opción en los cuatro países pero solo persisten en Brasil y México. En Argentina, el programa estuvo vigente entre 1996 y el año 2000, mientras en Venezuela fueron anulados durante la gestión de Chávez.

En Brasil, el Programa de Financiamiento Estudiantil (FIES) está destinado a financiar los estudios superiores de alumnos que ya se encuentren matriculados en instituciones no gratuitas y que tienen dificultades para sufragar los costos de su formación. Se trata de un crédito que cubre desde 2005, solo el 50% del valor de la mensualidad debiendo el alumno abonar el otro 50% directamente a la institución en que estudia. El préstamo deberá ser devuelto al finalizar la carrera con un interés anual que, desde 2011, se fija en el 3,4%. A partir de 2010, el alumno comienza a pagar su deuda un año y medio después de obtenida la titulación y debe completar el pago en un plazo que triplica el período financiado. Es decir, un estudiante que haya obtenido el crédito para cursar una carrera de cuatro años deberá devolverlo en doce (Leal Lobos, 2011)<sup>4</sup>.

En México, a partir de 2005 los créditos constituyeron una opción dentro del Programa de Asistencia a Estudiantes de Educación Superior (PAEES) que contó con financiamiento del Gobierno Federal y del Banco Mundial. En 2011 se establece el Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior (PNFES) cuyo objetivo es incrementar la absorción y cobertura de la educación superior. Se trata de un crédito otorgado a 15 años y medio a una tasa de interés fija del 10% cuya devolución se pacta a partir de la conclusión de los estudios y con un periodo de gracia adicional de seis meses. Existen, además, otras instancias de préstamos para universitarios<sup>5</sup>.

En lo que respecta a las becas, los cuatro países han desarrollado esta política de ayuda económica directa; en Argentina, México y Venezuela –acorde con el fuerte desarrollo de las instituciones de gestión pública– se orientan a favorecer la inserción en estas, y en Brasil, en cambio, lo hacen en las privadas.

---

4 Otra innovación que se introduce es la posibilidad de que los alumnos de carreras de medicina y de licenciaturas con formación pedagógica descuenten el 1% de la deuda en cada mes trabajado, en el caso de que opten por actuar como profesores de la red pública de educación básica o como médicos en el programa del gobierno Salud de la Familia (Leal Lobos, 2011).

5 Al respecto, puede consultarse Arias Gómez et ál., 2013.

En Argentina el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) se instala en la década de los 90 y está dirigido a estudiantes de universidades nacionales provenientes de hogares en situación de pobreza estructural. A partir de 2000, incorpora líneas especiales de ayuda a indígenas y discapacitados para reducir la incidencia de factores discriminatorios<sup>6</sup>.

A fines de 2008 se crean, además, el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TIC (PNBTIC) que suponen el establecimiento de una política que, a través de la ayuda económica, busca orientar la matrícula hacia áreas prioritarias para el país. El primero, según la respectiva normativa, brinda ayuda económica a alumnos que cursan carreras científico-técnicas en instituciones universitarias y no universitarias de gestión pública para estimular el acceso, la permanencia y la graduación de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos a carreras (universitarias, profesorado o tecnicaturas) consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país. El segundo, atiende a alumnos de carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Estos dos programas se complementan con el PNBU, que se aplica en las demás carreras universitarias.

Las becas suponen una política inclusiva orientada a reducir las dificultades económicas de jóvenes provenientes de sectores sociales desfavorecidos. Sin embargo, a pesar de que la evolución del presupuesto invertido ha sido altamente favorable<sup>7</sup>, en 2011, incluyendo todos los subprogramas, se cubría apenas algo más del 3% de la matrícula en universidades nacionales.

En Venezuela, por su parte, el sistema de becas es gestionado por un ente gubernamental, la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO) que empezó a funcionar en 1975 y desde entonces ha otorgado más de 200.000 becas, en sus gran mayoría en pregrado (Parra, De la Vega y Troconis, 2011).

En los 10 años de la Revolución Bolivariana, el número de becas universitarias pasó de 50.946 en el año 1998 a 372.367 en el año 2009, lo cual representa un aumento del 631%. Estas son otorgadas por diversas instituciones como FUNDAYACUCHO, Fundación Misión Sucre, Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), Convenio Cuba-Venezuela e Instituciones de Educación Superior (MPPEU, 2010: 14). En su conjunto, cubre más del 15% de la matrícula total.

En lo que respecta a México, el Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación Superior (PRONABES) funciona desde 2001 y está destinado a estudiantes de bajos recursos matriculados en instituciones públicas. Dentro de este funcionan además, programas preferenciales dirigidos a estudiantes de origen indígena. Cubría en el ciclo 2010-2011 alrededor del 18% de la población de pregrado inscrita en las instituciones públicas (Gil Antón y Pérez-García, 2011).

---

<sup>6</sup> Estos Programas tienen aún una cobertura muy reducida: en 2011 se otorgaron 72 becas a discapacitados y 76 a indígenas (SPU, 2011).

<sup>7</sup> El presupuesto pasó de \$7.200.000 en 2002 a más de \$220 millones en 2011. La mayor incidencia la tiene el PNBB, que tiene un financiamiento del orden de \$160 millones (SPU, 2011).



En el caso de Brasil, los programas de Becas de mayor envergadura han sido direccionadas hacia las instituciones privadas: este es el caso del Programa Universidad para Todos (PROUNI), el cual es establecido en 2004. Prevé aprovechar parte de las vacantes ociosas de las Instituciones de Enseñanza Superior (IES) Privadas a través de becas de estudio integrales y/o parciales para estudiantes considerados pobres (con un ingreso familiar menor a tres salarios mínimos), que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas, con una participación de indígenas y negros similar a la que se da en cada estado y a profesores de la red pública de enseñanza fundamental que no tengan diploma de enseñanza superior. Como contrapartida, las instituciones privadas (con o sin fines de lucro) que adhieran al programa, serán eximidas del pago del impuesto a la renta y de la contribución social sobre el lucro líquido. La selección de candidatos se hace teniendo en cuenta los resultados del ENEM (prueba final del secundario) por lo que –se sostiene– respeta el principio del mérito.

Aunque no sean comparables en términos del aporte directo que realiza el Estado, en Brasil, sumando los aportes de los créditos educativos (FIES) y las becas, cerca del 10% de la matrícula total es alcanzada por algún tipo de beneficio; por su parte, el PROUNI permitió en 2013, la apertura de más de 252.000 vacantes y desde su inicio (en 2005) otorgó cerca de 1 millón y medio de becas.

Este Programa ha generado un intenso debate por considerarse una vía de reconfiguración de la oferta de enseñanza superior y de fortalecimiento del sector privado; de tal manera, podría profundizar la desigual distribución de los bienes educacionales y la segmentación del sistema, orientando a los sectores más pobres a estudiar en instituciones de baja calidad, que son las que mayoritariamente ofrecen las vacantes (Mancebo, 2004).

## b) Desigualdades étnico-raciales

Las Políticas de Acción Afirmativa (PAA) constituyen acciones de reparación y compensación que apuntan a corregir una situación de desigualdad y discriminación a la que están o estuvieron sometidos determinados grupos sociales, étnico-raciales o las mujeres (Moehlecke, 2002). Fueron aplicados en varios países a lo largo del siglo pasado para estimular su inserción en el mercado de trabajo y en el ámbito de la educación (superior) tratando así de garantizar diversidad social en los ámbitos públicos y privados.

En Brasil, país en el que casi la mitad de la población es negra o afrodescendiente, gracias a la activa militancia del movimiento negro, esta problemática ingresa a la agenda de gobierno a mediados de la década de los 90 y se convierte en política de Estado a partir de 2001 (Dos Pasos, Cruz y Muleka Mwewa, 2014). En el ámbito de la educación superior se han desarrollado iniciativas a través de modalidades diferentes: sistemas de reserva de vacantes en el examen “vestibular” a través de cuotas según criterios socioeconómico y étnico-raciales, cursos pre-vestibulares, otorgamiento de

puntaje especial en el momento del acceso a partir de ciertas características (bônus)<sup>8</sup>, oferta de becas de estudio después del ingreso a los cursos de graduación y creación de cursos específicos para estos segmentos, como la licenciatura para profesores indígenas en algunas universidades. En la última década se ha avanzado en un discurso que privilegia la inclusión en la educación superior generando políticas educativas diferenciadas para promover a los grupos sociales menos representados en las instituciones abandonando, de esta manera, el discurso universalista que ponía el énfasis solo en el mérito (Dos Santos, 2012) a partir del principio de igualdad de oportunidades<sup>9</sup>. En todo caso, se procura articular las políticas que favorecen a ciertos grupos con el mantenimiento de altos patrones de calidad.

El sistema de cuotas implica la reserva de un porcentaje de vacantes para un grupo social que se busca promover<sup>10</sup> y que, por sus características e historia, ha experimentado en el largo plazo situaciones discriminatorias; implica que todos aquellos que pertenecen al mismo grupo, solo compiten entre sí por obtener una vacante en la institución. Se propone, de esta manera, operar sobre algunos de los factores que generan la subrepresentación de este grupo en las instituciones de educación superior.

Mucho se ha debatido<sup>11</sup> en torno a la conveniencia de reservar vacantes por motivos sociales o étnico-raciales, política que ha sido discutida y criticada desde posiciones que pueden ubicarse en un amplio espectro ideológico. Aquellos que la rechazan argumentan que en el caso de las cuotas fijadas a partir de criterios raciales, se presentan dificultades para establecer la raza de una persona por el fuerte mestizaje experimentado en Brasil o, en el mismo registro, niegan la existencia de las razas desde el punto de vista de la ciencia biológica. Para otros, tanto las cuotas raciales como las sociales violarían el principio de igualdad política y jurídica de los ciudadanos garantizada por la Constitución de 1988 y al reconocer una distinción legal entre negros y blancos constituirían un retroceso; por último, desde la perspectiva de la educación superior ambos tipos de cuotas atentarían contra la noción de mérito y podrían derivar en una reducción de la excelencia académica.

---

8 El bonus social implica el aumento en un porcentaje preestablecido en las notas de Exámenes Vestibulares de los candidatos a partir de algún criterio social (ser egresado de escuela pública) o sociorracial. En la Universidad de Campinas, el PAAIS (Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social) otorga puntos adicionales a la nota final del examen de ingreso de la universidad para los candidatos de la red pública que opten por recibir esa bonificación. En caso de que el mismo candidato se autodeclare negro o indio, entre los que todavía pueden optar, reciben en la puntuación un segundo incremento en su nota, diez puntos más.

9 A partir de la afirmación de Chantal Mouffe acerca de que las llamadas ideas universalistas constituyen verdaderos mecanismos de exclusión, Agostinho y Braga Filho (2011) desarrollan una interesante aplicación para el caso de Brasil.

10 Originalmente fue planteado a favor de indios y afrodescendientes, enmarcada en una discusión en torno al mito de la armonía o democracia racial en Brasil, el cual impedía reconocer la injusticia y la discriminación presentes en la sociedad.

11 Sobre esta temática puede consultarse entre otros el trabajo de Sousa y Portes (2011).

Desde la corriente que apoya esta política se la considera una forma de garantizar efectivamente el cumplimiento de los preceptos igualitaristas de la Constitución de 1988 compensando de esta manera a los grupos discriminados. Para aquellos que sustentan una posición más radicalizada, constituye un instrumento insuficiente para resolver la discriminación social y racial, y en el ámbito de la educación superior las dificultades que enfrentan jóvenes provenientes de grupos sociales desfavorecidos son de tal envergadura que no pueden superarlas sin acciones ad hoc: apoyo financiero, pedagógico, psicológico, etc. (Sousa y Portes, 2011).

A partir de 2001 las PAA comienzan a ser aplicadas en las IES, y para fines de esa década, el 65% de las universidades federales tenía alguna modalidad siendo la más frecuente la reserva de vacantes por motivos sociorraciales, seguida del bônus social. Sin embargo, alrededor del 75% de las instituciones que aplican PAA no contemplan (al menos en la documentación oficial) medidas para garantizar la permanencia (Sousa y Portes, 2011: 525)<sup>12</sup>.

Finalmente, en agosto de 2012 y luego de más de una década de discusión y de la intervención del Supremo Tribunal Federal, se aprobó la Ley de Cuotas Raciales y Sociales. Esta establece una combinación de ambas cuotas en los institutos y universidades federales de Brasil: 50% de los cupos en esas instituciones, con una distribución para negros, mulatos e indígenas, proporcional a la composición de la población en cada estado del país, y también para estudiantes con ingresos familiares inferiores a un salario mínimo y medio, deberán corresponder a alumnos que cursaron toda la secundaria en instituciones públicas. Las cuotas serán distribuidas de acuerdo al rendimiento de los aspirantes en el examen nacional de enseñanza media (ENEM), esto es, se destinan a los mejores alumnos de la red pública. En palabras de la presidenta Dilma Rousseff, "La importancia de este proyecto radica en un doble desafío: la democratización del acceso a las universidades, y hacer eso manteniendo un alto nivel de enseñanza y la meritocracia".

Aunque muchas de estas políticas son de reciente aplicación, algunos de sus efectos pueden observarse en diversos indicadores. Al respecto, entre 1997 y 2011 el estrato de jóvenes entre 18 y 24 años que frecuentaban o habían concluido la enseñanza superior pasó del 7,1% al 17,6%. En el mismo grupo de edad, la participación de los que forman parte del 20% con menor renta per cápita pasó de 0,5% a 4,2%, mientras que la de los que pertenecen al 20% con mayor renta pasó de 22,9% a 47,1%. Esto implica que la desigual participación se ha reducido pero aún permanece en parámetros muy elevados.

En términos de color, la presencia de los negros en la educación superior se quintuplicó entre 1997 y 2011. Si focalizamos en la población entre 18 y 24 años, pasó del 4% en 1997 a cerca del 20% en 2011.

---

<sup>12</sup> De las 38 universidades federales que desarrollan PAA, solo 10 contemplan al menos en la reglamentación la cuestión relativa a la permanencia de los estudiantes en el sistema, y solo 4 procuran operativizarla de manera efectiva (Sousa y Portes, 2011).

**Cuadro N°4.** BRASIL - Porcentaje de personas entre 18 y 24 años que frecuentan o concluyeron cursos de Educación Superior 1997-2011

	1997	2004	2011
% de Población en Educación Superior	7,1%	12,2	17,6%
% entre 18 y 24 años según Renta per cápita 20% de menor renta 20% de mayor renta	0,5 22,9	0,6 41,6	4,2 47,1
% entre 18 y 24 años según color Blancos Negros (Pretos + Pardos)	11,4 4,0	18,7 10,6	25,6 19,8

Fuente: Censo de Educação Superior 2011, INEP.

Por otra parte, estudios referidos a casos puntuales de aplicación de PAA en algunas instituciones da cuenta de algunos rasgos singulares. En el caso de la Universidad Federal de Bahía, la información obtenida indica que la mayoría de los estudiantes que ingresó a través del sistema de cuotas cumplió en término la mayor parte de los créditos de las disciplinas y que los resultados obtenidos han sido muy favorables (Dos Santos, 2012: 411). Algunos trabajos desarrollados en otras instituciones<sup>13</sup> señalan, además, efectos positivos de la aplicación de PAA, incluso en los cursos tradicionalmente más elitistas, como Medicina y Odontología. Sin embargo, la oferta de vacantes sigue siendo insuficiente con relación a la demanda; por tal motivo se sostiene que para llegar a sectores sociales más vulnerables sería necesario implementar otro conjunto de políticas sociales complementarias para apoyar a los estudiantes.

En Venezuela, por su parte, se han desarrollado programas destinados a discapacitados, a pueblos indígenas y a población privada de libertad. En lo que respecta a las personas con discapacidad, para garantizar la igualdad de oportunidades de ingreso, se reserva para este grupo el 1% del total de cupos en cada universidad pública<sup>14</sup> y se han creado, además, diversos centros y unidades de apoyo tecnológico en las universidades.

<sup>13</sup> Ver Barreyro y Aureliano (2011), Peixoto y Mendes Braga (2010) y Pereira y Correa da Silva (2010).

<sup>14</sup> Esta medida de acción afirmativa fue aprobada en agosto de 2009 y permitió ese año el ingreso de 2500 personas con discapacidad (MPPEU, 2010: 20).

Por otra parte, en 2009 se aprueba también la "Política y Estrategias orientadas a garantizar el derecho de los pueblos indígenas a una Educación Universitaria Intercultural y Multilingüe", que favorece la incorporación de estudiantes indígenas en las IES existentes o en la recientemente creada Universidad Territorial del Amazonia (2011) con sedes en dos estados del sur del país, Bolívar y Amazonas. En este último, los indígenas representan casi la mitad de la población total del estado.

En el caso de México, que cuenta con una población indígena de más de 13 millones de personas sobre una población total de 105 millones, con la llegada del nuevo siglo la reforma constitucional reconoce la condición multicultural del país y se comienzan a ensayar políticas ad hoc para estos grupos. Es así como, con financiamiento desde 2001 de la Fundación Ford y a partir de 2009 del Banco Mundial, la Asociación Nacional de Universidades y Escuelas de Educación Superior (ANUIES) y la Secretaría de Educación Pública crearon el Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES), cuyo objetivo es fortalecer los recursos académicos de las IES para estimular el ingreso, permanencia, desempeño académico, egreso y titulación de los estudiantes indígenas en el nivel de licenciatura. El programa, de carácter compensatorio y académico, al que se accede de manera voluntaria, atiende a través de tutorías las dificultades de aprendizaje de los estudiantes indígenas en las Unidades de Atención Académica localizadas en las 24 IES integradas al programa. También apoya a los alumnos en la gestión de becas ante las instancias correspondientes. Se busca promover modelos de atención que respondan a las necesidades de estos estudiantes, respeten y atiendan el derecho a la diferencia cultural y promuevan políticas con enfoque interculturales en las IES.

Este Programa mostró ciertos avances, tanto en términos cuantitativos como académicos, institucionales y de expansión geográfica. Entre los primeros, en 2002 se atendían 1309 estudiantes indígenas y para 2012, estos ascendían a 14.130; ese mismo año se contaba ya con 2.677 egresados y 1004 titulados. Por otra parte el promedio académico general había aumentado de 7.9 a 8.1 y se había dado además la ampliación paulatina de la cobertura regional hacia aquellas zonas con mayor concentración de población indígena<sup>15</sup>.

Los datos nos están mostrando un avance modesto pero consistente, una institucionalización paulatina en las instituciones y una continuidad de más de 10 años en esta política de acción afirmativa. Las principales críticas que se esbozan sobre este programa destacan, sin embargo, su relativo fracaso en alcanzar una mayor interculturalización de las instituciones, los programas y los currículos para atender la diversidad y evitar el distanciamiento del estudiante y su comunidad de origen (Badillo Guzmán, 2011).

---

15 Los datos se obtuvieron del portal del PAEIIES: [www.paeiies.anui.es.mx](http://www.paeiies.anui.es.mx)

### c) Desigualdades derivadas de la concentración urbana y regional de la oferta universitaria

En todos los casos en estudio se han dado políticas de interiorización de las IES. En este sentido, las nuevas instituciones creadas procuran atender la demanda de estudios superiores en provincias / estados que no estaban adecuadamente dotados y, en algunos casos, en ciudades intermedias.

En Argentina la expansión institucional inicia una nueva etapa a partir de los años 90 generando un cambio del mapa universitario vigente hasta ese momento. En este sentido, en las dos últimas décadas se crearon 20 de las 47 universidades nacionales y 26 de las 46 universidades privadas.

**Cuadro N° 5.** Argentina. Universidades según año de creación

	Universidades Nacionales	Universidades Privadas
Creadas hasta 1989	27	20
Creadas entre 1989 y 2002	9	21
Creadas a partir de 2002	11	5
Total	47	46

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la SPU, 2011.

Por otra parte, entre estas 20 universidades nacionales creadas, 11 se instalaron en el conurbano de Buenos Aires, 6 durante los años 90<sup>16</sup> y 5 en la primera década de nuestro siglo<sup>17</sup>. Se trata de instituciones que se insertan en un medio socioeconómico muy desfavorable y atienden a una población estudiantil de escasos recursos económicos y culturales, para la cual, este nivel educativo no constituía hasta entonces una opción real. Desde esta perspectiva, la creación de las instituciones generó oportunidades para que estos jóvenes continuaran sus estudios, ampliando así sus horizontes de vida<sup>18</sup>. Sin embargo, el deterioro de la calidad de la escuela secundaria que se agudiza en las que se ubican en zonas económicamente deprimidas, reduce las posibilidades de un tránsito

<sup>16</sup> Se trata de las Universidades Nacionales de La Matanza, Quilmes, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero y Lanús.

<sup>17</sup> Ellas fueron las Universidades Nacionales de Moreno, José Clemente Paz, Arturo Jauretche, del Oeste y Avellaneda. En la actualidad (octubre de 2014), avanza en el Congreso la creación de seis nuevas universidades, tres de ellas ubicadas en el conurbano (San Isidro, Hurlingham y Almirante Brown) y otras tres en el interior del país en las provincias de Santa Fe, San Luis y Misiones.

<sup>18</sup> En la Universidad Nacional de Tres de Febrero, por ejemplo, un estudio de los inscriptos al Curso de Ingreso entre los años 2004 y 2007 daba cuenta de que el 85% de estos jóvenes tenían padres no universitarios y el 70% trabajaba; entre ellos, más del 60% lo hacía más de 35 horas semanales (Mundt, Curti y Tommasi, 2011). Datos similares se presentan en la mayoría de las universidades del conurbano.

exitoso, aun en estas instituciones que nacen con una vocación particular de atención de estas situaciones.

Tienen también un mandato fundacional orientado a la atención de las demandas locales y se construyen a partir de modelos organizacionales innovadores. Esto acontece tanto en las fundaciones que se efectúan en los 90 y que ya tienen casi dos décadas de funcionamiento, como en las que se crearon recientemente. Se estima que estas 11 instituciones, sumadas a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, creada en 1973, nuclean alrededor de 130 mil alumnos, 75% de los cuales son primera generación de universitarios.

Las seis universidades creadas en los años 90 ya se han consolidado y tienen una oferta de carreras variada a nivel de grado y posgrado. En las cinco nuevas instituciones fundadas recientemente, la oferta académica es aún reducida y está fuertemente orientada a la formación de profesores de nivel medio, carreras auxiliares de la medicina, algunas ciencias sociales y humanidades.

En general, estas universidades establecen cursos preuniversitarios cuya finalidad no es estrictamente selectiva sino introductoria a la vida universitaria y a sus exigencias. No obstante, se da en ellos un alto nivel de abandono y también en el primer año de las carreras propiamente dichas. Entre las principales dificultades detectadas Ezcurra (2005) y Mundt, Curti y Tommasi (2011) destacan: a) déficit de información sobre los reales requerimientos de la vida universitaria en términos de tiempo de dedicación a los estudios, formas de organización, etc.; b) formación previa insuficiente en términos cognitivos y de habilidades para el aprendizaje; c) dificultades económicas del núcleo familiar que no pueden ser subsanadas con una beca; d) entornos familiares que no estimulan el estudio en términos materiales: falta de libros y de infraestructura mínima para estudiar.

A partir de 2009 y en el contexto del Programa de Diagnóstico y Evaluación de la Expansión de la Educación Superior se crean también Centros Regionales de Educación Superior, pensados como consorcio de instituciones. Por medio de una asociación entre universidades y municipios locales se procura ampliar la oferta y, simultáneamente, atender las necesidades locales y regionales en materia de educación superior.

En lo que se refiere a la expansión institucional en Brasil, durante la gestión de Lula se crearon 14 nuevas universidades federales y 140 campus y en 2014 Rousseff decidió la creación de 4 nuevas universidades federales, 120 nuevas escuelas técnicas y 47 campus universitarios. Dos de las nuevas universidades se establecerán en el estado de Bahía (centro-norte del país), una en Ceará (noreste) y otra en Pará (norte). Se procura de esta forma profundizar la interiorización de la educación superior y aumentar la oferta en zonas socioeconómicas desfavorecidas (Cuadro N° 6)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En este sentido, se señala, sería conveniente generar una descentralización de la producción académica, tradicionalmente concentrada en unas pocas universidades y regiones. Por ejemplo, en el estado de Sao Paulo, que tiene un poco más del 20% de la población brasileña se realiza alrededor de la mitad de las investigaciones universitarias de todo el país.

Se expanden también los Centros Federales de Educación Tecnológica que en 2011 ya eran 40. Los datos presentados en el Cuadro N° 7, sin embargo, señalan que más allá del crecimiento cuantitativo de las instituciones públicas, la oferta institucional privada sigue expandiéndose y representa el 88% del total de instituciones. Por otra parte, no se constata aún una asociación directa entre radicación periférica de universidades federales y cambios significativos del perfil socioeconómico de los alumnos (Barreryro y Aureliano, 2011: 200).

**Cuadro N° 6.** Brasil, IES por categoría administrativa según regiones geográficas

	2003		2011	
	Total	%	Total	%
Brasil	1.859	100	2.365	100
Norte	101	5,4	152	6,4
Nordeste	304	16,3	432	18,3
Sudeste	938	50,5	1.157	48,9
Sur	306	16,5	389	16,5
Centro-Oeste	210	11,3	235	9,9

Fuente, MEC/INEP, 2011



**Cuadro N° 7.** Brasil. Evolución del número de IES por categoría administrativa – Período 2001-2011

AÑOS	Total		Pública								Privada	
			Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2001	1.391	100	183	13,2	67	4,8	63	4,5	53	3,8	1.208	86,8
2002	1.637	100	195	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2003	1.859	100	207	11,1	83	4,5	65	3,5	59	3,2	1.652	88,9
2004	2.013	100	224	11,1	87	4,3	75	3,7	62	3,1	1.789	88,9
2005	2.165	100	231	10,7	97	4,5	75	3,5	59	2,7	1.934	89,3
2006	2.270	100	248	10,1	105	4,6	83	3,7	60	2,6	2.022	89,1
2007	2.281	100	249	10,9	106	4,6	82	3,6	61	2,7	2.032	89,1
2008	2.252	100	236	10,5	93	4,1	82	3,6	61	2,7	2.16	89,5
2009	2.314	100	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2.069	89,4
2010	2.378	100	278	11,7	99	4,2	108	4,5	7	3,0	2.100	88,3
2011	2.365	100	284	12,0	103	4,3	110	4,7	71	3,0	2.081	88,0

Fuente: MEC / INEP, 2011

Por otra parte, uno de los ejes fundamentales del ambicioso programa de reformas encarado puede ubicarse a nivel de la expansión de la oferta pública; en este sentido, a partir de 2007 se estableció el Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), el cual busca la creación de condiciones para la expansión de las vacantes y la permanencia de estudiantes de graduación y para la mejoría del aprovechamiento de la estructura física y de recursos humanos en las universidades. Se inscribe en este sentido en el Plan de Desarrollo de la Educación presentado por el gobierno ese mismo año y se articula con el Plan Nacional de Educación del año 2001 (aprobado durante el gobierno de F.H. Cardoso).

El Programa apoya a las universidades en el desarrollo de proyectos direccionados a la ampliación de la oferta, reestructuración académico-curricular, renovación pedagógica, movilidad intra- e interinstitucional, inclusión social y apoyo para el desarrollo del posgrado y perfeccionamiento cualitativo de los cursos de graduación. A este adhirieron todas las universidades federales y la meta es alcanzar en cinco años una tasa de graduación del 90% en los cursos de grado y una relación de 18 alumnos de graduación por docente. Para algunos autores, sus puntos críticos se localizan especialmente en torno a la celeridad con la que se está dando la expansión, la cual podría generar una reducción de la calidad y una sobrecarga de trabajo para los docentes.

Desde otra perspectiva analítica, en cambio, se sostiene que su objetivo es imponer un modelo flexible de educación superior (ciclo de formación general, títulos intermedios, itinerarios formativos en línea con las propuestas del Proceso de Bolonia) y al suponer una expansión significativa de las matrículas y promover una movilidad entre los ciclos podría, por una parte, favorecer al sistema de gestión privada y, por la otra, generar una sobreoferta de bachilleres con la consiguiente pérdida de competitividad (De Paula, 2009, Leher, 2010).

En Venezuela, el enfrentamiento entre el gobierno de Chávez y las universidades tradicionales condujo a una expansión institucional de naturaleza singular en la medida en que operó la construcción de un sistema paralelo de educación superior. Este se da a través de la creación de nuevas instituciones y la municipalización de la educación universitaria. En este sentido, la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) fue creada en 2003 para incorporar en sus diversas sedes a estudiantes que no habían podido ingresar a las universidades tradicionales a través del sistema de selección regular; de esta manera, se procuraba atender las demandas de grupos pertenecientes a los estratos menos favorecidos<sup>20</sup>. Los Programas de Formación de Grado (esto es, las Carreras) constituyen las unidades académico-administrativas de la UBV y conducen a la obtención del título de Licenciado o del título intermedio de Técnico Superior Universitario.

Hasta fines de 2004, se aplicó un diseño institucional que incorporaba planteamientos novedosos en materia de nuevas formas de enseñanza-aprendizaje (formación integral, ruptura de la fragmentación del conocimiento, la educación vista como proceso dialógico y transformador orientada a la creatividad, investigación formativa e incorporación de lo socio-espacial tomando en cuenta el origen de los estudiantes). Sin embargo, algunos autores destacan que, a partir de esa fecha, se inicia un período “más politizado e ideologizado que el primero” (García Guadilla, 2004:140 y 2006).

---

<sup>20</sup> Actualmente, se ofrecen programas en varias áreas: agroecología, arquitectura, comunicación social, educación, estudios jurídicos, gestión ambiental, gestión en salud, gestión social, informática, medicina integral, hidrocarburos e idiomas.

Se han creado, además, Universidades Experimentales; dentro de la Misión Sucre, las denominadas Aldeas Universitarias en el contexto del proceso de municipalización de la educación superior<sup>21</sup> y, además, los Complejos Universitarios Socialistas Alma Mater<sup>22</sup>. Estas políticas, que han despertado opiniones encontradas en torno a la calidad del servicio educativo que se brinda, han permitido que entre 2000 y 2010 la matrícula creciera más del 150%.

**Cuadro N° 8.** Venezuela. Evolución del número de Instituciones según gestión administrativa 1998-2009

Tipo de Instituciones	1998	2009
Total	134	180
Oficiales	57	85
Institutos y colegios universitarios oficiales	40	45
Universidades Nacionales	17	28
Institutos de Estudios Avanzados Oficiales	-	12
Privadas	77	95
Institutos y colegios universitarios Privados	55	68
Universidades Privadas	20	25
Institutos de Estudios Avanzados Privados	2	2

Fuente: MPPEU, 2010.

<sup>21</sup> “La municipalización de la educación universitaria implica su orientación hacia lo regional y lo local, tomando como punto de referencia la cultura específica de las poblaciones, con sus necesidades, problemáticas, acervos, exigencias y potencialidades. Se trata de propiciar estudios universitarios con pertinencia social, sentido de arraigo y propósito, inmersos en geografías concretas pero con visión global, comprometidos con el impulso y la promoción del desarrollo endógeno y sustentable de cada una de las regiones, de manera que los espacios educativos se expandan a todos los ámbitos de la vida social y no se restrinjan a las aulas”. “...no es tan solo cercanía física entre la universidad y el lugar de residencia, sino que cambia el sentido tradicional de la educación universitaria”. “La educación universitaria llega a la comunidad para quedarse...”. “La municipalización confluye entonces con la consolidación del Poder Popular” (MPPEU, 2010: 30). Sin embargo, Mundó (2009) sostiene que la municipalización en la educación es válida solo para los niveles preescolar y básico; “la educación media y especialmente la superior por sus características suponen la convivencia estudiantil, la formación de competencias de trabajo en equipo del futuro profesional, de destrezas para desempeñarse en roles de creador, adaptador, innovador del conocimiento o del tecnólogo especializado”.

<sup>22</sup> Son un conjunto integrado de espacios, servicios y recursos a la disposición de la actividad universitaria, ubicado estratégicamente con el fin de compartir, optimizar recursos y garantizar que las distintas universidades del país amplíen sus actividades de formación, investigación y desarrollo tecnológico a espacios físicos más allá de sus campus; que se encuentran al servicio de las necesidades del pueblo y posea bibliotecas accesibles a todos los estudiantes del sistema, así como a miembros de los Consejos Comunales y de la comunidad organizada, así como también salas con equipamiento informático que están a la orden del colectivo estudiantil y de la comunidad en general.

Por su parte, la Misión Sucre, programa creado en septiembre de 2003, tiene por objetivo la universalización del acceso a la educación superior incluyendo a los estudiantes que están fuera de este nivel educativo. Para ello, facilita la incorporación y prosecución de los estudios de todos los bachilleres que no fueron admitidos en ninguna institución del tercer nivel.

A través de este programa se busca la incorporación activa de todos los ciudadanos con una perspectiva que no sea meramente profesionalizante sino de formación integral y orientada a la transformación. En este proceso van de la mano teoría y práctica y se busca dar respuesta “a la necesidad de profesionales más humanos, comprometidos con su entorno social”. El nudo organizador de la propuesta es “ir a la cosa misma, al ser del ente humano y al ser de las comunidades conformadas por hombres, mujeres, para recuperar la confianza y reconocer una realidad histórica propia, así como la capacidad de seres creadores transformadores de mundo” (Herrera, s.f.).

Luego de cursar un programa de iniciación universitaria, los aspirantes seleccionan las carreras a las que quieren asistir y las universidades e institutos tecnológicos insertos en la Misión Sucre los admiten. Este proyecto se viabiliza a través de la UBV, las Aldeas Universitarias, las Universidades Experimentales y, más recientemente, los Complejos Universitarios socialistas Alma Mater creados a partir de 2007

El gobierno considera que este “paralelismo” institucional constituye la única forma de mejorar la inclusión en la educación superior y, simultáneamente, la formación académica de los alumnos en los principios del proyecto revolucionario bolivariano (García Guadilla, 2006). Por otra parte, remarca que fue la resistencia al cambio planteada por las universidades tradicionales la que originó la necesidad de habilitar otras instituciones de perfil diferente<sup>23</sup>.

Las principales críticas en torno a esta acelerada expansión de la oferta académica se concentran en dos temas: la calidad de los aprendizajes desarrollados y el control ideológico ejercido a través de él. En efecto, se señala que este sistema universitario paralelo es en muchos casos de baja calidad<sup>24</sup>, cuestión que se centra en la condensación de los contenidos programáticos sin seguir criterios de conveniencia y utilidad para lograr la generación de competencias que promuevan la inserción y el desarrollo individual y autónomo de los ciudadanos excluidos; la falta de formación de los docentes y la expansión de la modalidad del voluntariado docente; la utilización acrítica de tecnologías educativas, especialmente de origen cubano que no se ajusta adecuadamente a la realidad venezolana (Mundó, 2009).

---

23 Al respecto señala M. E. Castellano: “Logramos que /las universidades tradicionales/ empezaran algunas transformaciones curriculares. Entonces ¿qué pasó? Que las universidades fueron muy lentas y muy resistentes al cambio. Lo aceptaban teóricamente pero a la hora de actuar no actuaban con la rapidez que exige el proceso revolucionario”. Véase “Entrevista a M. E. Castellano” en [www.laberinto.uma.es](http://www.laberinto.uma.es)

24 Véase Gustavo Méndez: “Esta política de educación superior va al fracaso”, entrevista a Luis Fuenmayor Toro, ex director de la OPSU, *El Universal*, 22/5/2005. El entrevistado señala refiriéndose a la Misión Sucre, que se trata de una iniciativa populista, demagógica y de fraude académico. “El criterio de la inclusión como una limosna, de dar clases sin buenos profesores, sin infraestructura, sin bibliotecas”.

Por su parte, García Guadilla (2011) sostiene que la inclusión se centró en la educación superior y las políticas focalizaron en la cantidad descuidando la calidad en ese nivel y en los anteriores. Por otra parte, surgen también dudas consistentes sobre la preparación de los profesores reclutados para atender la gran expansión de matrícula.

En el caso de México, se ha dado una expansión institucional significativa con el objeto sobre todo de generar oportunidades en regiones tradicionalmente carentes de este tipo de estudios. En este sentido, a partir de 1991 se crean las llamadas universidades tecnológicas, dirigidas a atender regiones y sectores poblacionales de menores ingresos que hasta el momento no se habían beneficiado de esta oferta educativa. Estas nuevas instituciones, sin embargo, que ofrecen carreras técnicas cortas, de alrededor de dos años de duración (5B según la clasificación internacional) han ido evolucionando en los últimos años hasta ofrecer licenciaturas (tecnológicas). Este proceso puede vincularse a la escasa demanda social por carreras cortas, al bajo reconocimiento en el mercado laboral de los diplomas de técnico superior universitario expedido por estas instituciones y a la sospecha en torno a la excelencia académica de dichas carreras (Silva-Laya, 2012).

En este mismo sentido se señala que la diferenciación institucional tal como se está desarrollando no asegura la calidad necesaria para evitar la segmentación. De tal manera, “el predominio de la inercia ha conducido a la construcción de un conjunto institucional jerarquizado en términos de calidad y de prestigio, en detrimento de un sistema diferenciado por tipos institucionales con distintas misiones” (Gil Antón y Pérez García, 2011).

Por otra parte, se han creado también las llamadas universidades interculturales<sup>25</sup>, las cuales se establecen en zonas que poseen una alta proporción de población indígena y ofrecen educación de calidad y carreras innovadoras para la formación de profesionales e intelectuales comprometidos con el desarrollo de sus pueblos y regiones. Se aspira a que los graduados de estas instituciones puedan continuar estudios de posgrado u obtener un empleo en cualquier lugar aunque el principal interés de estas instituciones es promover el desarrollo de la región, buscando que los graduados permanezcan o regresen allí.

En estas universidades no se aplican criterios de selección tradicionales, sino que se apunta a nivelar a los ingresantes durante el primer año de cursado. Por otra parte, en reconocimiento que el principal problema de los estudiantes es el bajo nivel de sus aprendizajes en los ciclos educativos anteriores, estas instituciones ofrecen apoyo pedagógico bajo el formato de tutorías que procuran incentivar el desarrollo de tareas de investigación y brindan ofertas de formación vinculadas a las necesidades regionales<sup>26</sup>.

---

25 Son interculturales por constituir un espacio privilegiado para el diálogo entre culturas pero, además, son abiertas, esto es, no constituyen una institución solo para indígenas sino que aspira a incorporar grupos poblacionales diversos.

26 En el caso de Venezuela, la interculturalidad es asumida tanto por la Universidad Bolivariana de Venezuela, que la adopta como proyecto político, ideológico y filosófico, como por la Universidad Indígena de Venezuela, que apoya los procesos autogestionarios para el fortalecimiento de las culturas originarias.

#### d) Desigualdades de género

En los cuatro países que estamos analizando, la presencia de la mujer se expresa a través de una participación en la matrícula total para 2008 del 62% en el caso de Venezuela, del 60% en el caso de Argentina, del 56% en Brasil y del 50% en México (UNESCO, 2010: 162). Esto no implica, sin embargo, que la distribución de la población femenina en las áreas de conocimiento resulte pareja, sino que se concentra especialmente en áreas como Ciencias Sociales y Humanidades y en carreras como Enfermería, Servicio Social, Pedagogía / Profesorados, etc.

Por otra parte, como demuestra Lorenza Villa Lever (2013) para el caso de México, la relación entre capital familiar y capital escolar está mediada por el capital de género, razón por la cual los varones, por el solo hecho de serlo, tienen a menudo mayores posibilidades que las mujeres de estudiar en instituciones de mayor prestigio y calidad académica.

En Brasil, según señalan Dos Pasos, Cruz y Muleka Mwewa (2014), si se asocia sexo y color / raza se observa que las mujeres negras tienen una mucho menor representación en la educación superior que las mujeres blancas. Esto ha conducido a iniciar la discusión en torno a la conformación de subcuotas de mujeres negras dentro de las cuotas raciales, proyecto que ya se está aplicando en la Universidad Federal de Alagoas.

### 1.2.2 Desigualdades relativas a la permanencia y el egreso

En las políticas diseñadas y aplicadas en estos años comienza tíbicamente a esbozarse una preocupación por la permanencia y el egreso, esto es, un reconocimiento que el proceso de democratización arranca con el acceso pero no se agota allí y es necesario generar condiciones para que el tránsito y la conclusión de los estudios constituya una verdadera oportunidad más allá del sector social de origen. Sin embargo, todavía los mecanismos habilitados para efectuar el seguimiento de los estudiantes son muy embrionarios, a veces confusos y los resultados son más que modestos.

En Argentina, por ejemplo, el Plan Nacional de Becas Bicentenario prevé estrategias de acompañamiento de los becarios en su trayecto por carreras científico-técnicas de la educación superior, a través de sistema de tutorías, cursos de nivelación, etc. Esto supone una preocupación por actuar sobre las variables que generan disímiles posibilidades de permanencia y egreso; la implementación de estos mecanismos, sin embargo, es muy disímil y los resultados, todavía escasos.

En Venezuela, las altas tasas de abandono y repitencia que continúan presentándose, son vinculadas en las esferas oficiales con dificultades en los procesos de selección de la carrera por parte de los estudiantes y con los niveles de pobreza de los ingresantes a la universidad. Por tal motivo, se ha perfeccionado la Prueba de Exploración Vocacional y se encara la temática a partir de diversas formas de apoyo económico a los estudiantes, destinadas a generar condiciones para su permanencia en las instituciones: Programa Alma Mater, diversos tipos de becas, comedores

universitarios, pasaje preferencial estudiantil (Molinas Yuncosa y Contreras Chacón, 2012).

Para el caso de Brasil, se presentan varias alternativas que apuntan a aumentar la permanencia y la graduación de los estudiantes. Por una parte, el Programa REUNI, presentado anteriormente, procura ampliar el acceso pero también operar sobre las tasas de graduación. En este sentido, se aspira a obtener tasas promedio de egreso del orden del 90% a través de una administración más eficiente de los cupos disponibles, facilitada por la flexibilidad curricular y el favorecimiento de la movilidad estudiantil entre carreras e instituciones diferentes, con el aprovechamiento de créditos.

Por otra parte, en 2010 se crea por decreto Presidencial el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAE), destinado a ampliar la permanencia de los estudiantes en la educación superior pública federal. El programa abarca las siguientes áreas: vivienda estudiantil, alimentación, transporte, salud, inclusión digital, cultura y deporte, guardería infantil y apoyo pedagógico. Cada universidad fijará los criterios para seleccionar a los estudiantes que serán beneficiados por este programa.

El PROUNI también ofrece becas de permanencia<sup>27</sup> para alumnos que cuenten ya con la respectiva beca y estén matriculados en cursos de una duración mínima de seis semestres. Existen, además, otras iniciativas, como los convenios para pasantía MEC/CAJA y MEC/FEBRABAN y, también, el FIES facilita al becario parcial el financiamiento de hasta el 100% de la mensualidad no cubierta por la beca del programa (Leal Lobos, 2011).

En México, la ANUIES elaboró el documento *La Educación Superior en el Siglo XXI; líneas estratégicas de desarrollo*, en el cual señala la necesidad de apoyar a los alumnos con tutorías y programas de desarrollo integral que permitan ampliar el número de graduados. Esta iniciativa es suscripta por el gobierno federal y se elabora el texto *Programas Institucionales de Tutoría*. Si bien este se está implementando desde principios de siglo, aún los resultados obtenidos son escasos y se discute una reformulación general. Otras estrategias que se implementan en algunas instituciones son los cursos propedéuticos (a veces muy breves y, por lo tanto, insuficientes para ayudar efectivamente a los alumnos que los requieren) y los cursos remediales, que frecuentemente repasan contenidos del bachillerato sin atender a garantizar nuevas estrategias de aprendizaje (Silva-Laya, 2012).

Cabría interrogarse en qué medida estas políticas se reflejan en una mayor representación de los primeros quintiles en el universo de los graduados de educación superior. En este caso, nuevamente la información estadística resulta escasa y fragmentaria. Por tal motivo, elegimos aproximarnos a la temática a través de la cantidad de años de educación según quintil de ingreso per cápita y la clasificación de la población mayor de 25 años con estudios superiores completos a partir del mismo criterio.

---

<sup>27</sup> En este caso, se trata de una ayuda de 300 reales mensuales.

En este caso, los datos son por demás elocuentes al dar cuenta de la distancia que existe entre la cantidad de años de educación de los primeros quintiles y la de los últimos, especialmente en los casos de Brasil y México. Mientras tanto, la información provista por el Cuadro N° 10 muestra que existe aún una sobre-representación de los sectores sociales más acomodados y una reducida presencia de los grupos socioeconómicos menos favorecidos entre los graduados universitarios.

**Cuadro N° 9.** Argentina, Brasil, México y Venezuela. Cantidad de años de Educación según quintil de renta per cápita familiar

	Argentina		Brasil		México		Venezuela	
	2003	2011	2004	2009	2002	2008	2000	2006
1° Quintil	8.5	8.8	3.9	4.9	3.9	5.3	6.0	6.8
2° Quintil	9.1	9.7	4.7	5.9	5.7	6.7	6.7	7.3
3° Quintil	10.0	10.5	5.6	6.8	6.8	7.5	7.4	8.1
4° Quintil	11.3	11.8	7.2	8.2	8.3	8.9	8.4	9.3
5° Quintil	13.8	13.7	10.7	11.2	11.9	12.0	10.8	11.6
Promedio	10.8	11.2	6.8	7.7	7.7	8.4	8.1	8.9

Fuente: Elaborado a partir de las Bases de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial.

**Cuadro N° 10.** Argentina, Brasil, México y Venezuela. Porcentaje de Población de 25 años y más con nivel superior completo por nivel de ingresos. Último año disponible

	Nivel de ingresos		
	30% inferior	30% medio	40% superior
Argentina (2011)	6.19	14.17	34.56
Brasil (2008)	1.14	2.88	21.56
México (2010)	1.22	4.01	18.49
Venezuela (2009)	5.60	9.10	14.02

Fuente: SITEAL sobre datos de ILPE-UNESCO ([http://www.siteal.iipe-oei.org/base\\_de\\_datos/consulta?indicador=&countries=20&years=2009&filters=nivel\\_ingresos#](http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta?indicador=&countries=20&years=2009&filters=nivel_ingresos#))



A pesar de constatarse una expansión del acceso a la educación superior de sectores sociales desfavorecidos, esto aún no tiene correlato en el nivel de graduación, lo que permite corroborar, una vez más, que garantizar el acceso es condición necesaria pero no suficiente para ampliar las posibilidades de los grupos socioeconómicamente desfavorecidos de transitar exitosamente por el tramo de los estudios superiores.

### 1.2.3 Las desigualdades ligadas a la segmentación institucional y la inserción en el mercado ocupacional

Duru-Bellat (2006) y Passeron (1979) señalan que en las últimas décadas se habría generado una inflación –con su correlato, la devaluación– de los diplomas universitarios. La multiplicación de estos genera, así, un desplazamiento sistemático de la relación entre el título y su poder social y no se desarrolla ni con la misma rapidez ni en el mismo sentido que la evolución de la estructura laboral (Passeron, 1979: 52). De tal manera, señala Duru-Bellat (2006), elevar continuamente el nivel escolar y estimular a los alumnos a proseguir sus estudios puede actuar de una manera inversa a la esperada y constituir tanto una mala inversión para el país como una vía para ahondar las desigualdades.

En términos personales, probablemente, dice la autora, la ampliación de la formación constituye un premio para los individuos, aunque las excepciones a esta regla tienden a aumentar. Pero para la sociedad en su conjunto, este proceso constituye un despilfarro porque los lugares disponibles son limitados y porque la inflación de diplomas, como toda inflación, tiende a reducir su valor.

Esto acentúa las desigualdades. Porque, por una parte, se profundiza el abismo entre los que no acceden y los que acceden y, entre estos últimos, se da de forma permanente una separación entre aquellos cuyas familias, gracias al gasto, al capital social y a la información, supieron hacer las elecciones correctas en términos de instituciones (y carreras) y los que no pudieron o no supieron hacerlo. La meritocracia no recompensa, entonces, a los más aptos sino a los mejor ubicados, esto es, a aquellos que se benefician tanto del conocimiento cultural como de la capacidad estratégica de sus familias (Duru-Bellat, 2006). Esta expansión, por lo tanto, en los términos en que se está desarrollando no contribuye a reducir las desigualdades sociales, sino probablemente a mantenerlas a través del enmascaramiento que supone generar oportunidades aparentemente iguales para todos.

En el mismo sentido, Passeron (1979: 56) sostiene que cuando la mayoría de los títulos escolares se deprecian en el mercado laboral, aumenta el peso del capital social en la determinación de las probabilidades de empleo (informaciones, relaciones y técnicas de sociabilidad logradas por la familia de origen). En este caso, entre aquellos que poseen igual diploma, se da un rendimiento diferencial de los de tipo universitario según el origen social de los candidatos a un puesto, situación que se manifiesta sobre todo en lo que hace al tiempo que transcurre entre la obtención del diploma y el primer empleo.

Por tal motivo, señala Duru Bellat (2006), estas estrategias que las familias más acomodadas desarrollan para la inserción de sus hijos en el mercado de trabajo suponen una negación flagrante de la meritocracia.

En nuestra región, resulta significativa la existencia de una fuerte segmentación del mercado institucional con ofertas de calidad muy diversa y conducente a destinos laborales diversos. Esta problemática, sin embargo, no ha sido aún considerado ni se procura actuar sobre sus consecuencias sociales reduciendo de esta manera las posibilidades democratizadoras de la política pública.

Dentro de esta cuestión general, tiende a acentuarse la fragilidad de ciertos grupos y su escasa dotación de herramientas adecuadas para lograr una inserción favorable en el mercado de trabajo. En este sentido, se señala que en la región la desigualdad de ingresos laborales por grupo étnico se amplía en la medida en que aumentan los años de escolaridad, siempre desfavorable para los indígenas y afrodescendientes (OIT, 2007). Para el caso de Brasil los profesionales no blancos cobran alrededor del 70% del salario con relación a los blancos.

En el mismo sentido, y en referencia a la aplicación reciente de una PAA, Badillo Guzmán (2011) señala que en México, los indígenas que consiguen graduarse gracias al PAEIIES y obtienen un puesto de trabajo se desempeñan en actividades relacionadas con su carrera, pero con contratos inestables y sin seguridad social; por otra parte, la discriminación étnica en el momento de aspirar a un cargo determinado y la subestimación de su calificación son situaciones por las que atraviesan todos en algún momento.

### 1.3 Inclusión de la diversidad con reducción de las desigualdades sociales en la educación superior: un objetivo para el siglo XXI

En buena parte de América Latina, la expansión de oportunidades en el ámbito de la educación superior constituye una política pública sostenida en lo que va del siglo XXI con matices y alcances diversos según los países. Calificada genéricamente como inclusiva o democratizadora, esta promisoría política constituye un primer paso adelante en la comprensión y atención de una problemática por demás acuciante en una región dominada por la desigualdad en la distribución de los ingresos.

En este sentido, el lugar que ocupa la apropiación inequitativa del conocimiento y la educación conforma un núcleo explicativo de aquella situación que se potencia especialmente en el ámbito de la educación superior. Por tal motivo, la expansión de las oportunidades en este nivel educativo es un aspecto central y su incorporación a la agenda de gobierno un reconocimiento que constituye un derecho humano.

Sin embargo, ampliar o expandir no es democratizar si este último verbo se conjuga desde el prisma de la reducción de las desigualdades sociales. En el mismo sentido, incluir, esto es, sumar diversidad supone actuar sobre las discriminaciones históricas, pero la problemática no puede agotarse allí sino que, por el contrario, allí se ubica el punto de partida. Garantizar el acceso, por lo tanto, es la punta del iceberg y aunque a menudo concentra la atención de demandantes y gestores de política pública e institucional debe ser seguida por acciones similares para asegurar la permanencia y graduación en instituciones de elevada calidad académica.

La obtención de resultados similares requiere ser sostenida a través de políticas que no solo contemplen el apoyo económico sino el acompañamiento de los grupos sociales desfavorecidos que acceden a las instituciones y la compensación de las deficiencias de su formación en el nivel medio. Lo que no puede negociarse, si el objetivo es la reducción de las desigualdades, es el sostenimiento de aprendizajes de calidad en instituciones de excelencia.

Los casos nacionales en estudio permiten visualizar cuatro modelos diversos en la generación de política pública. En Argentina y Venezuela, más allá de la existencia en ambos casos de algunas políticas afirmativas para la inclusión de grupos sociales diversos, la ampliación de la cobertura institucional ocupa un lugar central en la política sectorial. En el primer caso, esto se da a través de la creación de universidades públicas, similares a las ya existentes, ubicadas especialmente en zonas socioeconómicas muy desfavorecidas, que requieren la elaboración de una política institucional de contención de los alumnos y compensación de sus carencias en términos de capital escolar y cultural. De lo contrario, los continuos fracasos estudiantiles pueden conducir a una reducción de la calidad y, consiguientemente, también de la capacidad democratizadora de esta política.

En Venezuela, la estrategia escogida se centra en el proceso de municipalización y generación por parte del propio gobierno bolivariano de un sistema paralelo (o parasistema) de educación superior. En este caso, si bien los diferentes perfiles de los estudiantes procuran ser contemplados, como su ingreso se da en instituciones creadas ad hoc de manera acelerada, no están garantizados patrones mínimos de calidad, lo que plantea dudas considerables sobre la futura inserción de los profesionales egresados de estos establecimientos.

En Brasil, aunque se ha producido una expansión importante del número de universidades federales y de las vacantes en instituciones públicas, el heterogéneo sector privado sigue gestionando cerca del 90% de las instituciones y el 75% de la matrícula. En este caso, las PAA ocupan un lugar significativo y su aplicación en la última década ha comenzado a brindar mayores oportunidades de acceso, especialmente a los afrodescendientes.

Finalmente, en México se combina un sistema extendido de becas (y créditos) estudiantiles con la creación de numerosas instituciones especialmente las de carácter tecnológico e interculturales que se orientan a atender la demanda de los sectores sociales de menores ingresos. Más allá de la apertura de posibilidades de estudios hasta ahora inexistentes para estos grupos, la forma en que se ha desarrollado esta diferenciación institucional tendió a profundizar la segmentación ya existente en el sistema de educación superior. De hecho, la escasa demanda de estas ofertas

supone un cuestionamiento por parte de los propios grupos interesados ante las dudas que plantea el valor de las titulaciones en el mercado de trabajo.

En ninguno de los cuatro casos, además, se han gestado políticas consistentes que estimulen la permanencia y graduación en instituciones de excelencia de estas camadas pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos y por lo tanto, frágiles. En esta materia, los avances son aún muy reducidos y ni la política pública ni la institucional han atendido esta situación a pesar de que ella constituye uno de los cuellos de botella de todo el proceso.

Tampoco existe un reconocimiento de la incidencia que los mercados escolares duales ejercen sobre las oportunidades de jóvenes provenientes de diversas extracciones sociales. Al respecto, la generación de circuitos educativos diferenciales de diversa calidad, segmentados según criterios de adscripción social puede anular o reducir los efectos democratizadores de la ampliación de las oportunidades educativas.

El reconocimiento del derecho a la educación superior y la formulación e implementación de políticas públicas en la materia constituye sin duda un avance significativo para alcanzar una mayor democratización social. Para que aquellas operen de forma efectiva en la reducción de las desigualdades sociales será necesario, sin embargo, reconocer los nudos problemáticos y profundizar los estudios que permitan evaluar los resultados de su aplicación. El proceso de democratización es siempre, por definición, un proceso inacabado; en el ámbito universitario, por su propia naturaleza constituye, además, un desafío que recién comienza a develarse.

## Bibliografía

- Agostinho, Luis Otávio Vincenzi y Braga Filho, Vladimir (2011) "Por un olhar democrático as ações afirmativas". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos Vol. 92, N° 232. Disponible en: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/issue/view/160/showToc>
- Arias Gómez, María de Lourdes, Arias Gómez, Enrique y Arias Gómez, Jesús (2013) La educación superior en México: financiamiento de instituciones y estudiantes. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/14/educacion.html>
- Badillo Guzmán, Jessica (2011) "El Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior: alcances, retos e impactos". Reencuentro N° 61, México, Universidad Autónoma de México – Unidad Xochimilco.
- Barreyro, Gladys y Aureliano, Arlei (2011) "La inclusión en la educación superior latinoamericana: las nuevas instituciones públicas del Estado de San Pablo, ¿nuevos campi, viejas desigualdades?" En Fernández Lamarra, N. y De Paula, M. La democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y posibilidades, Buenos aires, Eduntref.
- Bartolucci, Jorge (1994) Desigualdad social, educación superior y sociología en México. México, Miguel A. Porrúa/UNAM.
- CEPAL (2013) Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- Chiroleu, Adriana (2014) "Alcances de la democratización universitaria en América Latina". Revista Iberoamericana de Educación N° 65/1, Madrid, OEI. Disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/6000Chiroleu.pdf>
- De Paula, Cristiana (2009) Neoliberalismo e reestruturação da Educação Superior no Brasil: o REUNI como estratégia do governo Lula e da burguesia brasileira para subordinar a universidade federal à lógica do atual estágio de acumulação do capital. Niteroi: UFF. Disponible en: [http://www.uff.br/pos\\_educacao/joomla/images/stories/Teses/cristiana%20de%20paula.pdf](http://www.uff.br/pos_educacao/joomla/images/stories/Teses/cristiana%20de%20paula.pdf)
- Dos Passos, Joana; Cruz, Tânia y Muleka Mwewa, Christina (2014) "Acesso à Educação Superior no Brasil no âmbito das ações afirmativas". En Teodoro, A. y Beltrám, J. (coord.), Sumando voces. Ensayos sobre Educación Superior en términos de igualdad e inclusión social, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Dos Santos, Jocelio Teles (2012) "Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos Vol. 93, N° 234. Disponible en: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/2687/1830>
- Dubet, François (2006) La escuela de las oportunidades. Barcelona: Gedisa.
- Dubet, François (2011) Repensar la Justicia Social contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Duru Bellat, Marie (2006) L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie. Paris : La République des Idées et Seuil.
- Ezcurra, Ana (2005) "Diagnóstico preliminar de las dificultades de los alumnos de primer ingreso a la Educación Superior". Perfiles Educativos, Vol. 27, N° 107. México: ANUIES. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-2698200500000006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-2698200500000006&script=sci_arttext)

## Bibliografía

- García Guadilla, Carmen (2004) "Venezuela: alcances e dificuldades no contexto de uma complexa situação política". Lauro Morhy (Org.) Universidade no Mundo. Universidade em Questão (pp. 119-158). Brasília: Editora Universidade de Brasília, Vol. 2.
- García Guadilla, Carmen (2006) "Logros y tensiones en las políticas públicas de Educación Superior en Venezuela (1999-2004)". En CENDES, Venezuela Visión plural. Una mirada desde el CENDES, Caracas, ed. Bid y Co.
- García Guadilla, Carmen; Montilva, Leonardo; Acedo, María de Lourdes; Lepage, Beatriz y Otero, Sergio (2006) Informe de Venezuela. Proyecto CINDA Educación Superior en Iberoamérica 2006. Disponible en: [http://www.carmengarciaguadilla.com/articulos/2006\\_EducSup\\_en\\_Iberoamerica.pdf](http://www.carmengarciaguadilla.com/articulos/2006_EducSup_en_Iberoamerica.pdf)
- García Guadilla, Carmen (2011) Tensiones de la Educación Superior venezolana en un contexto de explícita polarización política. Elementos para contribuir al debate. Caracas: CENDES-UCV.
- Gil Antón, Manuel y Pérez García, María Jesús (2011) "La educación superior en México 2005-2009". En La Educación superior en Iberoamérica 2011, Informe CINDA.
- Herrera, Mary Teresa (s.f.) La universalización de la educación superior en Venezuela como proceso emancipador del bolivarianismo expresado a través de la Misión Sucre Guarenas – Municipio Plaza. Disponible en: [http://www.peu.buap.mx/Revista\\_10/articulos/La\\_universalizacion\\_de\\_la\\_educacion\\_superior\\_en\\_Venezuela.pdf](http://www.peu.buap.mx/Revista_10/articulos/La_universalizacion_de_la_educacion_superior_en_Venezuela.pdf)
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística) (2012) Síntese de Indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012, Rio de Janeiro.
- Leal Lobos, Roberto (2011) "La Educación Superior en Brasil 2005-2009". En Cinda. La Educación Superior en Iberoamérica 2011. Santiago de Chile: Cinda. Disponible en: <http://www.cinda.cl/htm/es.htm>
- Leher, Roberto (2010) "Capitalismo dependiente y educación: propuestas para la problemática universitaria". En Roberto Leher (comp.) Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas. Rosario: Clacso -Homo Sapiens. Págs. 19 a 94. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/leher.pdf>
- Mancebo, Deise (2004) Universidade para todos: a privatização em questão. Disponible en <http://www.anped.org.br/reformauniversitaria4.doc>.
- Martínez Vázquez, Emma (2010) "Mujeres en educación y trabajo en Venezuela: Un largo recorrido que no termina". Revista Venezolana de Estudios de la Mujer v.15 n.34, Caracas.
- MEC (Ministero de Educação e Cultura) (2007) Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Brasília: Plano de Desenvolvimento da Educação.
- MEC / INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2011. Brasília: Mec/Inep. Disponible en: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/centso\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/centso_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf)
- Merle, Pierre (2004) « La démocratisation de l'école ». Le Télémaque. Presses universitaires de Caen 25 (135-149). Disponible en: <http://www.unicaen.fr/puc/IMG/pdf/telemaque25.pdf>
- Moehlecke, Sabrina (2002) "Ação afirmativa: história e debates no Brasil". Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 117, p. 197-217.

## Bibliografía

- Molina Yuncosa, Nuby Lisbeth y Contreras Chacón, Azael Eduardo (2012) Los sistemas de acceso, normativas de permanencia y estrategias de tutoría y retención de estudiantes de educación superior en Venezuela - Informe Nacional – Proyecto ACCEDES , Universidad de los Andes.
- MPPEU (Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria) (2010) La revolución bolivariana en la educación universitaria 1999-2009. Caracas. Disponible en: [http://www.embavenez-paris.fr/upload/180410\\_164158\\_bonamici\\_QEKNMw.pdf](http://www.embavenez-paris.fr/upload/180410_164158_bonamici_QEKNMw.pdf)
- Mundó, Mabel (2009) "Las misiones educativas: ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político?" Cuadernos CENDES Año 26 N° 71. Caracas, UCV.
- Mundt, Carlos; Curti, Celina y Tomassi, Cristina (2011) "Inclusión en los estudios universitarios en el conurbano bonaerense: la construcción de una concepción integral desde una perspectiva de gestión". En Fernández Lamarra, N. y De Paula, M. La democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y posibilidades. Buenos aires: Eduntref.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2007) Pueblos indígenas y afrodescendientes en la región: hacia la igualdad de oportunidades y el trabajo decente. Disponible en: <http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2013/01/Pueblos-ind%C3%ADgenas-y-afrodescendientes-en-la-regi%C3%B3n-OIT-2007.pdf>
- Ottone, Ernesto (2007) "América Latina y el Caribe, realidades y desafíos". Ponencia presentada en Italia- America Latina: insieme verso il futuro, Roma, Italia. Disponible en: <http://iii.conferenzaitaliaamericatlatina.org/public/it/file/conferenza/Ottone.pdf>
- Parra, María Cristina; De la Vega, Iván y Troconis, Aura (2011) La Educación Superior en Iberoamérica 2011. La educación superior en Venezuela 2005-2009. Centro Universitario de Desarrollo. Recuperado de <http://www.did.usb.ve/sites/default/files/pdf/Educaci%C3%B3n%20Superior%20en%20Iberoam%C3%Agrica%20E2%80%93Informe%202011.pdf>
- Passeron, Jean Claude (1979) "La democratización de la enseñanza superior en los países europeos: un intento de retrospectiva". Perspectivas. Revista Trimestral de Educación IX (1), 46-56. Paris, UNESCO.
- Peixoto, María do Carmo y Mendes Braga, Mauro (2010) "Ingreso a la educación superior e inclusión social: análisis del modelo de la Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil". Revista Argentina de Educación Superior N° 2. Buenos Aires: RAPES. Disponible en: [http://www.untref.edu.ar/raes/documentos/raes\\_2\\_braga.pdf](http://www.untref.edu.ar/raes/documentos/raes_2_braga.pdf)
- Pereira, Thiago y Correa da Silva, Luis Fernando (2010) "As políticas públicas de Educação Superior do governo Lula: ¿Expansão o democratização?" En Revista Debates Vol. 4, N°2. Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/16316>
- Prost, Antoine (2001) « La démocratisation de l'enseignement en France depuis la Seconde Guerre mondiale ». En Revue suisse des sciences de l'éducation 1/2001. Disponible en: [http://www.szbw.ch/Downloads/articles/2001/2001.1/SZBW\\_1.1\\_Prost.pdf](http://www.szbw.ch/Downloads/articles/2001/2001.1/SZBW_1.1_Prost.pdf)
- Renaut, Alain (2008) "La Universidad frente a los desafíos de la democracia". Temas y Debates 16, 153-161. Disponible en: <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/77>

## Bibliografía

- Silva-Laya, Marisol (2012) "Equidad de la educación superior en México: la necesidad de un nuevo concepto y nuevas políticas". Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas Vol. 20 N° 4. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/965/951>
- Sousa, Leticia Pereira e Portes, Écio Antônio (2011) "As propostas de políticas/ações afirmativas das universidades públicas e as políticas/ações de permanência nos ordenamentos legais". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos Vol. 92, N° 232. Disponible en: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/issue/view/160/showToc>
- SPU (Secretaría de Políticas Universitarias) (2011). Anuario de Estadísticas Universitarias. Buenos Aires. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios>
- UNESCO (2010) Compendio Mundial de la Educación. París.
- Villa Lever, Lorenza (2013) "Entre Espacios a la Desigualdad en la Educación Superior", pp. 285 a 309. En: Markus Hochmüller, Anne Huffs Schmid, Teresa Orozco Martín, Stephanie Schütze, Martha Zapata Galindo (Hrsg.). Politik en verflochtenen Räumen. Festschrift für Marianne Braig. Fragmentierte Moderne in Lateinamerika. Edition tranvía – Verlag Walter Frey, Berlin.



## 2. La tensión centralización - descentralización en la Educación Superior. Impacto en la inclusión

Carlos Mazzola / UNSL

La problemática de la descentralización es de interés en la administración pública en general y en el sector de la educación ha estado relacionada generalmente en políticas de descentralizaciones estatales en los niveles elementales y medios de manera destacada. La década de los 90 tuvo como uno de sus rasgos distintivos la descentralización pública (Banco Mundial 1999). Según Rondinelli, N. y Cheema:

*...la descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (Rondinelli, N. y Cheema, 1983: 14).*

La transferencia de las políticas de los 90 por parte de los estados centrales a instituciones y agentes locales fue acompañada de un discurso de justificación en torno al concepto de racionalidad.

La racionalización se sostenía bajo los argumentos de que la gestión llevada a cabo por los protagonistas, cercanos o inmediatos, posibilita decisiones rápidas, fundadas en las necesidades reales, con menor nivel de resistencia y mayor participación y compromiso de los actores, todo lo cual implica mayor eficacia en los gastos, mayor calidad e inclusión (Banco Mundial, 1999)

Muchos dirigentes de estados locales en ocasiones solicitaban dichas transferencias o las vieron con agrado, en tanto que implicaba para ellos un mayor control y manipulación de instituciones, recursos y actores, todo lo cual convertían en capital político.

La descentralización en el nivel universitario, no logra relevancia, por el contrario, son políticas de centralización las que las caracterizan sobremanera desde la década de los 90 a la actualidad.

No solo la complejidad de instituciones hace que estemos frente a un escenario distinto, sino que muchas de las universidades latinoamericanas, al poseer un significativo nivel de autonomía, lo que se traduce en espacios educativos de gestión bastantes descentralizadas, hace que las políticas de descentralizar no sean necesarias.

Se debe dar cuenta, además, de diversos tipos de instituciones universitarias con diversos anclajes político-administrativos. Hay que distinguir: universidades públicas de privadas, dependientes de gobiernos centrales (estatales, federales) o locales (provinciales, estatales, municipales, prefecturas,

etc.), universidades de facultades e institutos, entre otros tipos de instituciones de educación superior.

No obstante en los 90 los discursos de racionalizar el sistema estuvieron presentes, lo que implica que los propósitos de gastar menos, con mayor calidad e inclusión se buscaron, en muchas circunstancias promoviendo un proceso inverso al de descentralizar. Las políticas de evaluación, nuevos marcos legales, creaciones de organismos de regulación, etc. dan cuenta de un Estado activo que desconfía de los buenos caminos que nos puede conducir la autonomía.

## 2.1 Desde el punto de vista conceptual

Hay que plantear algunos pocos consensos que se producen en torno al tema de la descentralización y una gran confusión también, sobremanera cuando a este se lo vincula a la inclusión.

Se comparte la idea de que la descentralización tiene como ventaja la flexibilidad y operatividad en el manejo de los recursos, tanto materiales como humanos, facilita la participación y el compromiso de los actores. Se menciona como una ventaja también que la descentralización puede generar servicios más inclusivos que los centralizados.

Como elemento negativo de la descentralización, lo que pasaría a ser positivo de la centralización, es la dificultad para diseñar políticas de alcance para el conjunto del sistema, lo que da cuenta de fragmentación y la formación de unidades resistentes a los cambios, cuando no verdaderas formaciones corporativas cerradas en sí. La centralización implica la posibilidad de implementar activas políticas generales, control e instauración de la dimensión pública.

Una distinción que tomaremos como significativa se funda en sostener que habitualmente, cuando pensamos la problemática de la tensión centralización-descentralización se lo hace en términos organizacionales, lo cual es correcto mas incompleto, dado que se debe anexar la dimensión política de dicha tensión, en tanto que nos podemos encontrar con instituciones o escenarios que en una dimensión se encuentra centralizados y en otra descentralizados. Así es que podemos entender que las universidades públicas han estado predominantemente centralizadas en lo económico y en validación de las titulaciones, mas descentralizadas en lo político, administrativo y académico. Distinguir niveles organizacionales y competencias operativas y políticas podría ayudar a comprender mejor esta problemática.

Tomaremos, para el análisis, hechos que en su mayoría acontecen desde los 90 en adelante, con excepción de la problemática de la departamentalización que es anterior. Los países en estudio serán México, Brasil y Argentina. El procedimiento metodológico consiste en tomar algunos procesos en cada uno de estos países, vinculados a la problemática de centralización-descentralización para describir y analizar las características que ha tenido la tensión y su relación con la inclusión.

Diversos temas que tienen en común la cuestión de la posibilidad de cobrar formas más o menos centralizadas serán abordados. Así, por ejemplo, las políticas regulativas de los 90 aparecen como procedimientos que buscan dirigir las instituciones acotando su nivel de autonomía, todo lo

cual implica intentar mayor poder en las autoridades centrales. Del mismo modo, la creación de nuevas universidades en espacios distantes de los grandes centros urbanos, las formas departamentales de organizar la tarea académica, la relación facultades-rectorado, servicio público o privado, etc., son procesos evidentemente distintos, sin embargo pueden analizarse en torno al eje que hemos planteado.

## 2.2 El caso de Brasil

Brasil no escapa, como ningún país de la región, a las políticas y recetas del Banco Mundial. Por ello, se generan políticas tendientes a regular para racionalizar el sistema; los instrumentos son semejantes: marcos normativos nuevos, se potencian los procedimientos de evaluación y acreditación, etc. En el presente trabajo nos centraremos en observar una política pragmática que busca ampliar la inclusión a la educación superior con distintas herramientas.

Si bien las universidades brasileras no han hecho de la autonomía un valor identidad esencial de sus instituciones –como sí lo hacen casi todas las universidades de Latinoamérica–, con lo cual se hubiera promovido una descentralización funcional más marcada que la actual, la diversificación de instituciones y la gran presencia del sector privado lo llevan a configurar un sistema complejo, diverso, segmentado, que dificulta las políticas de centralización e inclusión, a pesar de que son instituciones que admiten con mayor disposición la regulación y control del Ministerio.

Desde una perspectiva histórica, la desigualdad en el acceso a la enseñanza superior en Brasil ha sido muy significativa y se ha intentado revertir mediante las “acciones afirmativas”<sup>1</sup> desarrolladas en las últimas décadas, en medio de muchas polémicas. Estas políticas tienen su comienzo en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

La prueba de selección para el ingreso, denominada vestibular, data de 1915, una instancia muy selectiva que procuraba destinar la educación superior a las elites brasileras, continúa vigente y constituye el principal obstáculo inmediato al acceso masivo. Actualmente los alumnos provenientes de las escuelas públicas se encuentran en desventaja, debido a la preparación previa y por tratarse de sectores con poca disponibilidad económica para pagar los cursillos pre-vestibulares. Las universidades públicas son las más disputadas, pues más allá de ser gratuitas, además presentan mejor estructura y un cuadro docente más calificado. El resultado es que gran parte de las vacantes en las carreras más promisorias de esas universidades públicas son ocupadas por alumnos egresados de la red particular.

---

<sup>1</sup> “Acciones afirmativas” es un término que surgió en los Estados Unidos, en la década de los 60, y se refiere a políticas públicas o privadas de combate a la desigualdad estructural de grupos más vulnerables a la discriminación, con la finalidad de ofrecer compensación a los que fueron perjudicados por ella, teniendo como principales destinatarios las minorías étnicas, personas portadoras de necesidades especiales y mujeres (Vasconcelos, 2005).

Desde el inicio del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) (Lula 2003-2010 y Dilma Rousseff 2011 y continúa), sin dejar atrás los instrumentos de los 90, se plantea como una de las políticas fundamentales vinculadas a la educación superior la búsqueda de generar mayores niveles de inclusión.

Para promover el acceso de sectores desfavorecidos, fue instituido el sistema de cuotas, que obliga a las universidades a reservar la mitad de sus lugares disponibles a quienes han egresado de escuelas públicas, con renta familiar mensual mínima o auto-declarantes negros, pardos e indios. La Ley nº 12.711/2012 referente a cuotas para la enseñanza superior fue sancionada en agosto de 2012 y se dirige a las 59 universidades federales y 38 institutos federales de educación, ciencia y tecnológica. La ley fue aplicada inmediatamente, mas gradualmente, una vez que posee el periodo de cuatro años para que llegue a la mitad de la oferta total de las vacantes en las instituciones de enseñanza superior federal (Ministerio de Educación de Brasil, 2014).

Con el objetivo de superar la falta de vacantes en las instituciones públicas de enseñanza superior y alcanzar las metas impuestas por el Banco Mundial de 30% de matrículas en el nivel de enseñanza, el Estado expandió la enseñanza superior asegurando vacantes en instituciones particulares de enseñanza superior (lo cual supone una estructura más descentralizada que las estatales) a través de becas de estudio (Programa Universidad Para Todos - PROUNI) o de financiamiento a bajas tasas (Fondo de Financiamiento Estudiantil - FIES), ambos destinados a alumnos de baja renta, acelerando aún más el crecimiento del sector privado. Medida que sin duda es de carácter pragmático en tanto los costos son menores para el Estado de los que implica crear nuevas estructuras físicas y contratar profesionales en una universidad pública. Esta política impulsó todavía más la iniciativa privada, habiendo una multiplicación en el número de estas instituciones en Brasil, muchas de ellas sin las condiciones estructurales y pedagógicas necesarias.

El número de instituciones de educación superior sigue una tendencia de profundización de las privadas. Así, por ejemplo, en el año 2001 había 138 instituciones universitarias públicas, frente a 1208 privadas. En 2009 hay 245 públicas frente 2069 privadas, lo que supone un 56% de incremento de las públicas, frente a 58% de las privadas. La matrícula, por otra parte, se distribuye en un 75% para el sector privado y 25% para el público (Datos del Ministerio de Educación, 2011).

Las políticas del Ministerio de Educación, en las últimas décadas, se distinguen por una incidencia de los procesos de evaluación acompañados de presiones para abrir el sistema a sectores tradicionalmente excluidos del nivel superior de enseñanza. Ello supone, por una parte, una política de centralizadas e intervención y, por otra parte, el otorgar a los actores directos del sistema apoyo económico administrado para promover la inclusión, lo cual implica una confianza en la descentralización.

En síntesis, Brasil se encuentra con un escenario muy complejo de diversidad de instituciones, con una importante presencia del sector privado y una asimetría social significativa. El Estado busca bajo estas condiciones ampliar la inclusión al sistema de educación superior con una batería de medidas que apelan tanto a instrumentos e instituciones centralizadas como descentralizadas: de centralización, como los que apuntan sobre las instituciones públicas y las normativas dirigidas a todo el sistema, y de corte descentralizadas, las que se orientan en el sector privado.

## 2.3 El caso de México

Este país no solo abruma por sus dimensiones sino por su compleja trama de tradiciones aborígenes e hispanas, cuya cercanía e influencia de EEUU generan escenarios sociales muy diversos. Para reseñar brevemente las condiciones y políticas referidas a la educación superior, antes de focalizarnos en el eje de nuestro análisis, podemos mencionar que México fue el primer país de la región en implementar las reformas neoliberales de los 90. A diferencia de los otros países, no necesitó cambiar la ley para establecer políticas de evaluación institucional. Cuando se creó el CONAEVA (Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior) en 1990, ya se contaba con una experiencia de autoevaluación en universidades e institutos tecnológicos. Algunos autores consideran que a pesar de todos los altibajos que ha tenido la experiencia de evaluación en México, existe en este momento una cultura de la evaluación en proceso de consolidación. También en 1990 se creó el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES), a través del cual parte del subsidio federal, cerca del 7%, se destina a proyectos dentro de once campos prioritarios del sector de las universidades. Este organismo sirvió de orientación al FOMEC (Fondo de Mejoramiento de la Calidad) de Argentina creado en 1995 (García Guardilla, 2013). El número de instituciones de educación superior nos indica que el régimen público posee 569 instituciones; el particular, 466. Mas el 31,7% del sistema educativo superior es brindado por el sector privado, el resto es público bajo distintas formas (federal, estadual, y autónomo). Del total de gasto que se realiza en educación superior, el 21% es llevado a cabo por el sector privado (SEP Gobierno Federal Mexicano, 2012).

En este escenario, nuestro interés por el tema centralización-descentralización se pone en relación con las reformas vinculadas a la departamentalización de muchas de sus universidades. Reconfiguración organizacional que es anterior a la década de los 90, mas tuvo y sigue cobrando vigencia su análisis y discusión.

Pese a la antigüedad de los departamentos (se originan en Harvard en 1767), la departamentalización adquiere fuerza en algunas universidades mexicanas a partir de 1972. Entre las primeras instituciones del país que adoptan esta forma de organización, se mencionan la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Guadalajara, el Instituto Tecnológico de Monterrey. Posteriormente, utilizarán la estructura departamental la Universidad Autónoma de México –la más grande de América Latina– y las ENEP.

Progresivamente desde 1970, en casi toda América Latina, se establece el departamento como base de la organización universitaria.

*Es precisamente en la década de los setenta cuando se empieza a modificar la orientación profesionalizante en casi todas las universidades latinoamericanas. Antiguas y nuevas universidades, organizadas sobre la base de escuelas y facultades, empiezan a tender hacia la departamentalización. Entre 1971 y 1973 se establecen siete universidades en Argentina basadas en departamentos. En Bolivia, la ley universitaria del 2 de junio de 1972 lleva a que el departamento sustituya a la cátedra como unidad*

*fundamental de docencia e investigación. Lo mismo sucede en universidades de Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Chile, Perú y Venezuela (Follari R., 1988. Citando a Latapi, 1978: 10).*

Entre los materiales que inician en México el tratamiento sobre la departamentalización cabe mencionar en primer lugar a Meneses, quien los entiende como:

*Unidad básica administrativa de la universidad, que reúne una comunidad de profesores e investigadores, relativamente autónoma y responsable de la docencia y de la investigación en un campo especializado del conocimiento (...) las características básicas que se confieren al departamento son: la descentralización, la autonomía para el manejo de su personal y recursos materiales y la libertad que concede para ciertas decisiones curriculares. Si bien estas cuestiones son favorables, llegan a propiciar cierto aislamiento (Meneses, 1980: 54-55).*

Follari (1988), tomando como referencia a Zamanillo, afirma que el departamento surge fundamentalmente como forma de enfrentar el centralismo concomitante, el aumento creciente de las universidades y la consecuente rigidez del sistema. En este sentido, el departamento tiene cierto rango de autonomía en torno a determinadas decisiones. Esta idea fue muy importante para impulsar la creación, dado que se estimaba como muy necesario que las universidades contaran, sobre todo en el distrito federal, con cedes descentralizadas que pudieran brindar servicio. Es así que se establece la necesidad de que operen tanto en el plano académico como en el administrativo. Se señala, entonces, que el departamento tiene funciones autónomas de aprovechamiento de recursos, desconcentración de funciones y organización de personal. Por su parte, se interrelaciona con otros departamentos en los aspectos relativos al personal docente de toda la institución, el currículo, o las publicaciones de apoyo a la docencia (campo disciplinario y didáctica) y la selección y desarrollo de las investigaciones, etc.

Mas la departamentalización no ha sido todo lo que prometía, nos señala Follari, quien recomienda para su optimización una serie de medidas, las que sintetizamos: a) acotar las estructuras de doble mando que se establecen, sobre todo entre los directores de carrera y los de departamento, b) revisar de modo permanente su funcionamiento de modo de poder ir ajustando sus inconvenientes, c) la investigación interdisciplinar no puede quedar solo bajo las responsabilidades de los departamentos, es preciso articular con otros espacios institucionales, d) los departamentos deben seguir una coherencia y consistencia a las áreas de conocimiento, e) reforzar la pérdida de unidad académica que pueden sufrir las carreras, etc. (Follari, R. 1988).

Por otra parte, también en México, como hemos mencionado, a la estructura descentralizada basada en departamentos –cuya eficiencia no está probada– se contraponen una tendencia contraria desde los 90 en adelante: las políticas neoliberales, que al igual que en el resto de América Latina, han buscado centralizar y controlar los grandes lineamientos de la educación superior.

## 2.4 El caso de Argentina

Para el caso de Argentina optamos por mencionar una serie de políticas en las cuales la tensión centralización-descentralización está en juego. Ello se realiza de modo muy breve a los efectos de señalar la diversidad de temas o problemas en donde se ponen en juego las categorías elegidas para el análisis, sin que el listado que se menciona agote la problemática.

### 1. Con relación a la autonomía

Esta supone la posibilidad de que las unidades que constituyen un sistema posean la libertad de decidir temas importantes de su incumbencia, lo que implica poder descentralizado. La reforma de 1918 constituyó un modelo de universidad que se extiende por toda América Latina en donde la autonomía es uno de sus pilares. Esta ha sido un valor y un principio operativo, ya que ha servido como axioma de identidad, sobre todo para protegerse de los vaivenes políticos que ha atravesado la Argentina en el siglo pasado. Y operativamente, como principio orientador de disposiciones y configuraciones organizativas y de procesos de decisión que se ven reflejados en las comunidades universitarias en su conjunto.

Para el Estado argentino, la autonomía ha sido un obstáculo para incorporar a las instituciones en los diversos diseños políticos que sus gobiernos han pergeñado, sobre todo en la década de los 90.

### 2. El diseño de los 90

La política neoliberal para las universidades desarrolla una serie de medidas todas las cuales buscan incrementar el poder central del Estado frente a instituciones que gozan de un importante nivel de autonomía. En dicha batería de medidas se debe destacar la Ley de Educación Superior 24.521 del año 1995. En ella se crean organismos de evaluación, como fue la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), los centros de planificación regional (CEPRES), diversas disposiciones que buscan articular el sistema (niveles de enseñanza, jurisdicciones, etc.), la habilitación e impulso a la búsqueda de nuevos y propios recursos por parte de las universidades, etc. Se debe añadir a la ley el papel activo de la creada Secretaría de Políticas Universitaria (SPU), la que entre otras estrategias busca de manera directa o a través del Consejo de Rectores articular medidas para el conjunto en sintonía con el diseño político general. Por último, sin que se agoten las medidas, cabe mencionar una política de financiamiento orientada a programas cuya finalidad es orientar las acciones de los universitarios al diseño ministerial.

### 3. La Universidad de Buenos Aires (UBA)

La tercera en tamaño en América Latina, es la que más resiste las políticas de los 90 y por ello vio la creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense bajo el argumento de descentralizar la oferta para poder ser más inclusivos<sup>2</sup>. Más allá de ello, la UBA en términos de centralización-descentralización atraviesa una conflictividad que parece imposible de resolver y que lleva más de dos décadas en vigencia; esta se relaciona con los niveles mínimos necesarios de legitimidad política para elegir y renovar a sus autoridades. Vencidos los plazos de mandatos de Rectores y Decanos, la consagración de sus reemplazos conlleva conflictos de tal magnitud que ponen en cuestión la viabilidad de la institución toda y aparece como alternativa de solución la división de su unidad. La fundamentación de tal solución, además de basarse en acotar los problemas a las facultades más conflictivas (Filosofía y Sociales, básicamente) tiene que ver con que dicha división legitimaría una situación que de hecho se da y consiste en dar cuenta de que la UBA como un único cuerpo institucional no existe, en tanto que ella es una confederación de facultades que muy pocas atribuciones delega en la instancia central, es decir, en el Rectorado.

### 4. La Resolución de los Problemas en Argentina

Por último, y sin que esto agote las situaciones en donde se pone en juego la tensión en observación, señalamos la dificultad que se produce en torno a establecer la debida competencia o ubicación en el sistema de autoridad de la resolución de temas o problemas. Es decir, ubicar la toma de decisión de determinados temas en las instancias pertinentes: El caso de la carrera docente, el llamado a concurso de docentes, el plan curricular, la distribución de presupuesto, la compra de insumos, etc. Son solo algunas de las múltiples decisiones que se toman. La cuestión es, por lo tanto, establecer en qué nivel de organización –más o menos centralizado– se debe decidir y resolver sobre tal o cuál tema. Por ejemplo: ¿Quiénes deben decidir acerca del llamado a concurso para promover la carrera docente? ¿Debe ser la unidad operativa más cercana a la prestación de servicio docente, como podría ser un área o departamento? o por el contrario ¿debe ser la más lejana, como podría ser la SPU, que mediante comisiones evaluadoras externas podría asumir tan importante cuestión? Otro ejemplo: ¿Quién debe resolver la compra de papel para las computadoras, que resulta un insumo diario tanto para el cuerpo administrativo como el docente? ¿Debe hacerlo el Ministerio, el CIN, los Rectorados, las Facultades, las Áreas o Departamentos?

El ubicar con eficiencia y justicia la resolución de problemas en los debidos niveles de autoridad constituye una compleja trama de distribución de poderes, cuestión que lejos estamos los universitarios argentinos de haber resultado de modo aceptable.

---

<sup>2</sup> Ver en este libro el trabajo de Mónica Marquina.



## 2.5 Conclusiones

Hemos intentado ilustrar la complejidad del tema y lo distante que estamos conceptualmente de tener claridad al respecto. Centralizar o descentralizar la educación superior y su impacto en los procesos de inclusión se pone de manifiesto en los procesos políticos y organizativos.

De lo que hemos mencionado parecería que el pragmatismo es la actitud que prevalece frente a estas cuestiones. El caso más típico lo constituye la política implementada por el Partido de los Trabajadores en Brasil, quienes buscan la inclusión apoyados tanto o más en las organizaciones descentralizadas, como las instituciones privadas, que en las centralizadas públicas.

Las posibles ventajas o desventajas de la descentralización o centralización se pueden apreciar en el caso de la departamentalización en México y en la creación de nuevas universidades en Argentina, ya que cumplen un papel más inclusivo, no obstante surgen problemas de gestión y calidad que no se resuelven con satisfacción.

Respecto a la mayor posibilidad de inclusión desde estructuras descentralizadas, resulta una decisión apropiada porque, entre otros beneficios, acerca el servicio a los lugares de residencia de la población; no obstante, estar incluido no es solo ingresar a las instituciones, hay que permanecer, egresar y conseguir trabajo. Por ello el tema de la inclusión en la educación superior es una problemática amplia, importante y compleja como para que las autoridades centrales deleguen la responsabilicen que tienen en ella.

La falta de claridad sobre el tema es lo que más deseamos resaltar, en tanto que parece sencillo acordar y establecer que las grandes políticas, que hacen al interés general, es más pertinente que estén en instancias centralizadas, como el caso de la carrera docente, y otras cuestiones que requieren de resolución cotidiana, como puede ser el abastecimiento de papel, resulta lógico que estén descentralizados. Sin embargo no se observa que esto sea una realidad, por el contrario muchas veces se encuentran descentralizadas cuestiones fundamentales y centralizadas las que no lo son tanto.

Poder avanzar conceptualmente sobre esta cuestión es importante cuando pensamos que atañe al sistema educativo en su conjunto, a pesar de que nos hemos centrado en la educación superior, pero resulta aún más significativo cuando vemos que dicho tema es generalizable, ya que también es una problemática que tiene que ver con el sistema de salud, seguridad, asistencia social, etc. Por ello, hemos intentado realizar un aporte en este sentido.

## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (1999) Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe. Washington DC, LCSHD. En: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/XTLACREGTOPEUINSPA/o,,contentMDK:20468880~menuPK:1044947~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:703332,00.html>
- García-Guadilla, Carmen (2013) "Legislaciones y Educación Superior en América Latina: Una mirada comparada a las instancias de coordinación". <http://www.ilea.ufrgs.br/cipedes/maroo/guadilla.html> (Consultado 1 de abril 2013).
- Follari, R. y Soms, E. (1998) "Crítica al Modelo Teórico de la Departamentalización". IIE: Revista del Instituto de Investigaciones Educativas. UNAM. D.F. México.
- Latapí, P. (1978) Algunas tendencias de las universidades latinoamericanas. México: UNESCO-Asociación Internacional de Universidades, p. 7.
- Meneses, E. (1980) "El caso de la Universidad Iberoamericana", en Alternativas Universitarias - Foro. UAM, Azcapotzalco, pp. 54-55.
- Ministério da Educação do Brasil (2014) "Ensino superior: entenda as cotas para quem estudou todo o ensino médio em escolas públicas". Portal do MEC. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html> (Acceso el 20 de mayo de 2014)
- OEI (2012) <http://www.oei.es/homologaciones/espana.pdf> Consultado 27 Mayo 2014
- SEP Gobierno Federal Mexicano (2012): "Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del ciclo 2011-2012": En [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales\\_cifras\\_2011\\_2012.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales_cifras_2011_2012.pdf)
- UNESCO (2013) "Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015". En: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>
- Vasconcelos, Simão Dias; Silva, Ednaldo Gomes da (2005). "Acesso à universidade pública a través de cotas: uma reflexão a partir da percepção dos alunos de um pré-vestibular inclusivo". Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Vol.13, N° 49, Rio de Janeiro, Brasil.
- Zamanillo, E. (1980): "La organización departamental en instituciones de educación superior", Revista de la Educación Superior, N° 35, Vol. IX, N° 3, México: ANUIES.

### 3. Los sentidos de la idea de democratización de la universidad en Argentina

*Martín Unzué / IIGG-UBA*

Este artículo es parte de una investigación más amplia, centrada en el análisis de los múltiples sentidos de la demanda de democratización de la universidad y el modo en que ellos sedimentan institucionalmente.

En algunos casos, esto se produce a través de cambios introducidos en los estatutos, que se han modificado en varias universidades nacionales en la última década; en otros, se reflejan directamente en las propias prácticas desarrolladas en las universidades, sea en la docencia, la extensión o la investigación.

Sea una u otra la forma, la referencia a la democratización parece ser hoy uno de los temas fundamentales de una parte significativa de los debates sobre la educación superior en Argentina. Hay una demanda de democratización expresada en diversos actores y que origina respuestas de distintos sentidos. También, evidentemente, resistencias a esos llamados, sedimentadas en dinámicas inerciales y refractarias.

Sin embargo, es nuestro objetivo aquí complejizar la referencia a la democratización, señalando la convivencia de diversas voces en esos llamados, como expresión de tensiones que se resuelven de modos diversos y que nos remiten a un análisis genealógico de sus demandas.

Nuestra tesis será que esos sentidos polifónicos que ha desarrollado la idea de la democratización de la universidad cobran protagonismo alternativo, variando históricamente, pero también a lo largo de la geografía institucional y disciplinar de nuestras universidades, donde ciertas tradiciones referidas a la educación superior se han consolidado de modos muy diversos hasta el presente.

De este modo, en este trabajo nos centraremos en un análisis del origen de dos de los tres principales núcleos de sentidos de la idea de la "democratización universitaria" en la tradición argentina, para poder señalar sus diferencias pero también sus puntos de convergencia.

La tesis será que de esa tensión inicial surgen los debates que, hasta el presente, no solo se han mantenido, sino que se han ampliado. Los podemos ver reactualizados en buena parte de Latinoamérica cuando las demandas de apertura de la universidad se expresan en las calles, como sucede en Chile o en las valoradas acciones de ampliación del acceso a la universidad que se han dado en Brasil; pero también en la productividad de esa tensión que da lugar a nuevos sentidos de la democratización: la del saber producido por las universidades y las implicancias de su transferencia a la sociedad como una renovada demanda que en la presente década ha cobrado protagonismo, entre otros lugares, en Argentina.

### 3.1 Orígenes reformistas de la idea de la democratización

Hay una tradición de la universidad argentina que alimenta su singularidad, la proyecta en el contexto regional, y que es tributaria de la Reforma cordobesa de 1918. Ella asocia las ideas de democracia y universidad, constituyendo una conjunción que, sin estar exenta de tirantezas, abre un nuevo escenario en ese momento.

La larga historia de la universidad en Occidente había transitado, desde sus orígenes, por lugares muy alejados de la democracia y la realidad de la universidad de Córdoba en esos años, siendo extrema, no era singular.

En Argentina, ni la universidad colonial ni la liberal ni la cientificista fueron, desde el siglo XVII al XIX, universidades en las que la apelación a la democracia haya ocupado un lugar. Esto continuaba siendo así a comienzos del siglo XX.

Si bien podemos encontrar casos decimonónicos en los que ciertos estudiantes desafiaron aisladamente las rígidas normas que imperaban en las universidades, en general con muy malos resultados<sup>1</sup>, recién con los procesos de organización del movimiento estudiantil, tanto continentales (latinoamericanos) como argentinos<sup>2</sup>, podremos ver que los cuestionamientos a las prácticas universitarias consolidadas comienzan a recibir mayor consideración. Ello es consecuencia del importante grado de desarrollo político de esos movimientos<sup>3</sup>.

En la Universidad de Buenos Aires el nuevo siglo traerá la conformación de los primeros centros de estudiantes: en 1900 se crea el de medicina, en 1903 el de ingeniería (la Línea Recta), y en 1905 se organizan el de los estudiantes de abogacía y el de filosofía<sup>4</sup>. En todos los casos los objetivos

---

1 A modo de ejemplo, es lo que le sucede al estudiante Ángel López en 1831, quien sostiene una tesis doctoral prohibida por el gobierno y a consecuencia de ello es expulsado de la universidad, cesanteado de su trabajo y encarcelado (hemos presentado el caso en Unzué, 2008). Otro ejemplo de estudiantes que enfrentan a la universidad lo encontramos en la muy difundida disputa que José María Ramos Mejía sostiene con la Facultad de Medicina en 1872. Si bien en un primer momento la denuncia de Ramos Mejía sobre el nivel de los profesores y los exámenes lo lleva a ser objeto de medidas disciplinarias severas, que llegan a no permitirle la inscripción en nuevos cursos de segundo año, en este caso la publicidad del conflicto, en particular a través de las páginas del Diario La Prensa, termina favoreciendo su reincorporación luego de una intervención judicial.

2 Entre ellos, los congresos de estudiantes universitarios de Montevideo de 1908, seguidos por las reuniones en Buenos Aires y Lima.

3 Biagini sostendrá la tesis de la “madurez cívica y pedagógica” al comparar las preocupaciones de los movimientos estudiantiles latinoamericanos con las agrupaciones informales de estudiantes europeas o norteamericanas, principalmente abocadas a cuestiones deportivas o distracciones diversas, como se ve en la reunión del VII Congreso Internacional de Estudiantes que se desarrolla en 1913 en Ithaca, Estados Unidos, bajo la organización de la Corda Frates. Al respecto, Biagini (2002), óp. cit. pág. 283.

4 Notemos que las fechas de fundación de los centros de estudiantes pueden no ser precisas. A modo de ejemplo, mientras Agulla sostiene que el centro de estudiantes de medicina se crea en 1890, Halperín Donghi ubica ese origen en 1900. Algo similar sucede con el centro de estudiantes de ingeniería que para Halperín Donghi se crea en 1903, mientras que el propio centro de estudiantes sostiene, aún hoy, que se crea en 1894 lo que les permite argumentar que fueron el primer centro de estudiantes de América Latina. Sin dudas, la informalidad de la organización estudiantil universitaria en sus comienzos es la principal explicación de estas discrepancias.

“gremiales” fueron fortalecer las demandas a las autoridades en general vinculadas a diversas arbitrariedades, problemas con los exámenes, valor de los aranceles, modo de selección de profesores y cursos, entre otras cosas.

Las importantes huelgas de estudiantes de Derecho y luego de Medicina de la UBA fueron antecedentes relevantes para la experiencia cordobesa, pues llevaron a la modernización de esa universidad con las reformas del estatuto de 1906 que significaron la pérdida de peso de las academias y la emergencia de los consejos directivos elegidos por los profesores (superando la estructura vitalicia de las academias<sup>5</sup>).

La fuerza de los estudiantes y su capacidad de bloquear el funcionamiento de la universidad ya eran evidentes incluso antes de la creación de la FUBA, en 1908, como instancia de coordinación entre los estudiantes de todas las facultades de la universidad.

La ausencia de estos “ajustes” en la más conservadora universidad mediterránea, suele ser señalada como la causa de que sea allí donde las revueltas se vuelvan más contundentes con su eclosión en 1918, poniendo a la capital mediterránea a la cabeza de las transformaciones movidas por tendencias que de modo desperdigado se venían expresando en las universidades argentinas.

Desde ya, esto no minimiza la importancia del carácter disruptivo (reformista para unos, revolucionario para otros) de los sucesos cordobeses del 18, claramente expresados en el Manifiesto Liminar cuando la Federación Universitaria de Córdoba reclamaba “un gobierno democrático” que superara a ese régimen “anacrónico” basado en lo que denunciaban como una suerte de “derecho divino del profesorado universitario”.

La propuesta se centraba en que “el derecho a darse un gobierno propio” radicaba “en los estudiantes”, desafiando el modo de gobierno de la universidad, en manos de una minoría vitalicia a la que no dudan en descalificar como “una antigua dominación monárquica y monástica”.

Desde ese antecedente que tanto ha gravitado en la construcción de sentido de la universidad argentina (y también de la latinoamericana, donde la recepción de la reforma cordobesa tuvo su influencia), la asociación de las ideas de democracia y universidad ha permanecido latente.

Sin embargo, es bueno identificar que en el propio derrotero de la Reforma ya se perciben dos de los sentidos fundamentales que ha tomado la idea de la democratización de la universidad y que, con distintos resultados, expresaron las tensiones propias de ese complejo proceso. Podemos ver cómo los diversos protagonistas del movimiento reformista se volcaron a favor de uno u otro de esos sentidos o cómo a lo largo de sus vidas, en las que muchos de ellos fueron mutando sus posiciones políticas (Deodoro Roca o José Ingenieros, entre otros, resultan buenos ejemplos), el acento sobre el sentido de la democratización de la universidad que fueron sosteniendo también se modificó.

Sí resulta claro que una forma de la apelación a la democracia está asociada a la idea del demos universitario y, en consecuencia, a la del gobierno de la universidad. Este sentido inscribe

---

5 Sobre las huelgas en la facultad de Derecho, Agulla (1995).

al movimiento cordobés en la familia de los cambios que origina la ley Sáenz Peña y que llevan al radicalismo al gobierno en 1916. No en vano, va a ser ese apoyo desde Buenos Aires, materializado en la intervención directa del primer yrigoyenismo en el conflicto universitario, el que volcará de modo determinante el rumbo de la revuelta a favor de las demandas estudiantiles, tal como sucedería luego en Lima con los estudiantes peruanos.

En esta lectura, la democratización de la universidad vendría a poner al día, a actualizar, ese enclave conservador que era la universidad de Córdoba (y, en menor medida, las otras universidades existentes), donde aún subsistían poderes cuasicoloniales a los que el reformismo denuncia y enfrenta.

En esta tradición, la democratización de la universidad es la de su gobierno, la ampliación de aquellos que pueden participar y ser representados. El ideal del co-gobierno tripartito, (profesores, graduados y estudiantes), la expresión posterior de esa democratización entendida como una ampliación de la participación de los estudiantes, en un primer momento a través de representantes y luego directamente con su inclusión en el gobierno de la universidad.

Este es el enfoque que privilegia Alejandro Korn en su escrito "Reforma universitaria" de 1919. Korn fue parte de los profesores que acompañaron al estudiantado reformista<sup>6</sup>, y esa distancia generacional puede explicar parte de su moderación al apoyar la idea de la democratización como el acceso de los representantes estudiantiles al gobierno de la universidad.

En el escrito citado, producido en su condición de decano<sup>7</sup>, Korn afirmaba: "la reforma es un proceso dinámico, su propósito es crear un nuevo espíritu universitario, devolver a la universidad, consciente de su misión y de su dignidad, el prestigio perdido. Al efecto es imprescindible la intervención de los estudiantes en el gobierno de la universidad. Ellos y solamente ellos representan el ímpetu propulsor, la acción eficiente capaz de conmover la inercia y de evitar el estancamiento. Sin ellos nada se ha hecho y nada se habría hecho<sup>8</sup>". En esta intervención el centro de la reforma es la participación de los estudiantes en el gobierno, a la que señala como "el ímpetu propulsor" necesario para recuperar un esplendor y un prestigio que ve perdido.

Una línea similar encontramos en algunos trabajos tardíos de Gabriel del Mazo, que no en vano le dedica un libro entero a desarrollar este aspecto de la democratización como gobierno. Allí no duda en sostener que una universidad es una "república de estudiantes", entendiendo que los maestros también son estudiantes y que todos en cierta medida son "alumno y maestro".

---

6 Para el año 1918 Korn ya era un profesor con larga trayectoria, que había ocupado numerosos cargos políticos dentro y fuera de la universidad. Será elegido decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA con el voto de los estudiantes en ese año.

7 Korn ocupará diversos cargos relevantes en la Universidad de La Plata y también en la de Buenos Aires, donde será elegido decano de su facultad de Filosofía y Letras.

8 El texto completo de la intervención de puede consultar en Ciria-Sanguinetti, óp. cit. pág. 65-66

Por eso el gobierno de la universidad debe estar en manos de esos maestros, alumnos y graduados (estos presentados como los “hijos graduados de la universidad” en contraposición con la idea que considera expulsiva del “egresado”) porque “una universidad basada en una minoría no es una universidad<sup>9</sup>”.

Del Mazo analiza los antecedentes de 1918 concluyendo que la forma de superar el círculo oligárquico era propiciar la injerencia estudiantil, algo que ya ve en germen en las huelgas de estudiantes de 1906 en la UBA, así como en las demandas del Congreso de Estudiantes Americanos de Montevideo, y sus ecos en la Asamblea universitaria de La Plata de marzo de 1908 donde se recomienda la participación estudiantil en los consejos universitarios con voz pero sin voto<sup>10</sup>.

Con esos antecedentes<sup>11</sup> Del Mazo sostiene la idea de la “república universitaria” dentro de “la república mayor”, lo que requiere la formación de una ciudadanía universitaria. Lo que está planteando es que la universidad es “un asunto de todos”, pero ese “todos” son los propios universitarios, y la república universitaria es el establecimiento de la representación de los maestros, los alumnos y los hijos graduados.

Pero hay una segunda idea de democratización que ya se encuentra presente en los discursos de ciertos reformistas, que habita las mentes más inquietas de algunos de ellos emergiendo esporádicamente y llevando las intenciones transformadoras más allá de lo que parecía aceptable para algunos de los que apoyaban tímidamente los primeros pasos de la revuelta.

Esta segunda idea de democratización está asociada a la apertura de la universidad, a su aproximación con la sociedad, y en particular con los trabajadores. Una idea de democratización que reinscribe a la universidad en otro contexto de época, el que trazan las luchas obreras de la Argentina de comienzos de siglo, aquellas que empañan los festejos del Centenario, pero también, los ecos distantes del derrumbe de esa Europa de la primera guerra mundial y de revoluciones como la de octubre de 1917, que resuenan en este continente con una mezcla de lejanía, pero también de asombro, temor o repulsión, como queda claro en la apelación americanista de los estudiantes<sup>12</sup> y la denuncia a esos “soviets” de la Patagonia que reprime el segundo yrigoyenismo sin muchos miramientos.

—

9 Del Mazo (1946), op. cit. pág. 11.

10 La Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de La Plata ya reconoce, en 1912, al centro de estudiantes como representante de los estudiantes y en 1913 establece la posibilidad de que los estudiantes nombren, con autorización del decano, un representante para actuar cuando se traten “asuntos de interés general” para ellos.

11 A los que le agrega el de la Universidad de México que desde 1910 incluye a un representante estudiantil en el consejo universitario, aunque sin voto y solo para tratar determinados temas.

12 Presente en la mayor parte de los pensadores de la reforma que reivindican la innovación americana frente a la decadencia de la Europa de la guerra, y que también se expresa en el enfrentamiento con la ya referida Corda Frates, esa suerte de club, de ámbito de reunión de elites acomodadas y hedonistas que en Córdoba enfrentan a los reformistas. Recordemos que la Corda Frates era un movimiento internacional de estudiantes que se funda en Turín, a fines de 1898, y del que participan jóvenes de diversos lugares, también algunos argentinos que lo replicarán aquí.

En este sentido, la reforma cordobesa también alberga una demanda democratizadora, que es un cuestionamiento más severo al elitismo de la universidad. No se reduce a un pedido de cambio de la forma del gobierno, ni a darles a los estudiantes una voz que no habían tenido, sino a abrir la universidad a la sociedad.

Es este legado el que se expresará en la reformulación inicial de la idea de la extensión universitaria, pero también el que tendrá mayor impacto más allá de las fronteras, recuperado por diversos movimientos reformistas en otras universidades latinoamericanas. Será, principalmente, contra este sentido que se despertará buena parte de la contrarreforma ya desde la llegada de Marcelo Torcuato de Alvear a la presidencia en el 1922.

### 3.2 La democratización como idea en los documentos reformistas

Más allá de la lectura del Manifiesto Liminar, ya mencionado, un recorrido por otros documentos producidos por la Federación Universitaria de Córdoba en 1918 así como por los estudiantes solidarios con el movimiento en otras ciudades, permiten analizar lo que no dudan en llamar “el nuevo ciclo de civilización que se inicia”.

Los reformistas apelan a una democratización “sin dogmas”, de carácter americano e impulsada generacionalmente pero como expresión de “grandes aspiraciones colectivas”. En este sentido, y tal como sucedía con la generación del 37, los reformistas se plantean continuadores de la revolución de Mayo de 1810, encargados de romper los vestigios que aún quedan de esa antigua civilización, fundando un nuevo orden social que exceda ampliamente el problema del gobierno de la universidad.

Como bien se plantea en el mitin de “Los hombres libres y las generaciones estudiantiles de la capital de la república” reunidos en apoyo de los reformistas cordobeses<sup>13</sup>, la realización de una democracia sin dogmas es un alto fin que requiere “levantar el nivel de la cultura pública renovando radicalmente el sistema de los métodos de enseñanza implantados en el país”, para proponer “propiciar la educación popular como el medio más eficaz para la elevación moral del pueblo y la consecución de la reforma integral<sup>14</sup>”. Por ello, el objetivo de renovar los establecimientos educativos del país, tanto las escuelas como las universidades, se presenta subordinado a un fin más trascendente: promover un cambio cultural que permita la democratización de la sociedad.

---

<sup>13</sup> El día 28 de julio de 1918. El texto ha sido ampliamente reproducido en diversas compilaciones de documentos sobre la reforma, entre ellas, la que realiza Portantiero (1978) pág. 137. También en la de Cuneo pág. 10.

<sup>14</sup> En Portantiero, óp. cit. pág. 138 o Cúneo, óp. cit. pág.10.



En la serie de convenios con los que el reformismo consolida sus lazos regionales, el vestigio de este sentido mayor de la democratización también resulta evidente.

Cuando Víctor Raúl Haya de la Torre y Gabriel del Mazo, ambos en su calidad de presidentes de las Federaciones de Estudiantes de sus países, en 1920, acuerdan la promoción de “la cultura intensiva, para el pueblo”, ya está desplegándose esta idea.

En el convenio argentino-chileno, también firmado en el mismo año por Del Mazo y Alfredo Demaría por la Federación de Estudiantes de Chile, se define como objetivo fundamental “la realización de la cultura intensiva del pueblo por la extensión universitaria<sup>15</sup>”.

Es claro que el sentido de la democratización desborda la cuestión del gobierno de los “virreinos del espíritu”, retomando la justa expresión de Haya de la Torre. Pero también que va más allá de la universidad, pues se realiza en los vínculos entre la universidad y la sociedad, y para democratizar a la segunda.

Como expresa la Federación Universitaria de La Plata en su revista Renovación, al aprobarse el estatuto propuesto por el movimiento estudiantil:

*Decretos, reglamentos, participación en el gobierno, muy bien, pero ¿basta esto? (...) ¡No! (...) decretos, reglamentos, muy bien sí, como un paso hacia adelante, pero nada más. (...) Hay que hacer de nuevo las universidades, nuevos planes, nuevas orientaciones; no basta modificar un estatuto, no es suficiente hacerlo más amplio; hay que modificar fundamentalmente todo el sistema; el tipo de sociedad que está naciendo exige cosas que antes eran inconcebibles, y la universidad, si quiere dejar de ser un parásito y una execrable escuela de castas debe abrirse como una flor a todos los vientos, debe enviar su perfume a todas partes (...) basta de pseudoaristócratas del pensamiento, basta de mercaderes diplomados, la ciencia para todos, la belleza para todos, la universidad del mañana será sin puertas ni paredes, abierta como el espacio; grande<sup>16</sup>.*

Aquí queda claro que el reclamo democratizador no se limita a una cuestión interna ni a un tema de gobierno, que la universidad debe transformarse y abrirse para cumplir con un destino superior, como el de la democratización de la sociedad.

---

15 Óp. cit. pág. 20.

16 Óp. cit. pág. 21-22

### 3.3 Los sentidos de la apertura de la universidad

La apertura de la universidad a la sociedad, como parte de la democratización, ha sido concebida de diversos modos. Desde ya, la extensión ocupa aquí un lugar importante pero, sin dudas, como paso inicial de esa reforma más profunda.

En el manifiesto que produce el Centro de Estudiantes de Derecho de la UBA al inaugurar la extensión universitaria, esto queda plasmado en los siguientes términos:

*Hasta ahora, la universidad, institución del Estado, costeadada por el pueblo, no ha tenido con este otro contacto fuera del momento en que paga su impuesto, para sostener una enseñanza hermética y excluyente, que no reintegra en bienes colectivos cuantos sacrificios demanda<sup>17</sup>.*

Es interesante ver cómo se sostiene el desarrollo de la idea: la extensión se presenta como un paliativo inicial, una forma de devolverle a la comunidad al menos una parte de lo que ella brinda, pero con el fin posterior de propiciar la igualdad de oportunidades y derechos. Mientras tanto, si el pueblo no va a la universidad esta debe ir al pueblo.

En el caso específico de los estudiantes de derecho, irán a ejercer una docencia social, a “fortalecer la conciencia jurídica de los ciudadanos”, partiendo de que “la ley es todavía (...) la expresión política de normas jurídicas impuestas por las clases dominadoras, para conservar un estado económico que las favorece”.

La Federación Universitaria de Córdoba, celebrando el segundo aniversario del 18, ya señala que la enseñanza sigue siendo enteramente exclusivista y que “supeditar la cultura a una razón de comodidad y no de aptitud, es prostituirla. Creemos que la gratuidad absoluta de la enseñanza, en todas sus formas, es una justa posición de lucha<sup>18</sup>”.

Por ello, el reformismo argentino apuesta a la apertura de la universidad a los sectores populares, a los excluidos, poniendo como única condición el interés y la capacidad, aunque sin llegar a la creación de las universidades populares, como sucederá por ejemplo en Perú.

---

<sup>17</sup> Óp. cit. pág. 23.

<sup>18</sup> Recordemos que la reivindicación de la gratuidad de los estudios universitarios, ya presente en algunos de los escritos reformistas, no tendrá eco en las autoridades ni universitarias ni nacionales en todo el período.

### 3.4 Democratización y apertura de la universidad

Es fácil encontrar la adhesión de una parte importante de los reformistas a la asociación entre democratización y apertura de la universidad, aunque no todos comprendan lo mismo por esa idea de abrir los claustros.

Deodoro Roca, ya en el discurso de cierre del Primer Congreso de Estudiantes Universitarios de 1918, expresa su definición de democracia aclarando que no se trata de darle poder a la plebe o a una masa amorfa de ciudadanos. Para la principal voz de la reforma, ello no es democracia. La democracia es crear hombres, "ponerse en contacto con el dolor y la ignorancia del pueblo, ya sea abriéndole las puertas de la universidad o desbordándola sobre él".

Aquí ya encontramos la expresión temprana de esa doble idea de la apertura de la universidad: la universidad que va al pueblo, por ejemplo, vía la extensión, pero también la que se abre al pueblo, para recibirlo en sus aulas, en sus bibliotecas, sus laboratorios, una idea sin dudas más comprometida y comprometedora para la estructura de las universidades y donde se expresó, en su dimensión histórica, buena parte de las tensiones internas del movimiento estudiantil, pero también entre los estudiantes, los profesores, las autoridades universitarias y las nacionales.

Otro ejemplo de esta dualidad lo encontramos en algunos escritos de José Ingenieros, quien afirma que las universidades "son inactuales por su espíritu y exóticas por su organización", lo que lo lleva a sostener que es necesaria la creación de una nueva universidad, que más que formar especialistas, tarea que le atribuye a las facultades, debe formar hombres, siendo esa la razón que justifica la existencia de la universidad.

A partir de allí sostiene que existe un nuevo ideal que se manifiesta en una tendencia a aumentar:

*la función social de la cultura, que no debe considerarse un lujo para entretener ociosos, sino como un instrumento capaz de aumentar el bienestar de los hombres (...) mientras la enseñanza superior fue un monopolio reservado a las clases privilegiadas, se explicaba que las universidades viviesen enclaustradas y ajenas al ritmo de los problemas vitales que mantenían en perpetua inquietud a la sociedad; las ciencias estaban reservadas a pocos especialistas. La cuestión, en nuestros días, tiende a cambiar sustancialmente; las universidades comienzan a preocuparse de los asuntos de más trascendencia social y las ciencias se conciben como instrumentos aplicables al perfeccionamiento de las diversas técnicas necesarias a la vida de los pueblos<sup>19</sup>.*

---

19 Ingenieros, óp. cit. , pág. 14-15

Por ello, Ingenieros entiende que hay un nuevo espíritu, una "palingenesia ideológica" en la sociedad, que abrió nuevas posibilidades educativas. En esa línea ubica a la extensión universitaria pero, sostiene, "poco a poco se ha comprendido que el ideal consiste en utilizar todos los institutos de cultura superior para la elevación intelectual y técnica de todo el pueblo<sup>20</sup>".

"De ahí que afirme que todo instituto habilitado para enseñar debe ser accesible a todos los ciudadanos que están en condiciones de aprender" y que ello lleva a su propuesta de exclaustación de la cultura universitaria.

En este sentido, Ingenieros se encuentra en una posición aún intermedia, entre la universidad que sale al pueblo vía la extensión y la universidad abierta a que el pueblo ingrese en ella.

No le falta reconocer que el desafío es grande así como las resistencias esperables, pero afirma que debe surgir una nueva dirección ideológica de la universidad para acompañar ese proceso de exclaustación de los estudios universitarios para que tomen "contacto con el pueblo, sirviendo sus intereses, reflejando sus aspiraciones, comprendiendo sus problemas vitales".

Nuevamente Del Mazo, con la distancia temporal de su texto de 1946, señala el relativo fracaso de esa apertura al afirmar que la extensión universitaria fue uno de los grandes temas de las discusiones estudiantiles de 1918, que logró generar "departamentos de extensión" en todas las universidades argentinas, pero:

*...a pesar de las realizaciones, desde un punto de vista crítico esencial, los esfuerzos de las universidades o de los estudiantes han sido en general esporádicos y en definitiva muy insuficientes con relación a los enunciados; en parte, por no haberse creado los órganos permanentes adecuados, pero en gran parte por el retraimiento de la universidad (...) después de treinta años, la universidad no tiene de una manera viva preocupaciones que sean al mismo tiempo preocupaciones populares<sup>21</sup>.*

La crítica de Del Mazo a la extensión resulta breve, pero muy significativa, señalando el límite, la tensión entre el sentido de la democratización de la universidad como apertura al pueblo o la salida al pueblo. La extensión, en esto retoma parte de la ya clásica posición de Saúl Taborda, adolecería de una deficiencia de base por tender a ser una "precaria concesión desde arriba". De allí que deja en claro que la extensión "como educación primaria o complementaria de los obreros" solo puede ser una función provisoria de la universidad para su organización democrática. "La extensión universitaria es anómala si sus sostenedores no propugnan al mismo tiempo la educación pública, universal y completa, denunciando la injusticia en que tal extensión se asienta<sup>22</sup>".

---

<sup>20</sup> Ingenieros, óp. cit. , pág. 14-15

<sup>21</sup> Del Mazo (1946), pág. 69-70.

<sup>22</sup> Del Mazo, óp. cit. pág. 71.

Esta posición se profundiza en la visión de Taborda que sostiene que “la extensión universitaria (...) no es, en el fondo (y en el mejor de los casos), otra cosa que esa irradiación de la elite sobre las multitudes<sup>23</sup>”, por lo que deviene una demanda no democrática.

Su análisis de la extensión como una práctica que se fue desarrollando casi en los márgenes de la universidad, como una iniciativa desperdigada, “acoplada de modo postizo” lo lleva a considerarla una etapa superada.

Otro de los maestros de los reformistas, Alfredo Palacios, también expresa su posición sobre la democratización universitaria y sus sentidos. En su condición de consejero superior de la Universidad de Buenos Aires, y a raíz de la decisión de limitar el número de estudiantes tomada por el consejo directivo de la facultad de medicina en 1926, Palacios produce una serie de intervenciones en las que expresa su sentido de la idea de la democratización. Ese material fue reunido en 1928 en un libro muy sugerente bajo el título *Universidad y Democracia*.

Palacios busca refutar los argumentos referidos a la limitación numérica sostenidos por las autoridades de la facultad de medicina y entre ellas por Bernardo Houssay a quien señala reiteradamente como uno de los blancos de su crítica. Si la facultad plantea que la restricción del número de ingresantes es “una necesidad de la enseñanza moderna”, Palacios no duda en calificar a esa iniciativa como “contraria al espíritu democrático<sup>24</sup>”. El intento por limitar el número de ingresantes para mejorar la enseñanza, argumentando que ello es lo que sucede en las grandes universidades extranjeras, es refutado por Palacios apelando al ejemplo de las universidades alemanas que sin limitar el ingreso como las norteamericanas, alcanzan un nivel a su juicio muy superior.

De este modo, intenta rebatir la idea de una relación entre el número y la calidad (tema muy presente en la tradición universitaria argentina hasta el presente), pero, además, plantear que esa restricción es antidemocrática porque “el acceso de los hijos de los obreros a la universidad” es el único medio de democratizarla, algo muy alejado a lo que él ve como el modelo de la universidad plutocrática norteamericana<sup>25</sup>.

En este caso, el planteo de Palacios deja en claro que la universidad debe abrirse a los obreros, aunque es menos seguro que esté sosteniendo que deben integrarse a sus cursos regulares, una idea aún con pocas posibilidades de expresarse en los años veinte.

No obstante, Palacios produce y avala esa asociación entre la democratización de la universidad, su apertura y el ingreso de los trabajadores.

---

23 Taborda, *óp. cit.* pág. 500.

24 Taborda, *óp. cit.* pág. 500.

25 Palacios (1928), *óp. cit.* pág. 7

### 3.5 Los sentidos actuales de la democratización

Es cierto que el cogobierno tendrá sus enemigos y que la discusión sobre el sentido de la autoridad en la universidad será ardua, pero esta es una hipótesis que quiero sostener, el mayor conflicto con el cogobierno será el peligro de que esa participación estudiantil sea tan disruptiva como para avanzar hacia una democratización de la universidad en el sentido de su total apertura.

Por ello las fuerzas de la contrarreforma comienzan a expresarse muy tempranamente y logran capitalizar el nuevo escenario nacional producto de la elección de Marcelo T. de Alvear a la presidencia. La correlación de fuerzas se modificará con ese hecho propiciando una involución de la reforma.

El nuevo gobierno nacional intervendrá algunas de las universidades reformistas<sup>26</sup> impulsando nuevos estatutos que revirtieron ciertos cambios en el gobierno de las universidades reduciendo o eliminando el papel de los estudiantes.

En el caso de la UBA, esto se expresa muy rápidamente, cuando el estatuto reformista de 1918 origina, ya en 1923, un intenso conflicto en las facultades de medicina y derecho.

El golpe de estado de 1930, que para Del Mazo será la segunda contrarreforma, no hará más que avanzar en esa dirección, con el paradójico resultado de fortalecer las lecturas de la Reforma centradas en su reducción a una cuestión del gobierno.

Ante esta presentación de la Reforma como una simple disputa por las composiciones de los consejos universitarios responde Deodoro Roca cuando, ya en 1936, expresaba que “el puro universitario es una cosa monstruosa”.

Muchos años después, Juan Carlos Portantiero se detendrá en el análisis de esa sentencia en su ya clásico *Estudiantes y política en América Latina*. Allí nos dirá que el rescate de esa expresión de Roca, a la que interpreta como un intento por hacer un balance provisorio de los sucesos casi dos décadas después, expresa la relevancia de la relación entre el reformismo y las luchas populares, advirtiendo que “nunca desaparecieron del todo las voces y las consignas que buscaban reducir su combate a la modificación de algunos estatutos, a la corrección de vicios pedagógicos<sup>27</sup>”.

La historia de la universidad argentina del último siglo puede leerse a partir de esta clave: democratización como ampliación del gobierno o democratización como apertura de la universidad.

Muchos de los vaivenes políticos nacionales desde 1930 tendrán su expresión universitaria en este péndulo.

Las recientes revisiones de la historia de la universidad en el peronismo, en el desarrollismo y luego los efectos del golpe de estado de 1966, confirman los modos en que se alterna entre esos ideales, aunque en ciertos casos se llegue al extremo de abandonar ambos sentidos de la democratización, prohibiendo el co-gobierno y limitando el ingreso vía cupos, exámenes y aranceles, como se dará luego del golpe de estado de 1976.

---

<sup>26</sup> A fines de 1922 se interviene la Universidad del Litoral y a comienzos de 1923, la de Córdoba.

<sup>27</sup> Portantiero (1978), *óp. cit.* pág. 76

En los primeros años del retorno a la democracia, desde 1983 con la decretada restitución de los estatutos previos a 1966 en las universidades nacionales<sup>28</sup>, será nuevamente la democratización entendida como normalización del gobierno la que resultará predominante.

Ya en los años 90 la plena vigencia del co-gobierno no cerrará el debate sobre la reforma y/o la ampliación de la participación de ciertos sectores, como el personal administrativo o no docente, lo que se expresará en las consideraciones sobre el tema presentes en la Ley de Educación Superior, aunque conviviendo con tendencias opuestas, a partir de la sustracción de espacios crecientes de la universidad a la representación política democrática, como sucede en el caso de los posgrados y su fenomenal desarrollo desde esos años<sup>29</sup>.

A esto se le puede sumar otro conjunto de propuestas de corte más neoliberal, que siguen partiendo de la asociación de la democratización universitaria con la ampliación de la participación en el gobierno, pero en un sentido diferente, propiciando la incorporación de actores no universitarios en la dirección de las universidades, recomendaciones en las que han tenido gran participación algunos organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>30</sup>. Para estas interpretaciones la democratización estaba asociada a la apertura del gobierno a la acción de sectores sociales, por ejemplo, los productivos.

Paralelamente, aunque puesto parcialmente entre paréntesis en la década de los 90 en parte por la restricción presupuestaria de algunas universidades públicas, la cuestión de la "apertura" de la universidad en sus dos sentidos (la universidad saliendo a la sociedad y abriéndose a ella), se mostrará muy relevante y acentuada en la última década.

Por un lado, encontraremos los intentos de reconfiguración de las prácticas de la extensión, donde sin abandonar plenamente la dinámica mercantilizadora profundizada en el clima de cambios post-LES, se han abierto otras experiencias, como el llamado voluntariado, que desde 2006 buscó "ser un medio para la producción de conocimiento y su redistribución hacia toda la sociedad".

Pero también podemos relevar los esfuerzos realizados por un conjunto de políticas por abrir la universidad a sectores tradicionalmente excluidos, sea con una política de creación de nuevas universidades, pero también con acciones para facilitar el acceso y la permanencia de nuevos estudiantes en ellas. Lo primero se produce como consecuencia de las dos oleadas de creación de nuevas universidades que se dan en los años 90 y en la última década, llevando este nivel educativo a regiones o zonas relativamente periféricas. En estos casos los esfuerzos institucionales por acercar la universidad a eso que se llama "primera generación de universitarios" se desarrollan en

---

28 Con el decreto 154/83 que dispone la intervención de todas las universidades nacionales, y es retomado poco después por la ley 23.068 que restablece la vigencia de los estatutos universitarios existentes "con anterioridad al 29 de julio de 1966".

29 Con el decreto 154/83 que dispone la intervención de todas las universidades nacionales, y es retomado poco después por la ley 23.068 que restablece la vigencia de los estatutos universitarios existentes "con anterioridad al 29 de julio de 1966".

30 Por ejemplo, Thorn, Kristian y Soo, Maarja (2006), aunque el mismo argumento comienza a ser replicado tardíamente en ciertas universidades europeas. Para el caso de las francesas, Kahn (2011).

múltiples planos y son parte de ese proceso de democratización que supone abrir las aulas a los estudiantes que sectores que tradicionalmente no acceden a la universidad. Evidentemente el desafío es amplio y va desde el diseño de la oferta curricular (carreras que resulten pertinentes y atractivas para fomentar esa inclusión) hasta el desarrollo de diversas estrategias de contención de esos nuevos estudiantes. Prácticas de tutorías, programas de ayudas, becas y otras innovaciones pedagógicas<sup>31</sup> son parte del menú que han ido incorporando muchas de estas universidades para dar respuestas a la brecha educativa entre enseñanza media y universidad, pero también, para promover la permanencia de esos sectores con baja tradición de estudios universitarios. En estos casos nos encontramos ante la reemergencia del sentido de la democratización universitaria entendida como apertura y particularmente de las aulas frente al modelo de universidad elitista.

Pero hay un tercer eje, cuya relevancia se ha acentuado en la última década tanto en Argentina como en otros países de la región, y que aquí nos limitaremos a presentar: la idea de democratización asociada a nuevas formas de acceso al conocimiento, ya no planteadas como la apertura de las aulas a la sociedad, sino como la apertura de los laboratorios. La democratización de la universidad entendida como la profundización de los mecanismos de vinculación de sus tareas de investigación con las necesidades sociales y dentro de ellas, con las de los sectores productivos.

Un aspecto de este eje está constituido por la democratización del acceso a los resultados de la investigación científica. Aquí entra en juego la idea de la libre circulación del saber universitario (por ejemplo, con los proyectos de repositorios digitales<sup>32</sup>) que pueden encontrarse en tensión con el principio de exclusión vía patentamientos y la reserva de la propiedad intelectual. Aquí los problemas son numerosos, pues la puesta a disposición de modo libre y gratuito del conocimiento generado por las universidades nacionales, y recordemos que ocupan un lugar central en el sistema científico argentino, puede conllevar riesgos de apropiación para fines privados de esos conocimientos sin un correspondiente beneficio social, lo que debería generar numerosas consideraciones que definan y delimiten esta dimensión de la democratización.

Sin dudas, cualquier conclusión sobre este punto debe estar mediada por el tipo de conocimiento producido y los sectores con capacidades de apropiarse de estos para poder significar un efectivo proceso de democratización.

Por otro lado, la orientación de la investigación a la transferencia de conocimientos o a la aplicabilidad de sus resultados, recientemente reactualizada como preocupación en el sistema universitario argentino, también es presentada como una forma de democratizar el acceso a la investigación que intenta conmover hasta las bases de los mecanismos de evaluación académicos predominantes. En este sentido, se han desarrollado diversas convocatorias, entre las cuales es emblemática la de los PDTS (Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social) surgida de la creación del banco nacional de PDTS desde fines de 2012.

---

31 Para un análisis de algunas de estas innovaciones en Argentina: Kandel (2013), Gluz (2011).

32 En el caso argentino, en 2013 se aprueba la ley 26899 de creación de repositorios digitales, que enmarca esta tendencia.



Aquí, los desafíos que se plantean son numerosos. El fantasma de la subordinación de la universidad y su investigación a las necesidades del mercado, que ha dejado su huella en los años 90, contrapesa la idea del carácter democratizador de la difusión del saber producido por la universidad, en especial cuando esta es pública.

La transferencia de conocimientos y la investigación aplicada transitan por el mismo espacio. La universidad debe, retomando las palabras de José Ingenieros, exclaustarse, salir al encuentro de las necesidades de desarrollo social, pero ello solo se compatibiliza con la democratización si lo hace con la prudencia de evitar que esa acción signifique replicar una nueva subordinación al mercado, algo que ya hemos visto que la universidad puede hacer con cierta facilidad.

La orientación de la investigación a la aplicabilidad y la transferencia, como elemento articulador de una estrategia de inclusión de la universidad en las problemáticas sociales, debe partir del reconocimiento de la necesidad de preservar la producción de conocimiento teórico y sin aplicabilidad aparente, que encuentra solo en la universidad su refugio.

Pero, además, esa apelación también debe ser vista como límite a cierto autismo académico al que ha tendido la universidad liberal, aquella que en nombre de la autonomía se ha mantenido ajena a su exterior.

Se trata de un llamado que puede ser democratizador en tanto aporte elementos para la apertura de las casas de estudio al desarrollo social, planteando cuestiones referidas tanto a los términos de esas transferencias de conocimientos como a los contenidos y, particularmente, a sus destinatarios.

Solo procesos políticos vigorosos y democráticos, en los que se involucre la comunidad universitaria y particularmente los investigadores para densificar esas relaciones pueden ser garantía de éxito de esta dimensión de la democratización, aunque la creciente heterogeneidad del sistema universitario puede hacer pensar que no todas las casas tendrán la misma capacidad y voluntad de abrir sus puertas y ventanas.

### 3.6 Anexo de gráfico:



## Bibliografía

- Agulla, Juan Carlos (h) (1995) "Crisis en la Facultad de Derecho de Buenos Aires (una huelga estudiantil a principios de siglo)", *Revista de Historia del Derecho*, n°31, Buenos Aires, UBA.
- Biagini, Hugo (2002) "Redes estudiantiles en el cono sur 1900-1925", *Revista Universum*, n°17, Universidad de Tacna.
- Cuneo, Dardo (comp.) *La reforma universitaria*, Biblioteca Ayacucho.
- Chiroleu, Adriana (2009) "La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión", en Chiroleu y Maquina (comp.) *A 90 años de la reforma universitaria: memorias del pasado y sentido del presente*, Los Polvorines, UNGS.
- Del Mazo, Gabriel (1946) *Estudiantes y gobierno universitario*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Gluz, Nora (ed.) (2011) *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*, Los Polvorines, UNGS.
- Halperín Donghi, Tulio (2002) *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba.
- Ingenieros, José (1956) *La universidad del porvenir*, Buenos Aires, ed. Inquietud.
- Kahn, Axel (2011) *Controverses. Universités, science et progrès*, Paris, Nil Éditions.
- Kandel, Victoria (2013) "Universidad y cuestión social: ¿buenas intenciones o cambios posibles?" en Unzué, Emiliozzi (comps.), *Universidad y políticas públicas, ¿En busca del tiempo perdido?*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Palacios, Alfredo (1928) *Democracia y Universidad*, Buenos Aires, Claridad.
- Portantiero, Juan Carlos (1978) *Estudiantes y política en América Latina. 1918-1938 El proceso de la Reforma Universitaria*, México, Siglo XXI.
- Roca, Deodoro (1918) *Discurso en la sesión de clausura del Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios*, disponible en: [http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/v\\_06.pdf](http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/v_06.pdf)
- Taborda, Saúl (2011; 1951) *Investigaciones pedagógicas*, La Plata, Unipe.
- Thorn, Kristian y Soo, Maarja (2006) *Latin American Universities and the Third Mission Trends, Challenges and Policy Options*, World Bank Policy Research Working Paper 4002, August.
- Unzué, Martín (2011) "Claroscuros del desarrollo de los posgrados en Argentina", *Revista Sociedad* n°29/30, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Unzué, Martín (2008) "Ilustración y control en los orígenes de la Universidad de Buenos Aires", en Naishtat, Aronson et ál., *Genealogías de la universidad contemporánea*, Buenos Aires, Biblos.

## Segunda parte

Constitución de una  
agenda de políticas  
públicas para la inclusión  
y democratización  
universitarias en la  
región

## 1. Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina

*Claudio Suasnábar / IdIHCS, FaHCE, UNLP y IEC-CONADU*

*Laura Inés Rovelli / IdIHCS, CONICET, FaHCE, UNLP y IEC-CONADU*

### Presentación

En las últimas cuatro décadas, la expansión de la educación superior en América Latina constituye una poderosa tendencia que con diferentes ritmos abarca al conjunto de los países de la región. El Informe Educación Superior en Iberoamérica 2011 elaborado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) da cuenta claramente de este notable crecimiento que se manifiesta en el pasaje de apenas 1.9 millones de estudiantes en 1970 a 8.4 millones en 1990, y cerca de 25 millones en 2011, los cuales se distribuyen en 4.000 universidades y cerca de 12.000 instituciones no universitarias de educación superior. Siguiendo la tradicional clasificación de Martín Trow (2005), podemos decir que la educación superior en la región ha dejado atrás la etapa de sistemas de élite (menos del 15 % de tasa de escolarización) para ubicarse en el tránsito de sistemas de masas (entre 15 y 80 %) hacia la universalización de este nivel (más del 80 %).

La última década en particular marca el inicio de un segundo ciclo de expansión de la educación superior que, a diferencia del primero operado en las décadas de los 60 y los 70 donde la centralidad de la agenda de política estuvo dada por la idea de modernización, en esta ubica como eje la cuestión de la inclusión, que se manifiesta en diferentes estrategias de política impulsadas en cada país, y en el reconocimiento del carácter de bien público de la educación superior (CRES<sup>1</sup>, 2008). Con todo, esta tendencia convive con rasgos estructurales de las dinámicas de expansión de la educación que delinea su carácter contradictorio y desigual, el cual se manifiesta en que el mayor acceso a la educación superior se da en países que todavía no han universalizado el nivel secundario, y en muchos que tampoco completaron la inclusión de la población infantil al nivel primario (SITEAL).

Lejos de constituir un fenómeno nuevo, esta contradicción expresa una de las constantes del patrón de desarrollo educativo en la región cuyo carácter desigual y heterogéneo fue solidario y funcional con la conformación histórica de una matriz socio-política y una estructura socio-económica en las sociedades latinoamericanas. Así, en aquellos países que podemos caracterizar como de modernización temprana (Cono Sur) la expansión educativa siguió una dinámica donde

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto “Políticas de Inclusión en Educación Superior”, con sede en el Instituto de Estudios y Capacitación de la CONADU.

el mayor acceso a la escuela primaria supuso la progresiva pérdida de calidad y devaluación de las credenciales de este nivel, mientras que en la gran mayoría la expansión educativa fue tardía marcando la exclusión de amplias franjas de la población y restringiendo la oferta educativa (primaria y secundaria) a las clases dominantes. De tal manera, los efectos democratizadores de la ampliación del acceso a la educación se vieron limitados en el primer caso por un acceso diferenciado y desigual al conocimiento, y en el segundo, por vía de la exclusión educativa (Rama, 1976; Tedesco, 1981).

En este sentido, la presente investigación se inscribe en el campo problemático de la compleja relación entre expansión de la educación superior y su impacto en la reducción de las inequidades que como señalamos se enmarca en el patrón de desarrollo educativo y tendencias históricas de la educación en la región. Alrededor de esta cuestión buena parte de la investigación reciente en la región ha puesto especial atención al estudio de las políticas de ampliación del acceso, y en particular aquellas orientadas a garantizar la permanencia y egreso de sectores anteriormente excluidos de la educación superior (Chiroleu, 2009a y 2009b).

Así, la centralidad de la inclusión educativa en la agenda de política de la educación superior expresa la toma de consciencia de los gobiernos respecto de que la ampliación del acceso no necesariamente garantiza la democratización de este nivel. Esta preocupación resulta perceptible en las políticas implementadas en los años recientes en Brasil donde la creación de nuevas universidades se combina con políticas de afirmación positiva a través de cuotas en el ingreso y becas en el sector privado para ampliar las plazas, en Uruguay a través de una estrategia de descentralización de la Universidad de la República hacia la generación de polos de desarrollo universitario o en Venezuela donde la ampliación del acceso supuso la creación de nuevos tipos de instituciones a través de modelos innovadores que sin modificar las universidades tradicionales, amplían las oportunidades de acceso al nivel superior.

Paralelamente, en la Argentina, con especial énfasis desde 2008, un conjunto de programas de becas lanzados o reformulados desde el Ministerio de Educación de la Nación, nos referimos al Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), al Programa de Becas del Bicentenario (PNBB) y al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), se orientan hacia las demandas de democratización de segunda generación. Es decir, basados en el principio de igualdad de oportunidades, apuntan en principio a generar una igualdad de resultados a partir de la desigualdad de tratamientos. El PNBU se dirige a garantizar la igualdad de oportunidades para ingresantes y estudiantes avanzados; el PNBB privilegia estrategias de permanencia y egreso para estudiantes e incorpora la jerarquización de ciertas carreras consideradas prioritarias para el desarrollo nacional; mientras que el PROGRESAR, el cual constituye un apoyo económico para jóvenes de entre 18 y 24 años, que quieran iniciar, reiniciar o finalizar estudios en algún nivel del sistema educativo, pretende promover el apoyo económico de los estudiantes pero fortalecido por dispositivos de inclusión como tutorías, guarderías e inserción laboral.

Con todo, el objetivo de asegurar una plena democratización de la educación superior todavía constituye un desafío para las políticas estatales y las propias instituciones universitarias, ya que supone dar respuestas satisfactorias a un conjunto de indicios preocupantes que revelan los límites y condicionantes de la ampliación del acceso a este nivel.

Planteado de esta manera, el presente escrito se propone dos líneas de indagación: la primera focaliza su interés en el análisis de las dinámicas de expansión reciente de la educación superior y su vinculación con los patrones históricos de desarrollo educativo que, como fue señalado, supone explorar las relaciones entre educación universitaria y terciario por un lado, y entre las dinámicas de expansión del nivel medio y las formas que asume la expansión del nivel superior. La segunda línea de indagación se orienta al análisis de los cambios en la composición social de la matrícula de educación superior operados en la última década (2003-2013) con especial énfasis en la caracterización del perfil socio-económico y cultural de la población estudiantil de los sectores populares que acceden a este nivel de enseñanza.

La estrategia metodológica de la investigación es de corte cualitativo, complementada por el uso de fuentes estadísticas. Estas surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cual por sus características posibilita relevar, sistematizar y analizar las distintas dimensiones y tendencias de cambio de las dinámicas de expansión y las características de la población estudiantil y de los Anuarios de Estadísticas Educativas y Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación<sup>2</sup>. La hipótesis del trabajo plantea que los sistemas “amplios” de acceso a la educación superior, como el de la Argentina, presentan dinámicas de expansión y selectividad para el acceso a la educación superior que se relacionan fuertemente con las lógicas de ampliación de la matrícula en el nivel secundario preexistente y con la configuración de circuitos de educación diferenciados según los ingresos –aunque no solamente– de los jóvenes. En este sentido, entendemos que otras dimensiones sociales y culturales juegan un papel igual o más importante que las económicas pero escapan a las posibilidades de este estudio. Por sistemas amplios nos referimos a la modalidad de acceso más extendida en las universidades públicas argentinas basada en el ingreso directo, aunque no desconocemos la proliferación en las últimas décadas de dispositivos más selectivos en algunas instituciones y al interior de ellas, en ciertas unidades académicas (Duarte, 2005 y Chiroleu, 2009).

En adelante, en el primer apartado el trabajo presenta un breve estado del arte sobre la temática abordada; en el segundo, se analizan las lógicas de expansión de matrícula de la ES y el crecimiento desigual entre el circuito superior y el universitario. La tercera sección explora la evolución del acceso y egreso de estudiantes de la Educación Superior según quintil de ingreso per cápita de los hogares argentinos con el propósito de evaluar en qué medida el sistema se ha ido

---

<sup>2</sup> No desconocemos el hecho de que la EPH ofrece principalmente un panorama de los sectores asalariados y, más abarcativamente, de los estratos medios de ingreso. Siguiendo a Kessler (2014), los estratos más altos tienden a subdeclarar sus ingresos, mientras que los de más bajos ingresos poseen mayormente empleos informales y pueden llegar a residir en localidades rurales o en pequeñas poblaciones que quedan afuera de la muestra o en otras zonas más relegadas que también plantean problemas de acceso para los encuestadores.

abriendo a los grupos de menores ingresos de la sociedad. El cuarto apartado, desarrolla la relación entre la matrícula de la escuela media y el acceso a superior. Finalmente, se introducen algunas consideraciones finales en torno a la investigación.

## 1.1 Notas sobre educación y desigualdad en el nivel superior

La revisión bibliográfica de la producción de conocimiento reciente sobre los focos de análisis antes mencionados presenta distintos grados de desarrollo, tanto en lo teórico-conceptual como en investigaciones empíricas. Así, la temática referida a las dinámicas y patrones de desarrollo educativo constituye una problemática ampliamente abordada por la investigación socio-histórica a nivel regional y mundial, sobre la cual existen numerosos debates que cruzan campos como el de la educación comparada, de las políticas educativas y de educación superior. Lo mismo puede decirse de amplia temática sobre las relaciones entre educación y equidad social que ha sido y sigue siendo una de las problemáticas clásicas del campo de la sociología de la educación, y particularmente de la sociología de la educación superior. En Argentina, y tomando específicamente estos dos primeros focos de análisis, la investigación académica es significativamente menor respecto de la producción regional. Por último, la dimensión institucional que propone nuestra tercera línea de indagación, si bien existe una amplia producción en Estados Unidos y en algunos países latinoamericanos donde convergen estudios sobre factores que inciden en el abandono/deserción universitaria y sobre las estrategias en los primeros años, en nuestro país todavía son escasos y dispersos los estudios realizados. En lo que sigue intentaremos presentar una síntesis de la producción reciente sobre estas problemáticas que permitirán delinear las perspectivas de análisis a seguir.

Como señalamos antes, las dinámicas y patrones de desarrollo educativo ha sido y sigue siendo una problemática ampliamente debatida por la investigación socio-histórica a nivel regional y mundial. En este sentido, los estudios de corte funcionalista dominantes durante las décadas de los 50 y los 60 del siglo XX explicaban el surgimiento de los sistemas educativos como consecuencia del desarrollo económico instalando una clasificación y jerarquía entre los países, que aún pervive en la mirada de los organismos internacionales. Dichas teorías fueron fuertemente cuestionadas tanto por las corrientes neo-weberianas como por las corrientes marxistas que pondrán el acento en el comportamiento de los actores y sectores sociales como motores del cambio educativo en los primeros, y en la reproducción social los segundos (Archer, 1979).

Más recientemente, la renovación teórica de los estudios comparados introdujo un nuevo debate sobre el origen de los sistemas educativos. De esta manera, si bien hay acuerdo respecto del carácter global de la difusión y expansión de la escolarización, las modalidades de dichos procesos son el objeto de controversia. Así, algunos especialistas ponen el acento en la fuerte influencia de modelos transnacionales y las tendencias hacia la estandarización del desarrollo educativo, el cual explicaría la expansión mundial de la escuela y de los sistemas educativos como parte del



proceso de conformación de los Estados Nacionales y de un sistema mundial de naciones (Meyer y Ramírez, 2010). Para otros investigadores, sin negar las transferencias internacionales destacan que dicha dinámica está lejos de ser un proceso único y homogéneo sino por el contrario la expansión de la escolarización está fuertemente marcada por la historia y cultura de cada país en términos de una recepción interpretativa (apropiación selectiva) de carácter local/nacional (Schriewer, 1993 y 2010).

En buena medida, estos viejos y nuevos debates intentan explicar no solo las razones de la expansión de la escolarización sino las diferentes formas que asume en los países, esto es, el predominio público o privado, el carácter centralizado o descentralizado, el mayor o menor nivel de diferenciación interna de los niveles educativos, el currículum único o diversificado y los ritmos de crecimiento, entre otros aspectos. Pese a los diferentes patrones de desarrollo, la expansión de la educación superior operada hacia mediados del siglo XX en los países centrales será consecuencia de la presión social generada por la masificación del nivel medio. Frente a la demanda de democratización, la estrategia principal será la diferenciación institucional y diversificación de la oferta académica, lo cual permitió ampliar el acceso hacia nuevos sectores en instituciones diferenciadas sin por ello modificar la selectividad de las instituciones de elite.

En América Latina, hacia comienzos de la década de los 80 se realizarán una serie de estudios sobre la dinámica y patrón de desarrollo educativo de la región. Dichos trabajos marcarán como especificidad el carácter desigual y combinado de la emergencia de los sistemas educativos, rasgo que expresa el particular ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. Desigual, por cuanto la expansión de la educación básica y media tendrá ritmos diferentes según los países, y combinado porque estas tendencias convivirán con la exclusión educativa de amplias franjas de la población. En este contexto, una de las paradojas del desarrollo educativo de la región lo constituye la expansión de la educación superior sin la universalización del nivel medio (Rama, 1976; Tedesco, 1981).

Como señalamos antes, la relación entre educación y equidad social es una problemática clásica de la sociología de la educación que también acaparó buena parte de los debates político-académicos de las décadas de los 60 y los 70. Así, las corrientes desarrollistas y las teorías del capital humano plantearon inicialmente una relación directa entre mayor educación y disminución de las desigualdades, aunque pronto los estudios empíricos realizados en los países centrales demostraron la inconsistencia de estas visiones más influidas por el optimismo que rodearon aquellas décadas. Al respecto, señalemos las principales aportes de estas trabajos críticos: Raymond Boudon (1983) revelaría que, si bien la igualdad de oportunidades educativas ofrecidas a los sectores populares supone un mayor acceso al conocimiento, el mismo no se traduce en la disminución de la brecha social respecto de los sectores altos de la población, por cuanto el carácter piramidal de la estructura social restringe las posibilidades de ascenso social. Por los mismos años, Randall Collins (1979) mostrará el peso diferencial de las credenciales educativas para el acceso a los puestos de trabajo y cómo el mercado laboral resulta un mayor condicionante que la posesión de credenciales. Y, finalmente, Pierre Bourdieu (1964 y 1970) avanzaría en la comprensión macro- y mi-

rosocial de los procesos de reproducción a partir del peso del capital cultural de origen en la determinación de éxito y fracaso de los distintos sectores. Ciertamente, estos debates sobre la relación entre educación y equidad social se dieron en un contexto marcado por expansión del Estado de Bienestar en los países centrales como una crítica a las expectativas y promesas que planteaba la expansión estatal.

El contexto de la crisis mundial de los últimos años ha reactualizado y renovado estos debates poniendo en primer plano la cuestión de la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones (Dubet, 2011). De tal manera, si la primera supone la apuesta por generar las mismas posibilidades de la población para acceder a la educación y la competencia meritocrática con lo cual se legitiman ciertas "desigualdades justas", la segunda postula la necesidad de disminuir la brecha entre las posiciones sociales aunque esto conlleve una menor o inexistente movilidad social. La educación resulta un buen ejemplo para analizar y discutir a partir de este debate sobre las posibilidades y límites de la noción de democratización de la educación superior.

El libro reciente de Gabriel Kessler (2014) presenta un balance equilibrado de los cambios y contradicciones del período reciente en Argentina que se inserta en estos debates sobre la desigualdad. Precisamente, la educación constituye una de las áreas que más claramente revelan la tensión entre la expansión de la educación y persistencia de desigualdades, o dicho de otra manera, que el aumento de la matrícula global supuso un acceso diferencial (permanencia y graduación) de los sectores sociales a los distintos niveles del sistema y también un acceso diferencial al conocimiento, tal como lo muestran las pruebas de evaluación de la calidad.

En el caso de la educación superior, una investigación reciente sobre la producción científica realizada acerca del rendimiento académico y el abandono de los estudiantes de las universidades nacionales entre 2002 y 2012 muestra la existencia de dos grandes líneas de investigación en torno a la problemática. Por un lado, existen trabajos en el marco de los estudios de la economía de la educación, de corte econométrico que se concentran en una parte del sistema de educación superior o bien en ciertas instituciones o carreras, pero son escasos aquellos análisis que abarcan la totalidad del sistema (García de Fanelli, 2014). Por otra parte, se encuentran estudios de corte sociológico y educativo que hacen hincapié en los factores individuales, vinculados con el capital cultural y social de los estudiantes, entre otros, la formación académica previa y la educación de los padres (García de Fanelli, 2014, IEC, Conadu, 2014). Estos escritos rescatan en el análisis ciertas variables socio-demográficas, socio-educativas y socio-económicas de los estudiantes y sus familias (García de Fanelli, 2014).

Por último, decíamos anteriormente que sobre la dimensión institucional referida a los problemas abandono/deserción universitaria en los primeros años existe una amplia producción principalmente en Estados Unidos. En este país la masificación de la educación superior se asienta en los college y community college que presenta altas tasas de abandono, por lo cual desde la década de los 80 esta temática pasó a ocupar un lugar central en la agenda de políticas de las instituciones traduciéndose en la generalización de dispositivos y programas orientados a los primeros años (Tinto, 2004; Barefoot, 2000 y 2005).

Sintetizando los principales resultados de estas experiencias e investigaciones sobre los primeros años, podemos decir que hay coincidencia en señalar tres dimensiones que inciden las trayectorias educativas de los estudiantes: a) las condiciones materiales en que se desarrollan las tareas de enseñanza y aprendizaje; b) las estrategias pedagógicas que desarrollan los docentes; y c) el tipo de organización institucional que asumen las actividades.

La primera de estas dimensiones no solo alude a las cuestiones de infraestructura (aulas espaciosas y recursos didácticos suficientes) sino también a la posibilidad de una atención personalizada a través de grupos pequeños, la disponibilidad de bandas horarias que permitan la asistencia de alumnos que trabajan y existencia de programas de becas. Asimismo, las condiciones laborales de los docentes (tipo de contratación y dedicación a la docencia) constituyen también parte de las condiciones que inciden en la enseñanza, ya que marcan distintos niveles de involucramiento de los docentes.

Las estrategias pedagógicas suponen, por una parte, una definición de las condiciones de admisión de los alumnos en relación con las capacidades y habilidades esperadas en ciertas áreas como lectura y comprensión, razonamiento científico y disposiciones para el estudio. Y, por otra parte, conlleva también la definición de la expectativa de logros según la etapa dentro de la trayectoria educativa de los alumnos, esto es, si es el momento de la admisión propiamente dicha o en los primeros años de la carrera. Estas definiciones son centrales porque marcan el tipo de estrategia pedagógica según los objetivos propuestos.

Estrechamente vinculado a las dos dimensiones anteriores, el tipo de organización institucional remite al peso de la estructura académica en el desempeño de las tareas de enseñanza y aprendizaje. Así, la inserción de una carrera en una escuela o una facultad, la organización por cátedras o departamentos, el tipo de currículum organizado por ciclos o años, con ciclos comunes a diferentes carreras o una sola, reglamentos de enseñanzas y sistemas de correlativas, el modelo de trabajo de los docentes (equipo de cátedra y distribución de tareas) y la presencia o no de dispositivos de seguimiento y relevamiento de información, constituyen aspectos que marcan la fuerte incidencia de esta dimensión en la capacidad de retener a los estudiantes en los primeros años.

## 1.2 Expansión de la matrícula y diversificación de las instituciones de la educación superior: crecimiento desigual y diferenciación institucional

En la Argentina, con el retorno de la democracia y la eliminación de las restricciones al ingreso en 1983, las universidades recuperan su tendencia histórica a la expansión matricular, que en los primeros años adopta una verdadera explosión del ingreso, al incrementarse la matrícula en un 30% (Suasnábar y Rovelli, 2011). En las siguientes dos décadas, el aumento se sostiene a tasas más o menos similares para entrar en los últimos años en una meseta. Este proceso de ampliación del acceso se refleja en las tasas de escolarización universitaria (neta y bruta) que para el año 2011 alcanzan 19,6 % y 37,8 % respectivamente, mientras que la tasa bruta de escolarización superior se eleva al 52,6 % (Anuario de Estadísticas Universitarias, 2011).

En esa dirección, el cuadro I muestra que, entre 1986 y 2011, la matrícula universitaria aumenta un 270%, siendo altamente predominante la preferencia por el sector público. Sin embargo, ese acelerado crecimiento no tiene el mismo dinamismo en el sector público que en el privado, ya que este último lo hará a tasas más elevadas que el primero al casi cuadruplicar el número de alumnos durante el período analizado. Por otra parte, si a mediados de los años ochenta, el sector público-universitario reunía a un 87% del total de la matrícula, en 2011 su representación disminuye al 79,7% en favor del crecimiento del sector privado. Ahora bien, si analizamos los datos disponibles para el período 2003-2011 se observa que la matrícula universitaria total crece un 23,7%, mientras que el sector público aumenta un 15,2%, el privado lo hace en un 75,1%.

Cabe destacar que en América Latina, la privatización de la educación superior constituye una tendencia generalizada, la que a partir de la década de los 90 incide diferencialmente en los países de acuerdo a su configuración histórica. En aquellos donde el sector privado posee una larga presencia, la oferta privada se profundiza; mientras que en países como la Argentina -donde hasta mediados del siglo XX esa oferta era inexistente- la expansión del sector, impulsado por las reformas neoliberales, no logra revertir el carácter todavía predominante de las universidades públicas. Entre 2003 y 2011, los establecimientos universitarios aumentan un 13,1%, mientras que los públicos crecen en un 22%, los privados solo se incrementan en un 5,5%.

Del cuadro II se desprende que en paralelo al proceso descrito anteriormente de expansión de la educación superior, tiene lugar una notable diferenciación de las instituciones del sistema. Como puede observarse, entre 1986 y 2011, se duplican las instituciones universitarias existentes; mientras que durante la década de los 90 la oferta privada cobra mayor centralidad. En este último ámbito, se observa el compromiso de ciertos proyectos con la investigación junto con la consolidación de un pequeño segmento de universidades privadas de "excelencia".

Los procesos de privatización y diferenciación institucional repercuten de manera diferente entre el ámbito público y privado, operándose una expansión y redistribución del peso de estos sectores en la educación superior no universitaria. Al respecto, el cuadro III muestra un crecimen-

to entre 2004 y 2013 del 22% de las instituciones de educación superior no universitarias: mientras que las del sector público aumentaron un 31,8%, las privadas lo hicieron en un 14,7%. En cuanto a la matrícula superior no universitaria, en 2013 sigue siendo predominante el sector público, el cual crece un 42,5% con respecto al 2004, mientras que el sector privado aumenta un 23%. En este período, el total de la matrícula aumenta un 34,8%.

Por otra parte, en los últimos años sobresale la creación de nuevas universidades, fundamentalmente públicas. En efecto, desde 2007 se fundan trece universidades, lo que representa un crecimiento del 12,9% del sistema. Nueve instituciones son estatales y, de ellas, cinco se encuentran localizadas en el área metropolitana de Buenos Aires y cuatro en otras provincias o regiones del país; las cuatro restantes son de gestión privada<sup>3</sup>. A lo anterior, se suman una inusitada ampliación de la oferta académica de las casas de estudio ya existentes mediante la proliferación de sedes, subsedes, extensiones de aulas y diversos centros de apoyo a nivel nacional. Esta última modalidad se caracteriza por la informalidad de su crecimiento, en virtud de la escasa regulación estatal<sup>4</sup>. De acuerdo a una investigación reciente, el número de “extensiones de aulas” se eleva a más de 258 desde 1995 hasta 2012 (Zelaya, 2012).

---

3 Nos referimos a las Universidades Nacionales de Avellaneda, Moreno, del Oeste (en Merlo), Arturo Jauretche (en Florencio Varela) y José C. Paz; a la Universidad Nacional de Río Negro, a la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a la Universidad Nacional de Chaco Austral y a la Universidad Nacional de Villa Mercedes en la provincia de San Luís. Las instituciones privadas están ubicadas en: Tucumán (Universidad de San Pablo-Tucumán), Misiones (Universidad Gastón Dachary), La Plata (Universidad del Este), y Ciudad de Buenos Aires (Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo).

4 En esa dirección, se inscriben distintos intentos desde la Secretaría de Políticas Universitarias de promover cierta coordinación y articulación entre los actores del Sistema de Educación Superior (SES). En líneas generales, se proyecta la extensión de la cobertura territorial de la educación superior a partir de las capacidades existentes a través de la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES). Éstos últimos se encuentran gestionados cooperativamente por las instituciones del sistema y llevan a cabo una actividad académica integral en distintos puntos geográficos del país. Paralelamente, la propuesta apunta a dar respuesta a la demanda creciente por educación superior a través de espacios locales de formación superior bimodales, vale decir, centros que ofrezcan cursos presenciales y también virtuales mediante la articulación con Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). No obstante, hasta la actualidad la propuesta promueve una adhesión voluntaria a dicho esquema de coordinación y regulación de la oferta por parte de las instituciones.

### 1.3 Ampliación, oportunidades de acceso y desigualdad en la educación superior

La evolución de los estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a la educación superior entre 2004 y 2012 según quintil de ingreso per cápita de los hogares argentinos es presentada en el Cuadro IV, el cual permite cuantificar y poner en perspectiva en qué medida el sistema se ha ido abriendo a los grupos de menores ingresos de la sociedad y si la magnitud de tal apertura es igualitaria para los distintos grupos representados

En 2004, un 10,76 % de los jóvenes pertenecientes al primer quintil se encontraba cursando alguna carrera de educación superior. Puede observarse la diferencia entre ellos y aquellos jóvenes pertenecientes a los hogares situados en el quintil superior. De estos últimos, el 24,54% se encontraba matriculado en alguna institución de educación superior. Con el paso de los años, el porcentaje de estudiantes pertenecientes al primer quintil se incrementa alcanzando un 13,11% de asistencia en 2008 y un 15,62% en 2012, lo que sin duda representa un avance en términos de oportunidades de acceso para los grupos de menores ingresos del país. Por otra parte, la participación de los sectores medios-bajos y medios (segundo y tercer quintil) crece moderadamente alrededor de un 3%, mientras que la de los sectores medios-altos (cuarto quintil) se mantiene estable.

Ahora bien, el cuadro V evidencia que el acceso a educación superior en Argentina se encuentra diferenciado según el nivel de ingresos de las familias de los estudiantes y el tipo de educación, terciaria o universitaria a la que acceden. Al respecto, en 2004 la proporción de estudiantes que asisten a un establecimiento de educación terciaria del primer quintil es del 27,28%; mientras que del quinto quintil la proporción que acude es del 13,05%. Por el contrario, ese mismo año la proporción de estudiantes que asisten a un establecimiento de educación universitaria del primer quintil es del 72,72%; mientras del quinto quintil concurre el 86,95%. La tendencia para los estudiantes de sectores populares se mantiene sin grandes modificaciones en 2008; mientras que en 2012 crece un punto la proporción de asistencia a un establecimiento de educación terciaria en detrimento de la proporción de su participación en la educación universitaria.

Paralelamente, al considerar el proceso de expansión de la oferta privada de educación superior impulsada a partir de las reformas de 1990, es interesante conocer cómo se distribuyen los estudiantes poniendo en relación las variables "tipo de institución de pertenencia" y "quintil de ingreso per cápita por hogar de pertenencia". El cuadro VI presenta la distribución de los estudiantes según el tipo de institución de educación superior, diferenciando entre las universidades pertenecientes a los sectores público y privado. Cabe destacar que en cada uno de los quintiles de pertenencia la representación de los estudiantes es mayoritaria –más de un 63%– en las instituciones públicas, ya sean de nivel superior o universitario. Sin embargo, si en 2004 el porcentaje de estudiantes del primer quintil pertenecientes a establecimientos de educación superior privados es del 13,48%, en 2012 pasa a ser del 17,6%. Por su parte, en el quinto quintil dicha cifra alcanza un 29,82% en 2004, mientras en 2012 aumenta al 36,37%. Es decir, tanto en los sectores de menores como en los de mayores ingresos se observa un crecimiento de la participación de los jóvenes en establecimientos de educación superior privada.

Ante el crecimiento del sistema de educación superior, las tendencias anteriores pueden explicarse tanto como parte de los procesos de diferenciación de la demanda educativa como resultado también –al menos hasta 2008– de cierto crecimiento económico (Kessler, 2014). Desde un plano institucional y político-educativo, cabría preguntarse cuáles son los factores que inciden en que estudiantes provenientes de los sectores de menores ingresos opten por pagar sus estudios superiores en instituciones privadas ante la existencia de una oferta amplia, gratuita y legitimada socialmente de educación universitaria. Responder a esta pregunta excede las posibilidades de este trabajo, aunque resulta de interés para el marco más amplio de nuestra investigación.

## 1.4 La cuestión del egreso regresa a un primer plano

Al analizar la tasa de graduación en educación superior para América Latina en 2007, la Argentina posee índices similares a los de Venezuela y Chile, alrededor del 15%, por arriba de Colombia con un 11% pero por debajo de Brasil y México, países que alcanzan el 19% respectivamente y lejos de Cuba, la cual llega al 21% (Unesco). Paralelamente, dichas tasas de egreso resultan más modestas si las comparamos con las de algunos países europeos, como Portugal y Brasil, quienes cuentan con más del 35% de graduación, mientras que Italia consigue obtener el 42% –cercano a su par asiático Japón– y otros estados como Finlandia, un altísimo 56%. Por su parte, Australia lidera la tabla al conseguir un 66% de tasa de graduación en educación superior.

Al indagar específicamente el caso de nuestro país, puede observarse que efectivamente durante el período 2004-2012, el porcentaje de graduados en educación superior por quintil de ingreso aumenta un 1,3 % (del 5 al 6,3 %) para los jóvenes de los primeros quintiles. Sin embargo, cabe destacar que dado que el país ha prosperado económicamente, al menos hasta 2008, se mantiene una franja significativa de jóvenes en situación de pobreza, dado que el nivel medio de ingresos es mayor y los quintiles más altos también han mejorado su situación (Kessler, 2014). Por ello, si tomamos en cuenta la representación de egresados del segundo quintil en 2004 y 2012 esta crece del 9,8 al 12,2 %, es decir, más del 23%; mientras que si consideramos la representación de egresados del cuarto quintil en 2004 y 2012, esta casi se mantiene estable.

Siguiendo el análisis, el porcentaje de graduados en educación superior por quintil de ingreso y según tipo de institución también aporta otro dato interesante que se corresponde con la anterior descripción sobre el acceso. Del cuadro VIII se observa la tendencia a una mayor representación en el egreso de los quintiles de menores ingresos en la educación superior terciaria en comparación con los quintiles más altos: en 2012 alcanza un 66,5 % para los primeros y 34,4 % para los segundos. En el mismo año, esta relación es inversa en el ámbito universitario: en un 33,2 % están representados los quintiles de menores ingresos y en un 62,3% los de mayores ingresos. Pese a todo, cabe resaltar que en 2012 la representación en el egreso universitario de los estudiantes del primer y segundo quintil ha aumentado 3,7% respecto al año 2004.

## 1.4 Interjuegos entre la matrícula de la escuela media y el acceso a superior

Llegados a este punto del trabajo, interesa indagar en qué medida y de qué manera las lógicas de expansión del nivel medio inciden en el moderado crecimiento del acceso de los sectores populares en la Educación Superior en la Argentina. En primer lugar, es posible afirmar que a partir de la década de los 90, el sistema educativo lleva a cabo una incorporación masiva de estudiantes, principalmente en el nivel secundario. Al respecto, la tasa de escolarización del nivel medio pasa del 63,3 % en 1980 al 71,8 % en 1991, incrementa al 85,3 % en 2003 y se ameseta en 2011, en un 85% (ver cuadro IX). En efecto, a lo largo de la década de los 90 la tasa de escolarización secundaria aumenta casi un 19%. La disminución en el ritmo de crecimiento en los últimos años se explica tanto por la cercanía de la meta de universalización del nivel, como por la dificultad de incorporar en la escuela a un núcleo poblacional en extrema exclusión.

Por otra parte, al analizar el porcentaje de estudiantes entre 13 y 17 años que asisten a un establecimiento de nivel medio según sector de gestión y quintil de ingreso, se observa que en 2012 la representación de los estudiantes es mayoritaria en las instituciones públicas –más de un 87% y un 72 %– solo en los primeros y segundos quintiles, respectivamente. En los estratos medios, representados en el tercer quintil en 2012, resulta un poco más pareja la participación de estudiantes en las escuelas públicas, incluso con mayor preferencia, y en las privadas: 58,1% y 41,1 %, respectivamente. Sin embargo, durante los seis años transcurridos entre 2006 y 2012, la representación de estudiantes que más crece en la escuela privada, alrededor de un 6%, es la del tercer quintil. Finalmente, la tendencia comienza a profundizarse acentuadamente al observar la representación del cuarto y quinto quintil en la educación privada: el primero, a través de una participación del 54,49 % y el segundo, mediante el 62,82%.

En términos generales podemos decir que el período 2006-2012 muestra una composición social de la matrícula del nivel medio donde los sectores populares mantienen sus posiciones en el sector público, mientras que los sectores medios y altos continúan su progresivo desplazamiento hacia el sector privado ya iniciado en la década de los 90. En este sentido, la combinación entre el amesetamiento de la tasa de escolarización del nivel medio y la composición social de la matrícula antes comentada constituyen dos tendencias que explican en parte las dinámicas del acceso y selectividad de la educación superior.



## 1.5 Consideraciones finales

El cruce entre el planteo teórico en torno a la desigualdad en el ámbito de la educación superior y la información estadística disponible para el caso de la Argentina en la última década permite bosquejar algunas reflexiones finales en torno a la problemática aquí planteada.

1. En el plano institucional, existe un aumento mayor de las instituciones universitarias que de las no universitarias. Entre estas últimas, crecen más vigorosamente las del sector privado que las del público, mientras que en el ámbito universitario la dinámica de expansión es inversa al favorecer decididamente al público y estar la expansión privada más controlada gubernamentalmente.
2. El crecimiento global de la matrícula universitaria es moderado (22%), mientras que la no universitaria aumenta más pronunciadamente (35%) y supera el aumento de la matrícula de educación secundaria (19%).
3. Sigue siendo predominante la preferencia por las instituciones de educación superior públicas, tanto universitarias como no universitarias. Sin embargo en el ámbito universitario crece la matrícula privada en todos los quintiles, mientras que en los establecimientos no universitarios se incrementa la matrícula en el sector público antes que en el privado.
4. La participación del primer quintil en la educación superior entre 2004 y 2012 aumenta moderadamente, del 10% al 15%, y adquiere una presencia predominante en el sector público aunque, comparativamente con los otros quintiles, tienen mayor representación en el sector no universitario.
5. Paralelamente, tanto en los sectores de menores como en los de mayores ingresos se observa un crecimiento de la participación de los jóvenes en establecimientos de educación superior privada.
6. En un escenario de acceso "amplio" a la educación superior, la tasa de graduados resulta baja en comparación con otros países de la región. De todas formas, entre 2004 y 2012 aumenta un 4,86% la representación de los primeros quintiles.
7. Finalmente, entre 2006 y 2012, la moderada expansión de la matrícula de educación secundaria incide en la acotada y condicionada ampliación del acceso para los sectores de los menores quintiles en el nivel superior.

Con todo, el modelo de educación superior argentino continúa siendo predominantemente estatal de acuerdo a las preferencias de sus distintos sectores sociales. No obstante, se observa una tendencia constante y creciente en los últimos años hacia la mayor aceptación de la oferta privada –aunque de distinta magnitud– tanto en los sectores de mayores como en los de menores ingresos de la población.

En relación con la desigualdad, principalmente la universidad y en menor medida las instituciones de educación superior no universitarias siguen siendo espacios educativos favorables con los más favorecidos socioeconómicamente. En ese sentido, en los últimos años, tanto desde el gobierno central como desde las instituciones de educación superior, se llevan adelante distintas iniciativas que procuran generar mejores condiciones para garantizar la igualdad de acceso, a través de becas y ayudas económicas, como también la igualdad de oportunidades mediante la "compensación" o la búsqueda de "neutralización" de los condicionamientos de origen sociocultural de los estudiantes. Estas últimas políticas, nucleadas en torno a la idea de inclusión educativa o acción afirmativa acarrearán diversas críticas, las cuales pueden sintetizarse en su contribución al aumento de la selectividad, la competencia y las estrategias individuales de los sectores menores favorecidos al interior de los sistemas de educación superior.

Queda pendiente el debate en nuestro país sobre la posibilidad de pensar políticas educativas que apunten a reducir las brechas entre las condiciones y posibilidades educativas de los más débiles y los más pobres socialmente, lo que ineludiblemente lleva a reflexionar sobre el sistema de financiamiento de la educación superior. Asimismo, resulta central la necesidad de elaborar y sostener en el tiempo herramientas estadísticas que permitan ir evaluando las brechas educativas, a fin de contribuir a su acortamiento a través de la toma de decisión pública.

## 1.6 Anexo de gráficos:

**Cuadro 1.** Matrícula Universitaria por Sector.  
 Período 1986-2011

	1986	1996	2003	2008	2010	2011
Sector Público	581.813	812.308	1.251.444	1.283.482	1.366.237	1.441.845
Sector Privado	85.643	152.314	209.334	317.040	352.270	366.570
Total	667.456	964.622	1.460.778	1.600.522	1.718.507	1.808.415
%	100,0	144,5	218,8	239,8	257,4	270,9

**Cuadro 2.** Instituciones universitarias.  
 Período 1986-2011

	1986	1996	2003	2008	2010	2011
Sector Público	28	36	45	48	55	55
Sector Privado	23	40	54	57	57	57
Total	51	76	99	105	112	112
Porcentaje	100,0	149,0	194,1	205,9	219,6	219,6

**Cuadro 3.** Instituciones y matrículas de Educación Superior.  
 Período 1996-2013

	1996		2003	
	Instituciones	Matrícula	Instituciones	Matrícula
Sector Público	797	233.236	765	348.000
Sector Privado	1005	122.851	1036	241.168
Total	1802	356.087	1801	588.168
Porcentaje crecimiento	100%	100%	-0,5%	165%

	2009		2013	
	Instituciones	Matrícula	Instituciones	Matrícula
Sector Público	917	362.957	1.009	496.204
Sector Privado	1175	293.239	1189	296.814
Total	2092	656.196	2198	793.018
Porcentaje crecimiento	16%	184,2%	20%	222,7%

Fuente: Anuario Estadístico Educativo. DINIECE, Ministerio de Educación.

**Cuadro 4.** EPH - Estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior por quintil de ingreso per cápita familiar.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quintil 1	10,76%	11,01%	10,06%	12,32%	13,11%	14,61%	14,57%	15,08%	15,62%
Quintil 2	18,37%	18,37%	18,58%	19,97%	17,12%	18,10%	17,72%	20,10%	20,56%
Quintil 3	20,58%	21,98%	21,90%	20,20%	22,91%	22,15%	22,78%	21,29%	22,30%
Quintil 4	25,75%	25,42%	25,66%	24,49%	25,69%	24,31%	24,46%	24,56%	24,64%
Quintil 5	24,54%	23,22%	23,80%	23,01%	21,17%	20,83%	20,48%	18,97%	16,88%

**Cuadro 5.** EPH - Estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior según tipo de educación y quintil de ingreso per cápita familiar.

	2004		2005		2006	
	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario
Quintil 1	27,28%	72,72%	25,99%	74,01%	29,11%	70,89%
Quintil 2	22,57%	77,43%	24,58%	75,42%	23,62%	76,38%
Quintil 3	20,20%	79,80%	19,78%	80,22%	19,78%	80,22%
Quintil 4	16,05%	83,95%	18,00%	82,00%	18,31%	81,69%
Quintil 5	13,05%	86,95%	14,82%	85,18%	14,73%	85,27%

AMPLIACIONES Y DESIGUALDADES EN EL ACCESO Y EGRESO DE ESTUDIANTES  
**CLAUDIO SUASNÁBAR / LAURA INÉS ROVELLI**

	2007		2008		2009	
	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario
Quintil 1	28,15%	71,85%	27,35%	72,65%	29,61%	70,39%
Quintil 2	22,65%	77,35%	26,26%	73,74%	25,84%	74,16%
Quintil 3	20,01%	79,99%	23,71%	76,29%	24,79%	75,21%
Quintil 4	20,07%	79,93%	20,49%	79,51%	20,79%	79,21%
Quintil 5	14,89%	85,11%	13,85%	86,15%	14,86%	85,14%

	2010		2011		2012	
	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario
Quintil 1	29,57%	70,43%	28,58%	71,42%	28,32%	71,68%
Quintil 2	24,62%	75,38%	23,98%	76,02%	24,15%	75,85%
Quintil 3	22,15%	77,85%	24,27%	75,73%	22,71%	77,29%
Quintil 4	20,04%	79,96%	19,66%	80,34%	17,75%	82,25%
Quintil 5	13,58%	86,42%	14,47%	85,53%	19,89%	80,11%

**Cuadro 6.** EPH - Estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior según sector de gestión y quintil de ingreso per cápita familiar.

	2004		2005		2006	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Quintil 1	86,23%	13,48%	86,59%	13,17%	87,60%	12,40%
Quintil 2	86,41%	13,50%	83,96%	16,04%	83,49%	16,51%
Quintil 3	82,69%	17,26%	82,50%	17,50%	79,58%	20,41%
Quintil 4	79,11%	20,89%	76,67%	23,33%	74,78%	24,92%
Quintil 5	70,01%	29,82%	67,43%	32,44%	66,52%	33,31%

AMPLIACIONES Y DESIGUALDADES EN EL ACCESO Y EGRESO DE ESTUDIANTES  
**CLAUDIO SUASNÁBAR / LAURA INÉS ROVELLI**

	2007		2008		2009	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Quintil 1	83,45%	16,55%	82,12%	17,84%	82,32%	17,66%
Quintil 2	81,79%	17,71%	79,59%	20,40%	80,42%	19,40%
Quintil 3	76,82%	23,12%	76,89%	22,98%	75,36%	24,63%
Quintil 4	72,79%	26,92%	72,62%	27,35%	70,25%	29,71%
Quintil 5	66,10%	33,55%	66,31%	33,59%	66,35%	33,65%

	2011		2012	
	Público	Privado	Público	Privado
Quintil 1	84,11%	15,83%	82,38%	17,60%
Quintil 2	79,93%	20,07%	81,64%	18,21%
Quintil 3	75,94%	24,05%	76,69%	23,18%
Quintil 4	71,92%	27,80%	70,81%	29,18%
Quintil 5	65,05%	34,87%	63,55%	36,37%

**Cuadro 7.** EPH – Graduados de educación superior según quintil de ingreso per cápita familiar.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quintil 1	5,02 %	4,54 %	4,06 %	4,73 %	5,87 %	5,83 %	5,28 %	5,44 %	6,31 %
Quintil 2	9,80 %	11,26 %	9,75 %	10,60 %	9,33 %	9,43 %	10,17 %	12,47 %	12,15 %
Quintil 3	15,18 %	16,34 %	15,73 %	15,22 %	16,54 %	15,59 %	18,39 %	17,50 %	18,02 %
Quintil 4	25,81 %	27,43 %	26,18 %	24,83 %	25,62 %	25,78 %	25,31 %	25,11 %	25,78 %
Quintil 5	44,18 %	40,43 %	44,29 %	44,62 %	42,63 %	43,37 %	40,84 %	39,47 %	37,74 %

**Cuadro 8.** EPH – Graduados de educación superior según tipo de institución y quintil de ingreso per cápita familiar.

	2004		2005		2006	
	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario
Quintil 1	70,42 %	29,58 %	62,02 %	30,98 %	76,49 %	23,51 %
Quintil 2	68,28 %	31,72 %	69,29 %	30,71 %	67,57 %	32,43 %
Quintil 3	61,14 %	38,86 %	57,58 %	41,32 %	68,29 %	31,35 %
Quintil 4	53,99 %	45,84 %	52,02 %	47,83 %	52,39 %	47,50 %
Quintil 5	32,55 %	66,32 %	32,33 %	65,65 %	34,01 %	64,38 %

	2007		2008		2009	
	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario
Quintil 1	67,84 %	31,66 %	71,76 %	27,86 %	67,30 %	31,74 %
Quintil 2	69,60 %	30,40 %	68,03 %	30,89 %	68,88 %	30,81 %
Quintil 3	61,61 %	38,28 %	57,29 %	42,22 %	62,78 %	36,97 %
Quintil 4	56,03 %	43,72 %	49,32 %	49,50 %	54,93 %	44,39 %
Quintil 5	32,06 %	66,02 %	32,40 %	66,57 %	34,06 %	61,86 %

	2010		2011		2012	
	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario
Quintil 1	59,08 %	40,92 %	67,01 %	32,99 %	66,52 %	33,28 %
Quintil 2	67,41 %	31,23 %	67,34 %	32,50 %	63,60 %	35,63 %
Quintil 3	55,46 %	43,53 %	54,68 %	44,54 %	58,30 %	41,41 %
Quintil 4	50,82 %	47,85 %	47,34 %	51,93 %	44,97 %	54,13 %
Quintil 5	34,06 %	61,86 %	32,49 %	63,04 %	34,41 %	62,33 %



**Tabla 1.** Tasa de Graduación Educación Superior 2007.

Cuba	21 %	Australia	66 %
Brasil	19 %	Finlandia	56 %
México	19 %	Italia	42 %
Chile	15 %	Japon	41 %
Venezuela	15 %	Portugal	37 %
Argentina	14 %	España	36 %
Colombia	11 %	Grecia	22 %

Fuente: UNESCO Compendio Mundial de la Educación 2007

**Cuadro 9.** Tasas de escolarización nivel medio 1980, 1991, 2001 y 2011.

	1980 *	1991 *	2001 *	2011 **
Población 13 a 17 años	63,3 %	71,8 %	85,3 %	85,0 %

\* Fuente: DINIECE. Tendencias recientes de la escolarización y terminalidad del nivel medio de enseñanza. 2003

\*\* Fuente: SITEAL con base en ECH del INDEC, 2013 (solo áreas urbanas)

**Cuadro 10.** EPH - Estudiantes entre 13 y 17 años que asisten a un establecimiento de nivel medio según sector de gestión y quintil de ingreso per cápita familiar.

	2006		2009		2012	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Quintil 1	87,00 %	12,96 %	88,67 %	11,26 %	87,36 %	12,56 %
Quintil 2	74,72 %	25,23 %	73,99 %	25,89 %	72,67 %	27,19 %
Quintil 3	64,88 %	35,01 %	61,72 %	38,28 %	58,17 %	41,14 %
Quintil 4	50,02 %	49,53 %	48,45 %	51,55 %	45,51 %	54,49 %
Quintil 5	33,80 %	66,20 %	39,74 %	60,20 %	37,18 %	62,82 %

**Cuadro 11.** Tasa de promoción efectiva 2009. Porcentaje de alumnos que se matriculan en el año de estudio siguiente al año lectivo siguiente.

Total	Secundaria - Ciclo Básico			Total	Secundaria - Ciclo Orientado		
	Año de estudio				Año de estudio		
	7°	8°	9°		10°	11°	12°
78,20	86,27	71,62	76,25	77,11	71,36	82,26	80,21

Fuente: Relevamientos Anuales 2009 y 2010. DINIECE. MEN.

## Bibliografía

- Barefoot, Betsy (2005) "Current Institutional Practices in the First College Year", in Upcraft, Gardner, Barefoot (comp.) *Challenging and supporting first year student. A handbook for proving first year in college.* San Francisco, Jossey-Bass.
- Barefoot, Betsy (2000) "The first-year experience. Are we making it any better?". In *About Campus*, January-February.
- Chiroleu, Adriana (2009a) "La inclusión de la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina". *Revista Iberoamericana de Educación* Nro. 48, OEI.
- Chiroleu, Adriana (2009b) "Políticas públicas de inclusión en la educación superior: Los casos de Argentina y Brasil". *Revista Pro-Posições*, Vol. 20, n° 2, UNICAMP. Campinas.
- Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2012) *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes.* IEC-CONAUD/UNGS. Buenos Aires.
- CINDA (2007) *Educación Superior en Iberoamérica: Informe, 2007.* Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo. Disponible en: [www.cinda.org](http://www.cinda.org)
- CINDA (2011) *El proceso de transición entre educación media y superior: experiencias universitarias.* Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.cinda.cl/download/libros/41-El%20Proceso%20de%20transici%C3%B3n%20entre%20educaci%C3%B3n%20media%20y%20superior.pdf>
- Dubet, Francois (2010) *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Duarte, B. (2009) "De aspirantes a alumnos. Una clasificación de los sistemas universitarios de admisión y su aplicación a las universidades nacionales de la Argentina", en Gvirtz, S. y Camou, A. (comp.) *La universidad argentina en discusión: sistemas de ingreso, financiamiento y evaluación de la calidad.* Buenos Aires: Gránica.
- Ezcurra, Ana María (2011) *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial.* IEC-CONAUD/UNGS. Buenos Aires.
- García de Fanelli, A. (2014) "Rendimiento académico y abandono universitario: Modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina". *Revista Argentina de Educación Superior (RAES).* Disponible en: [http://www.raes.org.ar/revistas/raes8\\_art1.pdf](http://www.raes.org.ar/revistas/raes8_art1.pdf)
- SITEAL (2009) *El tránsito del nivel medio al superior y el acceso diferenciado a las carreras terciarias y universitarias.* SITEAL, UNESCO, OEI. Disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/20090301.pdf>
- Rama, Germán (1976) *Educación, imágenes y estilos de desarrollo.* Documento DEALC.
- Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2011) "Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda". *Revista Innovación Educativa*, México DF, año 2011, vol. 11, p. 21 a 30.
- Tedesco, Juan Carlos (1981) *Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina.* Documento DEALC.
- Tedesco, Juan Carlos; Aberbuj, Claudia y Zacarías, Ivana (2014) *Pedagogía y democratización de la universidad.* Buenos Aires: Aique Edit.

## Bibliografía

- Tinto, Vincent (2004) *Student retention and graduation. Facing the truth living with the consequences*. The Pell Institute for the Study of Opportunity in Higher Education. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED519709.pdf>
- Trow, Martin (2005) *Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII*. Forthcoming in Philip Altbach, ed., *International Handbook of Higher Education*, Kluwer.
- Zelaya, Marisa (2012) "La expansión de universidades privadas en el caso argentino". *Revista Pro-Posições* vol. 23, n°2 Campinas May/Aug.

## 2. La contribución de las Carreras de Posgrado de la Argentina, en especial de Educación Superior, a la construcción de sociedades inclusivas

*Nelly Mainero / UNSL*

*Jaquelina Noriega / UNSL*

### Introducción

El propósito de este trabajo es reflexionar sobre el surgimiento y desarrollo de las Carreras de Posgrado, en particular de Educación Superior, en la Argentina, y su contribución a la construcción de sociedades inclusivas. Partimos de la hipótesis de que se ha ampliado la cobertura y con ello la inclusión, ya que prácticamente todas las universidades públicas y muchas privadas poseen en la actualidad una o más carreras de posgrado relacionadas con la Educación Superior. A ello deben agregarse las ofertas virtuales y los estudios totales o parciales articulados con dichas carreras, realizados por estudiantes argentinos en universidades del país o del exterior en el marco de becas u otros mecanismos de ayuda previstos por las propias instituciones; los programas generados desde el Estado Nacional; o los programas de intercambio y movilidad de posgrado, por convenios de reciprocidad entre países, entre instituciones, con financiamiento mixto o exclusivo de organismos de cooperación internacional, entre otras posibilidades. De acuerdo con la hipótesis planteada, la mayor cantidad de carreras, desarrolladas en casi todas las provincias de la Argentina, traería aparejada una consecuente respuesta a las demandas, por lo menos en términos de cantidad de alumnos que acceden. La calidad, contracara del proceso de inclusión para garantizar una efectiva democratización, debería estar asegurada por los procesos de evaluación y acreditación a los que las carreras son sometidas. En el caso de los posgrados, el mejoramiento de la calidad supone necesariamente la superación del carácter puramente certificante, credencialista o de una mera actualización de conocimientos que deberían ser parte del grado, lo que puede contribuir a una devaluación de los estudios realizados. Por el contrario, se requiere del desarrollo de conocimientos de punta que recojan las nuevas especializaciones y de su inserción en la investigación.

De acuerdo con Pedro Krostch<sup>1</sup>, es necesario promover la formación de investigadores y grupos de investigación en la base del sistema, que contribuyan a elevar el sentido común acerca de nuestra universidad. Los posgrados en Educación Superior, en su articulación con la investigación deben generar respuestas a las problemáticas de la universidad en particular y de la sociedad en general. Por ello, el aporte a la construcción de sociedades inclusivas, estaría dado también desde la investigación, desde las tesis y diversas actividades previstas en las carreras.

Realizamos un abordaje esencialmente descriptivo de uno de estos temas, la evolución de los posgrados en América Latina y en Argentina, sobre todo de las Carreras de Educación Superior, lo que nos posibilita extraer algunas reflexiones sobre estos aspectos, a modo de una primera aproximación a esta problemática, que podría extenderse en trabajos posteriores al resto de las dimensiones enunciadas. Para ello, recurrimos a los aportes de autores que se han ocupado del tema, a nuestra propia experiencia al respecto<sup>2</sup> y al relevamiento de datos oficiales.

## 2.1 La evolución de los posgrados en América Latina

La emergencia de las carreras de posgrado se produce en un contexto social de profundas transformaciones a escala global en todos los órdenes y es precisamente en este nivel donde más impactan los cambios. En la sociedad capitalista el conocimiento calificado adquiere un valor de capital económico (García Guadilla, 1994; Rama, 2011). Lo que produce cambios significativos en la Educación Superior a través de la investigación y del posgrado, caracterizados por una amplia diferenciación disciplinaria y creciente especialización (Rama, 2011). Su evolución comparte características comunes en América Latina. En la región, la formación de grado era hasta no hace mucho tiempo, suficiente para el ejercicio profesional. Los requerimientos de los mercados laborales, en la forma de conocimientos más específicos y competencias superiores que estos demandan van dando origen a los posgrados (Rama, 2009, 2010, 2011).

García Guadilla (1994) señala como características del posgrado en América Latina en ese entonces: la creciente importancia de las maestrías y doctorados; el relativo impacto de los posgrados en términos de la cantidad y calidad de conocimientos producidos, así como en provecho para

---

1 Pedro Krostsch bregó por este principio a través de numerosas publicaciones, conferencias y diálogos entre colegas.

2 Las autoras hemos participado en la Dirección de Carreras de Posgrado en Docencia Universitaria y en Educación Superior desde los años 90 en la UNSL, y en la Coordinación de la Red Argentina de Posgrados en Educación Superior desde su creación hasta el 2010 (Nelly Mainero); en la docencia de estas carreras en distintos espacios (Jaquelina Noriega y Nelly Mainero) y ambas coordinamos y participamos en distintos proyectos nacionales e internacionales sobre estas temáticas. En todos estos espacios la discusión y el trabajo en torno al mejoramiento, la consolidación de los posgrados en Educación Superior y la cooperación solidaria entre las instituciones ha sido un factor de constante preocupación.

la sociedad; la escasa relevancia en términos de áreas prioritarias; la débil vinculación de los posgrados con el mercado del trabajo; la tendencia del personal calificado a emigrar al exterior por intereses personales o demandas de la comunidad internacional, pasando a formar parte de la denominada “fuga de cerebros”, etc. Por lo que a su juicio se requiere de una mayor pertinencia y actualización, así como de una mayor articulación del sistema educativo en su conjunto con el mundo del trabajo y con las redes internacionales de conocimientos.

La fuerte expansión de los posgrados en la región se produce desde la década de los 90, sobre todo a nivel de las especializaciones, respondiendo a intereses diversos, entre ellos las exigencias de los mercados profesionales, las necesidades de titulación de las nuevas universidades que se crean, las demandas credencialistas, las nuevas exigencias académicas, etc. (Fernández Lamarra, 2003).

Claudio Rama (2009), (2010), (2011), ha desarrollado ampliamente la evolución de los posgrados en América Latina. Da cuenta de que en 1960, la región tenía aproximadamente 500.000 estudiantes terciarios. Desde 2000, América Latina alcanzó esa cantidad de estudiantes universitarios de posgrado y con tasas de crecimiento muy superiores a las tasas de incremento de la matrícula de grado. Entre 1994 y 2000 el incremento anual de la matrícula de posgrado fue del 31%. La mayor expansión se dio en Brasil y México, con más de 100.000 alumnos de cuarto nivel, seguidos de Argentina, Venezuela y Colombia, con más de 50.000 alumnos (Rama, 2010). Para el autor, la expansión de la cobertura guarda relación con las políticas nacionales y con la creciente estructuración de una división internacional del trabajo académico en la región; observa, entre otras características, que los países más grandes se han convertido en receptores de estudiantes de posgrado de la región y el amplio crecimiento del sector privado como oferente no solo en los posgrados sino en toda la Educación Superior, aunque releva diferencias entre los países. A ello se suma que los posgrados son, en general, arancelados promoviendo en consecuencia una lógica competitiva<sup>3</sup>.

Con relación a los estudiantes de posgrado en América Latina, Claudio Rama hace referencia a la selectividad de los procesos de admisión, el extendido criterio de autofinanciamiento, la escasa política de becas, la dedicación parcial de los estudiantes, ya que al mismo tiempo que cursan trabajan. Una excepción es la de Brasil, por sus políticas de apoyo a los posgrados, no obstante su alta selectividad, que determina un alto nivel de elitización (Rama, 2009). Señala, asimismo, que

...Los estudiantes de posgrado constituyen una población adulta joven con un alto rango de diversidad y con una mayor presencia masculina, siendo estas tendencias similares desde sus comienzos (Rama, 2009: 440).

---

3 Señala el autor que “solo en Brasil y en Uruguay los posgrados públicos son gratuitos, aunque mientras en Brasil son de acceso altamente selectivo, en Uruguay son de acceso abierto” (Rama, 2010: 52).

El crecimiento de las carreras ha sido continuo, logrando su consolidación como un nivel con sus propias especificidades, que en términos generales se caracteriza en la actualidad por su mayor inserción internacional, la diversidad de metodologías, el ajuste a sistemas de aseguramiento de la calidad y participación creciente del sector privado (Rama, 2010).

## 2.2 El desarrollo del posgrado en Argentina

Los estudios de posgrado en Argentina, en particular los doctorados, se inician tempranamente, vinculados a unas pocas carreras de grado de mayor desarrollo, que contemplan la habilitación para continuar con estos estudios. Sin embargo, no tienen mucha relevancia desde el punto de vista académico. Las carreras de mayor tradición en doctorados son las correspondientes a las disciplinas Físico-Naturales, en tanto que las especializaciones son comunes en Ciencias de la Salud.

En los 60 se desarrollan importantes equipos de investigación, sobre todo alrededor de las Ciencias Básicas, alentados por científicos que habían obtenido su doctorado en EEUU o Europa y se comienzan a desarrollar doctorados al estilo europeo, trabajando el investigador con un director, hasta concretar su tesis de doctorado (Fernández Lamarra, 2003). Otro antecedente lo constituye según el autor, el envío de jóvenes profesionales por parte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria a realizar maestrías en el exterior y la creación a su regreso de maestrías por convenios con varias universidades nacionales. Procesos similares se registran en algunas disciplinas de Ciencias Sociales. En el caso de las Ingenierías se comienzan a desarrollar especializaciones en la década de los 60 (Fernández Lamarra, 2003).

Un primer intento de organización nacional del posgrado se produce en el año 1984 con la creación del Sistema Universitario de Cuarto Nivel (SICUN), que constituye un esfuerzo de poco éxito. En 1994 el Ministerio de Educación crea la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) que comienza a regular el sistema e inicia el proceso de acreditación de maestrías y doctorados en 1995, convocando a la presentación voluntaria de las instituciones, con lo que logra acreditar 176 maestrías y doctorados en el país. Esta acción se enmarca en el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), encarado por el Gobierno Nacional, en el marco del cual un instrumento fundamental lo constituye el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) que, entre otras finalidades, se dirige al fortalecimiento de los posgrados y requiere, para acceder, su acreditación.

Al igual que en otros países de América Latina, en nuestro país a partir de la década de los noventa comienza la expansión de los posgrados, paralelamente al surgimiento de los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de Educación Superior y de sus carreras, desde una activa política promovida desde el Estado. Un hecho significativo lo constituye la emergencia en 1995, de la Ley de Educación Superior Nro. 24521, que determina la obligatoriedad de la acreditación de todas las Carreras de Posgrado por parte de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitarias) u otros organismos que pudieran crearse a tal fin. Establece, asimis-



mo, que gradualmente el título de doctor será condición para ejercer cargos de profesor universitario, uno de los factores que impulsan los estudios de posgrado. Si bien esta disposición ha tenido un alcance dispar en las distintas universidades, la titulación de posgrado ha ido adquiriendo gradualmente mayor relevancia para concursar los cargos universitarios. Lentamente se va instalando de hecho este requisito, ya que la posesión de mayores antecedentes académicos es uno de los factores determinantes para acceder a los cargos. En términos generales, los posgrados siguen siendo arancelados y las posibilidades de becas son escasas, por lo que deben ser afrontados por los estudiantes. También es poco relevante la inserción de estos en la investigación y fundamentalmente la gran expansión se produce en torno a las especializaciones<sup>4</sup>.

En 1997 se aprueba la Resolución 1168, que establece para nuestro país tres tipos de carreras de posgrado: especializaciones, maestrías y doctorados. Determina sus características y los estándares y criterios para su evaluación y acreditación. Según la norma citada, las Especializaciones tienen por objeto profundizar en el dominio de un tema o de un área determinada dentro de un campo profesional o de un área de aplicación de varias profesiones. Cuentan con una evaluación final de carácter integrador. Conducen a la obtención del título de Especialista, con especificación de la profesión o campo de aplicación. Las maestrías tienen por objeto proporcionar una formación superior en una disciplina o área interdisciplinaria, profundizando la formación en el desarrollo teórico, tecnológico, profesional. La formación incluye la realización de un trabajo, proyecto, obra o tesis de carácter individual bajo la supervisión de un director y concluye con su defensa, con la actuación de un jurado que incluye al menos un miembro externo a la institución. Conduce al otorgamiento del título de Magíster con especificación precisa de una disciplina o de un área interdisciplinaria. Los doctorados tienen por objeto la producción de aportes originales en un área de conocimiento cuya universalidad deben procurar. Culminan con la aprobación de una tesis de doctorado bajo la supervisión de un director y la defensa de la misma con la actuación de un jurado conformado con la mayoría de miembros externos a la institución o al menos uno de ellos externo. Conducen al título académico de doctor. La normativa citada establece los perfiles de las carreras consideradas con categoría, A, B o C de acuerdo a los parámetros que explicita para cada tipo de carrera. Las carreras de posgrado deben obligatoriamente presentarse a acreditación, aunque la categorización es voluntaria y debe ser solicitada expresamente. Durante varios años estuvo vigente esta normativa, la que fue reemplazada en el año 2011 por la Resolución 160-11 del Ministerio de Educación. Se establece expresamente en ella que los estándares que se determinan deberán aplicarse en un marco amplio y flexible que posibilite la consideración de las diferencias regionales, institucionales, disciplinares y profesionales y respetando los principios de autonomía y libertad de enseñanza. Se mantiene la misma tipología de carreras de posgrado y en esencia las

---

4 Entre ellos, Claudio Rama señala: "... en Argentina, la oferta de Programas de Especialización pasó del 38% en 1994 al 45,5 % en 2002, al tiempo que las ofertas de doctorados pasaron en ese mismo período de 31 % al 16,3. Sin embargo, las expansiones entre los estudiantes y el número de cursos son altamente diferenciados" (Rama, 2010: 53).

mismas características, con algunos cambios o precisiones que la norma anterior no contenía. Para el caso de las carreras de especialización se admiten distintos tipos de trabajos finales. Para el caso de las maestrías se amplían los objetivos y las posibilidades de requisitos para la graduación, determinando que es el de proporcionar una formación académica y/o profesional; profundizando el conocimiento teórico, metodológico, tecnológico, de gestión, o artístico, en función del estado de desarrollo correspondiente a una disciplina, área interdisciplinaria o campo profesional de una o más profesiones. Para el egreso, se requiere la presentación de un trabajo final individual y escrito que podrá realizarse a través de un proyecto, estudio de casos, obra, producción artística o tesis, según el tipo de maestría. Distingue dos tipos de maestría: académica y profesional. Con respecto al doctorado se especifica que la formación debe centrarse fundamentalmente en torno a la investigación desde la que se procurará realizar dichos aportes originales. Un cambio respecto de la Resolución anterior es que la tesis es evaluada por un jurado que incluye al menos un miembro externo a la institución universitaria y excluye al Director. Conduce al otorgamiento del título de doctor con especificación precisa de una disciplina o área interdisciplinaria. Otra novedad presente es la contemplación de las carreras interinstitucionales. Estas pueden establecerse por convenio con diferentes procesos formativos o bien con un único proceso formativo. La normativa también establece los aspectos que deberán contener los planes de estudio y reglamentaciones de funcionamiento de las carreras; especifica, asimismo, el desarrollo del proceso de acreditación, determina los requisitos que deben cumplir los integrantes de los comités evaluadores, contempla las eventuales recusaciones o excusaciones de estos, la realización de entrevistas y visitas a las instituciones que complementen la evaluación de la documentación presentada y, en caso de dictamen desfavorable, la visita a la institución, previa a la resolución definitiva, que posibilite salvar las deficiencias observadas.

Para visualizar la expansión en los últimos años y la cobertura actual de las carreras de posgrado en Argentina, recurrimos a recabar información oficial en los Anuarios de Estadística Universitaria, editados por el Ministerio de Educación de la Nación y disponibles en el sitio web de la Secretaría de Políticas Universitarias. A partir de los Informes de los años 2006 hasta el 2011 se puede extraer información sobre alumnos de carreras de posgrado en general y del área que nos interesa en particular, las Ciencias Humanas, en las que se inscriben las Carreras de Educación Superior –ya que no hay datos específicos sobre estas–, la que sintetizamos en cuadros que registran aspectos que consideramos relevantes para los objetivos de este trabajo, que consignamos en el Anexo I. De una simple lectura de los datos contenidos en los cuadros pueden observarse las siguientes tendencias:

### a) Evolución de la matrícula de carreras de posgrado en Argentina entre los años 2000 y 2011

Los alumnos totales de doctorado pasaron de 39.723 en año 2000, a 62.870 en 2006, con un fuerte decrecimiento bajando a casi la tercer parte con 11.410 alumnos en 2007 y luego retomando el crecimiento con 12.715 en 2008, 13.549 en 2009, 18.248 en 2010 y 21.246 en 2011.

Los alumnos totales de maestrías, pasaron de 16.398 en 2000 a 27.380 en 2006, a 27.449 en 2007, a 31.796 en 2008, a 33.144 en 2009, a 43.352 en 2010, a 45.173 en 2011. Se registra un crecimiento constante llegando en 2011 a más del doble de los alumnos existentes en 2000.

Los alumnos totales de especializaciones eran 17.281 en el 2000, 23.942 en 2006, 29.414 en 2007, 35.646 en 2008, 34.020 en 2009, 49.851 en 2010 y 58.236 en 2011. De acuerdo a estos datos, en 2011 la matrícula crece más de tres veces con respecto a la existente en el año 2000, corroborándose en Argentina lo que distintos autores señalan como característica de la expansión del posgrado en América Latina, centrado sobre todo a nivel de las especializaciones.

### b) Evolución de la matrícula de las Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas entre los años 2000 y 2011

En el caso de carreras de Ciencias Humanas, los alumnos de doctorado fueron 1227 en 2000, 2668 en 2006, 2441 en 2007, 2512 en 2008, 3010 en 2009, 5040 en 2010, bajando a 3539 en 2011. Se registra un crecimiento del doble de ingresantes entre 2000 y 2006, con un leve descenso en 2007. Luego de un fuerte crecimiento en 2010, el decrecimiento que se verifica en el total de las carreras de doctorado en 2007, se produce en este caso en 2011.

Los alumnos de maestrías de Ciencias Humanas fueron 3461 en 2000, 5804 en 2006, 4328 en 2007, 5545 en 2008, 5836 en 2009, 17480 en 2010 y 8999 en 2011. Se registra un crecimiento constante de la matrícula desde el 2000, y luego abrupto en 2010 donde prácticamente se duplica la matrícula, y decrece levemente en 2011.

Los alumnos de especializaciones de Ciencias Humanas pasaron de 1937 en 2000, a 4475 en 2006, a 5342 en 2007, a 5.820 en 2008, a 5927 en 2009, a 9464 en 2010 y a 14.247 en 2011. Aumenta de este modo en forma constante en cada año consignado, manteniendo cifras similares entre 2007 y 2009. Puede observarse un salto cualitativo en 2010, donde prácticamente se duplica la cantidad de alumnos y es considerable el crecimiento en 2011 (más de 3 veces) con respecto a la matrícula existente en 2000. En cinco años (de 2006 a 2011) se triplica la cantidad de estudiantes de posgrado en Ciencias Humanas en Argentina.

Puede apreciarse, asimismo, que la matrícula correspondiente al sector público, en todos los períodos consignados es significativamente mayor a la matrícula del sector privado.

Otro dato que surge es la correlación de la matrícula con la cantidad de ofertas de cada tipo de carrera de posgrado, información que incluimos más adelante.

### c) Evolución de los egresos de las Carreras de Posgrado en la Argentina entre los años 2000 y 2011

Con respecto a los egresados, se observa que en 2000 de un total de 5.044 doctores solo 23 pertenecían a las Ciencias Humanas; de 1762 magíster, 86 son egresados de Humanidades y de 1955 egresados con el título de especialistas, solo 28 son en Ciencias Humanas. En 2006 los doctores en Ciencias Humanas suman 60 (de un total de 4610); de 1697 egresados totales de maestrías, en Ciencias Humanas suman 51; y de 2228 egresados como especialistas, 48 lo son en Humanidades. Estas cifras dan cuenta del pequeño número de egresados en Ciencias Humanas que se registra con respecto al total de egresados de posgrado en nuestro país. Es interesante destacar que en 2006 no se registran egresados en especializaciones en el sector privado y que en el mismo año y en el mismo sector de gestión, los magíster y doctores egresados son solo 2 para cada caso. Con respecto al número de doctores de 2000 y 2006 se aprecia un crecimiento significativo, pues se registran más del doble de egresados. Los egresados de maestrías en 2006 decrecen, repuntando nuevamente el crecimiento de especialistas egresados hacia el mismo año. La cantidad de doctores egresados de instituciones privadas en 2000 es el doble que en las estatales, observándose un número significativo de egresos en 2006 respecto a los de las instituciones estatales. En 2007, de 696 egresados con el título de doctor, 105 son en Ciencias Humanas, 641 son magíster en la misma rama del conocimiento (de un total de 2221) y 258 son especialistas sobre un total de 3247. Se observa que el total de egresados de especializaciones es más del triple que el de las maestrías. En este año, se observa que los doctores egresados son casi equivalentes en número a los que pertenecen a instituciones privadas y estatales; mientras que en magíster y especialistas, la brecha persiste y se conserva la supremacía de los egresos del sector estatal. En 2008, se registran 746 titulaciones de doctorado de las cuales 114 son en Ciencias Humanas; de los 2427 egresos de Maestría, 290 son en Humanidades, registrándose 656 nuevos especialistas en Humanidades (de un total general de egresos de 4459). Se aprecian cantidades similares entre el sector estatal y privado en las maestrías con respecto al total. Se conserva la supremacía de egresados en instituciones estatales en los tres tipos de carreras, con respecto al sector privado. Se observa un crecimiento muy pequeño entre doctores egresados en Ciencias Humanas en 2007 y 2008. La cantidad de egresos con título de Magíster en Ciencias Humanas baja a la mitad en 2008 con respecto a 2007, y se triplica el número de egresados especialistas en Ciencias Humanas en 2008 con respecto a 2007. Se mantienen constantes las diferencias entre los egresos en instituciones de gestión pública y privada. De un total de 937 egresados con título de doctor en 2009, 145 lo son en Ciencias Humanas; de un total de 2635 egresados de maestrías en este mismo año, solo 305 son en Ciencias Humanas y suman 809 egresados de especializaciones (de un total general de 3757). El número de egresados doctores en el sector privado y estatal son similares, mientras que en el caso de las Maestrías y Especializaciones, las cifras de egresos son mayores en las instituciones estatales. Se observa el importante crecimiento de los egresados en especializaciones. En 2010, la cantidad de egresados en especializaciones en Ciencias Humanas continúa aumentando significativamente con respecto al

año inmediato anterior. También es posible observar un aumento interesante de doctores en Ciencias Humanas respecto a 2009, mientras que en el caso de las Maestrías el número de egresados en el mismo campo decayó levemente respecto al mismo año. Para 2011, el número de egresados en doctorado en Ciencias Humanas continúa en aumento tal como se venía registrando en años precedentes. Los egresados de maestrías en Ciencias Humanas aumentaron considerablemente, en tanto que la cantidad de egresos con el título de especialistas decreció levemente.

#### d) Relaciones ingreso-egreso de las carreras de posgrado en Ciencias Humanas entre los años 2000 y 2011

Si correlacionamos el número de ingresos con el número de egresos en los años de los que contamos con estadísticas para Ciencias Humanas, se observa lo siguiente:

- **Año 2000:** en doctorados ingresaron 1227 alumnos y egresaron 23, lo que representa el 1,87 % de los ingresantes. En maestrías ingresaron 3461 y egresaron 86: 2,48 %. En especializaciones ingresaron 1937 y egresaron 28: 1,44 %.
- **Año 2006:** en doctorado ingresaron 2668 y egresaron 60: 2,24 %. En maestrías ingresaron 5804 y egresaron 51: 0,87 %. En especializaciones ingresaron 4475 y egresaron 48: 1,07 %
- **Año 2007:** en doctorados ingresaron 2441 y egresaron 105: 4,30 %. En maestrías ingresaron 4382 y egresaron 641: 14,62 %. En especializaciones ingresaron 5342 y egresaron 258: 4,82 %.
- **Año 2008:** en doctorados ingresaron 2512 y egresaron 114: 4,53 %. En maestrías ingresaron 5545 y egresaron 290: 5,22 %. En especializaciones ingresaron 5820 y egresaron 656: 11,27 %.
- **Año 2009:** ingresantes del doctorado 3010 y egresaron 145: 4,81 %. En maestrías ingresaron 5836 y egresaron 305: 5,22 %. En especializaciones egresaron 809 de 5927 que ingresaron: 13,64 %.
- **Año 2010:** ingresantes de doctorado 5040 y egresaron 207: 4,10 %. En maestrías ingresaron 9433 y egresaron 262: 2,77 %. En especializaciones ingresaron 9464 y egresaron 1090: 11,51 %.
- **Año 2011:** en doctorados ingresaron 3539 y egresaron 318: 8,98 %. En maestrías ingresaron 8999 y egresaron 387: 4,30 %. En especializaciones ingresaron 14247 y egresaron 973: 6,82 %.

Es preciso señalar que de los datos de ingresos que se registran en cada año se puede apreciar el interés, la demanda en cada tipo de carrera y su evolución en el tiempo. De los datos de los egresos también pueden obtenerse importantes conclusiones, aunque no pueden correlacionarse directamente los ingresos con los egresos, ya que para ello habría que analizarlos en cada cohorte de alumnos, datos que no se consignan en los documentos consultados.

Como puede apreciarse, el porcentaje de egreso en las carreras en Ciencias Humanas es muy bajo. Si bien el ingreso fue en franco crecimiento desde 2000 hasta 2011, el porcentaje de egresados en general no supera 1 dígito, salvo en el caso de maestrías en 2007 y especializaciones en 2008, 2009 y 2010.

## 2.3 La especificidad de los posgrados en Educación Superior

Partimos de una concepción de Educación Superior no solo como una denominación que comprende al conjunto de instituciones tanto de nivel universitario como no universitario, sino como un objeto de estudio integrador de distintos conocimientos y prácticas vinculadas a estas. Con respecto a los posgrados de Educación Superior, consideramos este concepto en un sentido amplio, que comprende a los que ponen énfasis en una o varias de problemáticas que refieren en particular a las universidades, tales como Docencia y/o Gestión universitaria, Políticas y Gestión Universitaria, Educación Superior, Educación y Universidad, entre otras denominaciones. Al respecto, más allá del objeto de estudio propuesto por los distintos posgrados, coincidimos con Pedro Krotsch<sup>5</sup> en la necesidad de no escindir estas importantes funciones, intentando que contengan toda la problemática vinculada a la universidad. Sin embargo, este objetivo no es fácil de lograr, ya que las distintas ofertas enfatizan aspectos particulares, al igual que las propuestas de autores que se han ocupado de la problemática.

Según Pérez Lindo, mientras en Estados Unidos la gestión universitaria ya era un campo de análisis significativo, al igual que en Europa otros temas universitarios, en América Latina los estudios de la Educación Superior no tuvieron relevancia hasta la década de los 70. Las políticas de planificación y modernización, incentivadas por la CEPAL dieron lugar a estudios sobre la universidad, sobre todo en Brasil, México, Colombia y Argentina. Los temas que interesaban por ese entonces eran los modelos de organización universitaria, la formación de recursos humanos de alto nivel y los rendimientos académicos. Posteriormente, se trabajaron los contenidos ideológicos de las políticas universitarias, tanto desde el punto de vista de los gobiernos como de los movimientos reformistas y revolucionarios que buscaban el cambio, pasando a un “control ideológico” en las dictaduras militares (Pérez Lindo, 2010).

Al igual que en los posgrados en general, la emergencia de los posgrados en Educación Superior no responde a una planificación estratégica sino a motivaciones disímiles en sus orígenes, según Augusto Pérez Lindo (2010). No obstante reconocer que algunos autores relacionan la expansión del posgrado en el marco de los requerimientos de la sociedad del conocimiento, considera que en el caso de Argentina se debe a la expansión y complejización de las universidades y a la necesidad de estas de generar nuevos conocimientos para administrar y enseñar en nuevos contextos. Es así que surgen ofertas de carreras de posgrado en Docencia o en Gestión Universitaria en universidades públicas y privadas. Señala entre los principales motivos de la aparición de estos posgrados los cambios y crisis tanto en el sistema universitario como en su gestión, en el currículum, la expansión y masificación de la enseñanza universitaria, los impactos de la cultura informática, de la virtualización, de la internacionalización, del surgimiento de los mecanismos de evaluación y acreditación, de la necesidad de profesionalizar la docencia superior, el desarrollo de las

---

5 Ídem referencia contenida en la cita a pie de página.

ciencias cognitivas, de la epistemología, de las teorías organizacionales, entre otros. Carmen García Guadilla (1994) refiere a los posgrados en Ciencias Sociales los cuales considera deben contribuir a la formación para el desarrollo de políticas sociales y a los posgrados en el área de la formación de formadores, necesarios para ayudar a crear la articulación con el resto del sistema educativo. Sobre todo en estos posgrados postula la necesidad de que estos tengan en cuenta las nuevas formas de transmisión, circulación y apropiación de los conocimientos. Sin embargo, considera que las instituciones desaprovechan muchos de los recursos humanos calificados. Tampoco se han promovido estas formaciones desde políticas del Estado, sobre todo al comienzo y salvo excepciones en algunas instituciones que financiaron su cursado mediante becas en el marco de políticas de promoción de estos estudios, han tenido que ser solventados por los propios docentes.

Las carreras de posgrado en Educación Superior aparecen lentamente y al final de los 90 se expanden de manera sostenida, a tono con el resto de los posgrados. Según datos extraídos del sitio web de CONEAU, en 1999, en el Área de Ciencias de la Educación existían solo seis carreras acreditadas, de las cuales 5 estaban relacionadas a la Educación Superior<sup>6</sup>. En algunos de estos programas se llevó a cabo un importante esfuerzo cooperativo entre las instituciones. Por citar uno de estos ejemplos, en el que participamos activamente, comentamos el caso de las universidades nacionales de San Luis, Río Cuarto y San Juan. La vinculación se inicia desde los primeros años de la década de los 90 y continúa de forma ininterrumpida a lo largo de más de dos décadas, con el emprendimiento conjunto de proyectos que han fortalecido las relaciones y han contribuido a la solución de problemas comunes. En 1992 se diseña un Curso de Posgrado Regional Interuniversitario de Capacitación en Docencia Universitaria, el que fue desarrollado en cada una de las sedes en los años 1993 y 1994. Sobre la base de esta exitosa experiencia se firma un Convenio de Cooperación Interinstitucional y se comienza a trabajar en un Proyecto conjunto de Especialización en Docencia Universitaria, la que fue creada en cada Universidad, comenzando a dictarse a partir del año 1996 y replicada para varias cohortes en cada una de las sedes. Actualmente la Universidad Nacional de San Juan continúa desarrollando esta carrera. La Universidad Nacional de Río Cuarto dicta la Especialización hasta el año 2004, y desde el año 2000 pone en marcha un nuevo Proyecto: la Maestría en Educación y Universidad. La Universidad Nacional de San Luis, reestructura el Plan de Estudios inicial y pone en marcha a partir del año 2001 las Carreras de Maestría y Especialización en Educación Superior. Todas estas Carreras fueron acreditadas y categorizadas

---

6 Ellas son: 1. Especialización en Formación de Formadores, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, categorizada B por Resolución 296-99. -Especialización en Docencia Universitaria, dependiente de la Secretaría Académica de Rectorado de la Universidad Nacional de Río Cuarto, categorizada B por Resolución 639-99. / 2. Especialización en Docencia Universitaria, de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis, categorizada C Por Resolución 633-99. -Especialización en Docencia Universitaria, dependiente de la Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes, de la Universidad Nacional de San Juan, categorizada B por Resolución 631-99. / 3. Especialización en Docencia Universitaria de Disciplinas Tecnológicas, dependiente de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Catamarca, categorizada C por Resolución 632-99.

por CONEAU, en algunos casos en más de una oportunidad. No obstante los cambios en las políticas institucionales que dieron origen a las nuevas vertientes, el trabajo cooperativo entre las tres universidades se mantiene constante, integrando en los últimos años otros proyectos cooperativos conjuntos desde los que se llevan a cabo importantes actividades de cooperación, expandiendo su accionar al ámbito internacional. A su vez, se firman nuevos convenios entre las tres universidades que posibilitan la articulación de los estudios y la movilidad de los alumnos y permiten que los egresados de las carreras de Docencia Universitaria de las Universidades de San Juan y Río Cuarto puedan completar el ciclo de la Maestría en Educación Superior en la Universidad Nacional de San Luis. Estas actividades se hacen extensivas a las universidades nacionales y extranjeras participantes en los proyectos cooperativos comentados, también en el marco de la firma de convenios específicos. Pueden señalarse otros proyectos cooperativos en Educación Superior, tales como la Red Argentina de Postgrados de Educación Superior, creada en el año 2005, integrada por casi todas las universidades del país que ofrecen este tipo de carreras, la cual se constituyó a los efectos de consolidar y articular acciones académicas tendientes al mejoramiento de la calidad de las carreras de posgrado. A partir de entonces viene sosteniendo una serie de acciones orientadas a esos fines, tales como: la puesta en marcha de una biblioteca digital, la edición de una revista digital, y la realización de Congresos específicos. Otro programa de cooperación en el área es la AEGES (Asociación de Especialistas en Gestión de la Educación Superior), conformada por los egresados de estas carreras de la Universidad de Mar del Plata con proyección a otras similares del país y de los países vecinos, que ha desarrollado entre otras importantes acciones la realización de los Coloquios de Gestión Universitaria en América del Sur, que cuentan ya con sucesivas reediciones. Asimismo, la Red Riepesal (Red de Estudios de las Políticas de Educación Superior en América Latina), que nuclea a referentes en estas áreas y ha realizado importantes actividades como la realización de encuentros, publicaciones de libros, etc. Los Encuentros sobre la Universidad como objeto de investigación y la Revista Pensamiento Universitario, creación de Pedro Krotsch, están entre las primeras acciones que concitaron la participación de especialistas y contribuyeron notablemente al crecimiento y consolidación del campo de estudios sobre la Educación Superior.

Según Trebino, H. (2010), hasta el año 2010 la cantidad de posgrados específicamente orientados a la Docencia universitaria o a la Educación Superior sumaban un total de 77; 47 carreras referidas a la Docencia Universitaria y 30 referidas a la Educación Superior<sup>7</sup>.

---

7 Las registradas por el autor son las siguientes: Doctorados: 1 en Educación Superior acreditado. Ninguno en Docencia Universitaria; Maestrías: en Docencia Universitaria: 11 acreditadas y 4 no acreditadas; en Educación Superior: 8 acreditadas y 7 no acreditadas; Especializaciones: en Docencia Universitaria: 23 acreditadas, 7 no acreditadas y 2 en evaluación. En Educación Superior: 7 acreditadas y 5 no acreditadas.



Para conocer los datos actuales, realizamos un relevamiento de los posgrados actualmente vigentes que figuran en sitios web de consulta masiva. Hemos encontrado que se difunden 28 Maestrías y 40 Especializaciones referidas a Educación Superior. De estas últimas, 36 son presenciales y 3 con la modalidad a distancia. Las carreras de Maestría tienen una duración desde un año y medio hasta cuatro años, y las Carreras de Especialización entre uno y dos años. Como no se consignan datos referidos a la acreditación ni duración en horas, no es posible establecer si todas se adecuan a las reglamentaciones vigentes en este aspecto. En el sitio web de CONEAU relevamos las carreras que han sufrido procesos de acreditación, en algunos casos en más de una oportunidad, las que se reseñan en el siguiente cuadro:

**Cuadro:** Carreras de posgrado en Educación Superior, evaluadas y acreditadas por CONEAU, discriminadas por tipo de carrera, universidad de origen, unidad académica participante y resultados obtenidos

Tipo de Carrera	Denominación	Universidad	Unidad Académica	Categorización	Nro. de Resolución
Doctorado	En Educación Superior	Universidad de Palermo	Facultad de Ciencias Sociales	Cn	209/04
Doctorado	En Educación Superior	Universidad de Palermo	Facultad de Ciencias Sociales	C	354/07
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Salta	Facultad de Ciencias de la Salud	C	212-07
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Salta	Facultad de Ciencias de la Salud	C	60/14
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional del Litoral	Facultad de Humanidades y Ciencias	C	594/07
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Tucumán	B	992/13
Especialización	En Docencia de la Educación Superior	Universidad Nacional de la Matanza	Escuela de Posgrado	No solicita	990/13
Especialización	En Docencia de Nivel Superior	Universidad Juan Agustín Mazza	Vicerrectorado Académica	No solicita	193/05
Especialización	En Docencia de Nivel Superior	Universidad Juan Agustín Mazza	Vicerrectorado Académico	No solicita	989/13
Especialización	En Docencia en Educación Superior	Universidad Nacional de La Pampa	Facultad de Ciencias Humanas	C	257/13
Especialización	En Docencia Superior	Universidad Nacional de Jujuy	Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales	C	223/04

Continúa en la siguiente página

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CARRERAS DE POSGRADO  
**NELLY MAINERO / JAQUELINA NORIEGA**

Especialización	En Docencia Superior	Universidad Nacional de Jujuy	Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales	C	261/13
Especialización	En Docencia Universitaria	Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina	Secretaría Académica	Proyecto	712-04
Especialización	En Docencia Universitaria	Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina	Secretaría de Investigación y Desarrollo	No solicita	372/07
Especialización	En Docencia Universitaria	Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina	Facultad de Ciencias de la Seguridad. Departamento de Investigación y Desarrollo	No solicita	986-13
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Cuyo	Secretaría Académica de la Universidad Nacional de Cuyo	B	402/00
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Cuyo	Facultad de Filosofía y Letras	A	441-07
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Río Cuarto	Secretaría Académica de Rectorado	B	630/99
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de La Plata	Secretaría de Asuntos académicos	A	262/13
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	Secretaría Académica Rectorado. Dirección General de Servicios Académicos. Unidad de Pedagogía Universitaria	Cn	517/01
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional San Nicolás	No solicita	993/13
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Haedo. Secretaría de Secretaría de Ciencia y Técnica y Extensión	No solicita	132/02
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Misiones	Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Secretaría de Investigación y Posgrado	B	383/13
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional del Litoral	Facultad de Humanidades y Ciencias	B	993/13

Continúa en la siguiente página

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CARRERAS DE POSGRADO  
**NELLY MAINERO / JAQUELINA NORIEGA**

Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional del Nordeste	Facultad de Humanidades	C	294/04
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional del Nordeste	Facultad de Humanidades	B	384/13
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Mar del Plata	Facultad de Humanidades	C	293/04
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Mar del Plata	Facultad de Humanidades	C	1160/13
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Formosa	Facultad de Humanidades	No solicita	386/13
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de San Juan	Facultad de Filosofía, Humanidades y Arte.	B	291-07
Especialización	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de San Luis	Facultad de Ciencias Humanas	C	329/00
Especialización	En Docencia Universitaria de Disciplinas Tecnológicas	Universidad Nacional de Catamarca	Facultad de Ciencias Agrarias. Departamento de Posgrado	C	632/99
Especialización	En Docencia Universitaria en Ciencias de la Salud	Universidad Nacional de Tucumán	Facultad de Medicina	Proyecto	159-850/98
Especialización	En Docencia Universitaria en Ciencias de la Salud	Universidad Nacional de Tucumán	Facultad de Medicina	Cn	159-01
Especialización	En Docencia Universitaria en Ciencias de la Salud	Universidad Nacional de Tucumán	Facultad de Medicina	No solicita	536-11
Especialización	En Docencia Universitaria en Ciencias Empresariales y Sociales	Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales	Departamento de Capacitación Docente de la U. de Ciencias Empresariales y Sociales	Proyecto	271/00
Especialización	En Docencia Universitaria en Ciencias Empresariales y Sociales	Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales	Departamento de Posgrado	No solicita	577-09
Especialización	En Docencia Universitaria para Ciencias Económicas	Universidad de Buenos Aires	Facultad de Ciencias Económicas	No solicita	1078/11

Continúa en la siguiente página

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CARRERAS DE POSGRADO  
**NELLY MAINERO / JAQUELINA NORIEGA**

Especialización	En Docencia Universitaria con orientación en Ciencias Veterinarias y Biológicas	Universidad de Buenos Aires	Facultad de Ciencias Veterinarias	C	435/08
Especialización	En Docencia Universitaria con orientación en Ciencias Veterinarias y Biológicas	Universidad de Buenos Aires	Facultad de Ciencias Veterinarias	B	1141/13
Especialización	Docencia y Gestión universitaria con orientación en Ciencias de la Salud	Universidad Nacional del Nordeste	Facultad de Odontología	B	319/13
Especialización	En Educación Superior	Universidad Nacional de Misiones	Facultad de Ingeniería	No solicita	881/05
Especialización	En Educación Superior	Universidad Nacional de San Luis	Facultad de Ciencias Humanas	Bn	191/05
Especialización	En Educación Superior	Universidad Nacional de San Luis	Facultad de Ciencias Humanas	A	495/13
Especialización	En Enseñanza de la Educación Superior	Universidad Católica de Cuyo	Facultad de Filosofía y Humanidades	Proyecto	416/00
Especialización	En Gestión de la Educación Superior	Universidad Juan Agustín Mazza	Vicerrectorado	No solicita	841/13
Especialización	En Gestión de la Educación Superior	Universidad Nacional de Santiago del Estero	Escuela para la Innovación Educativa	No solicita	235/04
Especialización	En Gestión y Docencia para la Educación Superior	Universidad Nacional de Tres de Febrero	NIDEFE (Núcleo interdisciplinario de Formación y Estudios para el desarrollo)	Proyecto	060/06
Especialización	En Gestión y Docencia para la Educación Superior	Universidad Nacional de Tres de Febrero	Dirección académica de Posgrado	B	340/13
Maestría	En Docencia Superior Universitaria	Universidad Nacional de Tucumán	Facultad de Filosofía y Letras. Instituto Coordinador de Programas de Capacitación	An	634/99
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad de Buenos Aires	Secretaría Académica de Rectorado	Cn	268/13
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Tucumán	No solicita	665/07

Continúa en la siguiente página

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CARRERAS DE POSGRADO  
**NELLY MAINERO / JAQUELINA NORIEGA**

Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional San Nicolás. Secretaría Académica	Proyecto	407/99
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional San Nicolás	No solicita	546/08
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Rosario	No solicita	267/06
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Rosario	No solicita	272/13
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Mendoza	No solicita	204/01
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Mendoza	No solicita	292/07
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional General Pacheco	No solicita	910/13
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Córdoba	No solicita	205/01
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Córdoba	No solicita	446/07
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Facultad Regional Buenos Aires. Secretaría Académica.	No solicita	410/99
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Tecnológica Nacional	Departamento de Maestrías y Doctorados Facultad Regional Buenos Aires	No solicita	353/07
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Misiones	Facultad de Ingeniería	Cn	390/00
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional del Litoral	Facultad de Humanidades y Ciencias	C	183/07
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional del Nordeste	Facultad de Humanidades	Proyecto	061/06
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional del Litoral	Facultad de Formación Docente en Ciencias	Cn	368/01
Maestría	En Docencia Universitaria	Universidad Nacional de Cuyo	Facultad de Filosofía y Letras	B	271/13

Continúa en la siguiente página

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CARRERAS DE POSGRADO  
**NELLY MAINERO / JAQUELINA NORIEGA**

Maestría	De la Universidad de Palermo en Educación Superior	Universidad de Palermo	Rectorado	C	387-00
Maestría	De la Universidad de Palermo en Educación Superior	De la Universidad de Palermo en Educación Superior	Facultad de Ciencias Sociales Cátedra UNESCO Historia y Futuro de la Humanidad	C	449/07
Maestría	En Educación Superior	Universidad Nacional de San Luis	Facultad de Ciencias Humanas	Bn	196/05
Maestría	En Educación Superior	Universidad Nacional de San Luis	Facultad de Ciencias Humanas	B	44/14
Maestría	En Educación Superior	Universidad Nacional del Comahue	Facultad de Ciencias de la Educación	Cn	629/99
Maestría	En Educación Universitaria	Universidad Nacional de Rosario	Facultad de Humanidades y Artes	Bn	295/04
Maestría	En Educación Universitaria	Universidad Nacional de Rosario	Facultad de Humanidades y Artes	C	389/13
Maestría	En Educación y Universidad	Universidad Nacional de Río Cuarto	Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Ciencias de la Educación	Proyecto	636/99
Maestría	En Educación y Universidad	Universidad Nacional de Río Cuarto	Facultad de Ciencias Humanas	C	445/07

Fuente: elaboración propia basada en datos extraídos de la Página Web de CONEAU (Fecha de consulta 26 de junio de 2014).

Como puede apreciarse, la cantidad de carreras relevadas es de 55, distribuidas de la siguiente manera: 1 Doctorado, 21 Maestrías y 33 Especializaciones. La mayoría son carreras ofrecidas por Universidades Nacionales. Solo figuran las carreras acreditadas y no se brinda información, por lo menos en el sitio web consultado, sobre las que han resultado no acreditadas.

Puede observarse que hay denominaciones diversas en torno al objeto de estudio de la Educación Superior: es recurrente la de Docencia Universitaria en general, aunque en algunos casos está referenciada a determinadas disciplinas. El detalle de carreras acreditadas es el siguiente:

- Doctorados en Educación Superior: 1.
- Maestrías en Docencia Universitaria: 13
- Maestría en Docencia Superior Universitaria: 1
- Maestría en Gestión Universitaria: 1
- Maestría en Política y Gestión de la Educación Superior: 1
- Maestría en Educación y Universidad- Educación Universitaria: 2
- Maestrías en Educación Superior: 3
- Especializaciones en Docencia Universitaria: 17
- Especialización en Docencia Universitaria en Disciplinas Técnicas: 1
- Especialización en Docencia Universitaria en Ciencias de la Salud: 2
- Especialización en Docencia Universitaria en Ciencias Empresariales y Sociales: 1
- Especialización en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas: 1
- Especialización en Docencia Universitaria con Orientación en Ciencias Veterinarias y Biológicas: 1
- Especializaciones en Educación Superior: 2
- Especializaciones en Docencia en Educación Superior: 2
- Especialización en Enseñanza de la Educación Superior: 2
- Especialización en Gestión de la Educación Superior: 2
- Especialización en Gestión y Docencia de la Educación Superior: 1
- Especialización en Docencia de la Educación Superior: 3

En el caso de los doctorados, cabe aclarar que solo un doctorado está acreditado con esta temática, pero es posible que en varios doctorados en Educación se traten temáticas referidas a la Educación Superior, al igual que algunas de sus tesis de doctorado pueden estar vinculadas a esta temática.

En algunas universidades hay dos o más carreras de Educación Superior en distintas unidades académicas. El caso más significativo en número es el de la Universidad Tecnológica Nacional, que en sus distintas sedes tiene carreras sobre todo referidas a la Docencia Universitaria.

Las unidades académicas presentantes en cada institución son variadas e incluso pueden variar en una misma institución en sucesivas acreditaciones.

Hay carreras que han sufrido al menos dos procesos de evaluación y acreditación. Otras,

solo un proceso. No se puede extraer de esta información si están vigentes y no se han presentado a nuevas convocatorias o finalizaron su dictado, ya que no hay un seguimiento de las carreras. Puede tratarse, como en el caso de la UNSL, que se haya finalizado una carrera Docencia Universitaria que estaba acreditada y se haya presentado una nueva Carrera en Educación Superior, tanto Maestría como Especialización.

Se observa, además, que muchas instituciones no solicitan categorización. Si bien esta solicitud es voluntaria, se podrían evaluar los motivos por los cuales se toma esta decisión. Del total de 55 carreras, solo 1 maestría y tres especializaciones han obtenido la categoría A en alguna oportunidad. 15 carreras han obtenido la categoría B en alguna oportunidad y 27 carreras han obtenido la categoría C en alguna oportunidad. El resto de las carreras o son consideradas proyectos o bien no han solicitado categorización. En términos generales, aunque con excepciones, en la segunda o tercera oportunidad se mejora la calificación.

Comparando la información obtenida en sitios web de consulta masiva, con la ofrecida por CONEAU, se desprende que aún en la actualidad hay carreras que no han sido sometidas a procesos de evaluación y acreditación.

## 2.4 Algunas reflexiones

Tomando en consideración los desarrollos precedentes, podemos realizar algunas reflexiones en torno a la expansión, la cobertura y la contribución a la construcción de sociedades inclusivas de los posgrados, sobre todo de Educación Superior. Como ya lo expresamos, dada la finalidad descriptiva y de primera aproximación a la temática, no es posible formular conclusiones definitivas, las que requerirían de estudios más específicos e indagaciones empíricas.

Podemos observar grandes coincidencias en las características que se registran en el desarrollo de los posgrados en América Latina, en nuestro país en general y en los posgrados en Educación Superior en particular, sobre todo con relación a la época del comienzo de la expansión, tipo de carreras predominantes, salvo algunas excepciones como lo es la gratuidad o la alta selectividad que se da sobre todo en Brasil. Puede inferirse que también se comparte la emergencia y expansión voluntarista que responde a diversos intereses, entre los cuales se pueden señalar: las nuevas demandas de la sociedad del conocimiento, las exigencias de los mercados laborales, las necesidades de titulación de las nuevas universidades, las nuevas exigencias académicas, las demandas credencialistas, etc.

En cuanto a la oferta de carreras de posgrado relacionadas con la Educación Superior, hemos podido observar que se ha dado un importante crecimiento en las últimas décadas. Las especializaciones son las que mayoritariamente han crecido. Las propuestas de maestrías también se han incrementado notablemente. Pero no ocurre lo propio en el caso de los doctorados, dado que existe solo uno específico en el campo y ha decrecido en número de alumnos en general con respecto



a las tendencias iniciales. La oferta de doctorados en el campo de la Educación en Argentina es sumamente general siendo en su mayoría Doctorados en Educación o Ciencias de la Educación; ello no quita que el perfil de los doctorandos no oriente el perfil investigativo hacia la Universidad y la Educación Superior. Resulta interesante en este punto pensar en la idea de investigación en las universidades públicas, orientada hacia la mejora, el desarrollo, la innovación. Tener presente el fuerte compromiso social de la investigación para el desarrollo, la integración, la democratización y la inclusión. Si pensamos que desde la misma normativa el perfil del doctor implica la formación como investigador, que no haya propuestas de doctorados específicos en Educación Superior está demostrando un vacío en el campo sobre el cual es necesario reflexionar. Preguntarse, en este sentido, cómo contribuirá el campo de la Educación Superior a la innovación, el desarrollo, la democratización y la inclusión.

El número de egresados, en general, es bajo. Sabemos que influyen en las graduaciones el largo tiempo que insume las tesis, la dedicación parcial a los estudios, el escaso acceso a becas, etc. Sin embargo, puede apreciarse que en los últimos años el posgrado se ha continuado consolidando y afianzando en Argentina. En este proceso se ha ido paulatinamente conformando como un nivel universitario propio con sus particularidades bien diferenciadas del grado, alcanzando paulatinamente inserción internacional y generalizándose cada vez más la cultura de la evaluación y acreditación, así como el crecimiento de la oferta privada.

No hemos podido acceder a estudios que especifiquen las procedencias de los estudiantes de posgrado. Habría que verificar si está representada la diversidad de potenciales aspirantes y si el nivel de egreso guarda relación con el ingreso. Seguramente la ampliación del acceso al nivel superior también se debe traducir en el acceso a los posgrados de poblaciones socioeconómicamente más desfavorecidas o de grupos más diversos en general. Sin embargo sabemos que, por una parte, la educación en general es muy limitada para ellos y la graduación en niveles previos es más limitada, por lo tanto el acceso a los posgrados lo es también. Por otra parte, al ser los posgrados por lo general arancelados, puede ser otro limitante, de no contar con acceso a becas o estímulos económicos para su realización. Asimismo, se podría indagar desde la perspectiva de los estudiantes las motivaciones que los llevan a realizar los posgrados en Educación Superior y dar cuenta si la elección está dada por sus intereses en la temática o bien por su mayor accesibilidad o por no disponer de otras ofertas alternativas en su lugar de origen. El hecho de que la mayor parte de los estudiantes trabajan y deben afrontar el pago de sus estudios nos permite inferir estas posibilidades.

Los procesos de evaluación y acreditación parecen haber sido un fuerte motor de impulso a los posgrados, ya que el estar acreditados es un requisito indispensable en la mayoría de los programas internacionales que ofrecen financiamiento para acceder a ellos. También pueden haber advertido, tanto las instituciones como sus actores –pese a las resistencias iniciales–, la importancia de contar con este requisito, más allá de la obligatoriedad que introduce la Ley de Educación Superior, ya desde 1995. Sin embargo, de la información relevada sobre las carreras de posgrado actualmente vigentes puede apreciarse que aún hoy hay carreras que no han sido sometidas a procesos de evaluación y acreditación.

De la normativa de reglamentación de los posgrados puede apreciarse en los últimos años la mayor amplitud de criterios en cuanto a tipos de maestrías y especializaciones, articulaciones interinstitucionales, etc. Hemos visto la importancia de estos procesos cooperativos para el fortalecimiento del posgrado. En cuanto a los procesos de evaluación y acreditación de los posgrados, de la lectura de los distintos datos y de la propia experiencia podemos visualizar el real sentido de mejoramiento de la calidad que ha ido adquiriendo en los últimos años, lo que se puede apreciar también en la normativa. En la actualidad los procesos permiten realizar adecuaciones y mejoramientos que son señalados por los pares, antes de la evaluación definitiva, es decir que están más dirigidos al mejoramiento de la calidad que en las primeras etapas de la actuación de la CONEAU.

Seguramente, con el transcurrir de los años las distintas funciones cumplidas por los posgrados en Educación Superior pueden haber ido variando en consonancia con los nuevos requerimientos y paradigmas; la influencia de los procesos de evaluación y acreditación a los que fueron sometidos sobre todo en sus comienzos, su emergencia espontánea y caótica por la cual persiguieron finalidades restringidas a los intereses y necesidades específicos de las instituciones y de los académicos intervinientes en su gestión. De todas maneras, la mayor cantidad de carreras referidas a Docencia Universitaria da cuenta de un interés o necesidad mayor de estos contenidos. Habría que indagar en cada plan de estudios si sus contenidos refieren a conocimientos de punta, de alta densidad, como lo describe Rama (2011), o siguen cumpliendo una función remedial de conocimientos que deberían ser parte del grado, sobre todo en el caso de las carreras específicamente orientadas a la Docencia Universitaria, que son tomadas por profesionales que necesitan esta formación para ejercer la docencia, ya que su formación de grado no la contempla.

Si bien no hemos profundizado en el análisis de la calidad de los posgrados, a partir de la información relevada sobre los de Educación Superior, podemos extraer algunas apreciaciones sustentadas en las categorizaciones obtenidas por las carreras, siendo minoritarias las categorizadas A, aproximadamente la mitad categorizadas B y la mayor parte categorizadas C. Por otra parte, es significativo el número de carreras que no solicita acreditación. Estos datos pueden estar dando cuenta de cuestiones asociadas a la calidad.

En Argentina, si bien el posgrado no otorga incumbencias profesionales, cada vez con mayor claridad moldea el acceso a los puestos de trabajo, incluidos los de educación, en particular universitaria. En los últimos años se ha realizado un importante avance respecto a que las universidades reconozcan los títulos de especialista, magíster y doctor por lo que se paga un plus salarial, que si bien no es importante en cuanto al monto, es relevante en cuanto al reconocimiento de la importancia de la titulación.

Dados los contenidos de los planes de estudio de las Carreras de Posgrado en Educación Superior, seguramente los trabajos finales y tesis u otras actividades académicas se orientan al análisis e investigación de problemáticas de la universidad y/o de la sociedad. Los recurrentes problemas relacionados con el ingreso, la permanencia y la graduación de los estudiantes son objeto de tesis de maestrías y doctorados, tanto como también los referidos a las instituciones, la gestión y las políticas universitarias. Cabría preguntarse si los nuevos conocimientos producidos son ade-

cuadramente utilizados para el mejoramiento de las instituciones y de la sociedad. Asimismo, si tenemos en cuenta que la formación de posgrado aporta formación permanente y sistemática, ofrece especialización en algunos aspectos del amplio campo de la Educación Superior, permite la formación en investigación, resulta importante analizar el comportamiento de los académicos argentinos respecto a la formación de posgrado. También es importante pensar en la contribución que desde el campo de la Educación Superior se realiza al sistema de ciencia y tecnología y a la vinculación con la sociedad, mediatizada por la formación en investigación que ofrece el posgrado, aunque estos aspectos exceden lo desarrollado en este trabajo.

Si bien se ha avanzado en los posgrados, todavía existen en la actualidad aspectos que deben ser mejorados para garantizar la mayor inclusión y calidad, entre ellos: políticas de becas, contemplación de tiempos exclusivos para el estudio de carreras de posgrado, mayor cobertura financiera por parte del Estado de los programas para asegurar su gratuidad, entre otros. Estos y otros factores seguramente influyen en las cifras encontradas al momento de comparar ingresos y egresos en las carreras estudiadas para el área de Humanidades, que demuestran muy poco porcentaje de egresos, aspectos sobre los que es necesario seguir trabajando.

## 2.5

### Anexo de gráficos:

#### Evolución de las Carreras de Posgrado en General y de Posgrado en Ciencias Humanas entre los años 2000 y 2006

**Cuadro 1.** Total de estudiantes de Carreras de Posgrado en los años 2000 y 2006, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	2000: 39.725	2000: 28.314	2000: 11.411
	2006: 62.870	2006: 48.331	2006: 14.539
Maestría	2000: 16.398	2000: 10.985	2000: 5.413
	2006: 27.380	2006: 19.215	2006: 8.165
Especialización	2000: 17.281	2000: 12.934	2000: 4.347
	2006: 23.942	2006: 18.862	2006: 5.080

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2000-2006

**Cuadro 2.** Estudiantes de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en los años 2000 y 2006, discriminados por tipo de carrera y sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	2.000: 1.227	2.000: 1.021	2.000: 206
	2.006: 2.668	2.006: 2.264	2.006: 404
Maestría	2.000: 3.461	2.000: 3.114	2.000: 347
	2.006: 5.804	2.006: 4.315	2.006: 1.489
Especialización	2.000: 1.937	2.000: 1.491	2.000: 446
	2.006: 4.475	2.006: 3.818	2.006: 657

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2000-2006.

**Cuadro 3:** Egresados de Carreras de Posgrado en los años 2000 y 2006, discriminados por tipo de carrera y sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	2000: 218	2000: 130	2000: 88
	2006: 685	2006: 584	2006: 97
Maestría	2000: 1762	2000: 631	2000: 1131
	2006: 1697	2006: 721	2006: 982
Especialización	2000: 1955	2000: 1334	2000: 621
	2006: 2228	2006: 1325	2006: 901

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2000-2006.

**Cuadro 4:** Egresados de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en los años 2000 y 2006, discriminados por tipo de carrera y sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	2000: 23	2000: 7	2000: 16
	2006: 60	2006: 58	2006: 2
Maestría	2000: 86	2000: 73	2000: 13
	2006: 51	2006: 49	2006: 2
Especialización	2000: 28	2000: 19	2000: 9
	2006: 48	2006: 48	2006: 0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2000-2006.

**Cuadro 5:** Total de estudiantes de Carreras de Posgrado en el año 2007, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	11410	9020	2333
Maestría	27449	18886	8091
Especialización	29414	22819	6391

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2007.

**Cuadro 6:** Estudiantes de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en el año 2007, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	2441	1672	769
Maestría	4382	3680	702
Especialización	5342	4740	602

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2007.

**Cuadro 7:** Egresados de Carreras de Posgrado en el año 2007, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	696	490	194
Maestría	2221	882	1244
Especialización	3247	1936	1247

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2007.

**Cuadro 8:** Egresados de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en el año 2007, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	105	55	50
Maestría	641	211	43
Especialización	258	452	140

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2007.

**Cuadro 9:** Estudiantes totales de Carreras de Posgrado en el año 2008, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	12715	9475	3178
Maestría	31796	22580	8689
Especialización	35649	28060	7329

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2008.

**Cuadro 10:** Estudiantes de Carreras de Posgrado de Ciencias Humanas en el año 2008, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	2512	1821	691
Maestría	5545	4704	656
Especialización	5820	4847	713

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2008.

**Cuadro 11:** Egresados de Carreras de Posgrado en el año 2008, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	746	563	168
Maestría	2427	1043	1291
Especialización	4459	2945	1459

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2008.

**Cuadro 12:** Egresados de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en el año 2008, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	114	78	36
Maestría	290	231	43
Especialización	656	515	105

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2008.

**Cuadro 13:** Estudiantes totales de Carreras de Posgrado en el año 2009, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	13549	10251	3182
Maestría	33134	22497	9801
Especialización	34020	26220	7459

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2009.



**Cuadro 14:** Estudiantes de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en el año 2009, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	3010	2131	879
Maestría	5836	5053	704
Especialización	5927	5003	583

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2009.

**Cuadro 15:** Egresados de Carreras de Posgrado en el año 2009 discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	937	761	157
Maestría	2635	905	1562
Especialización	3757	2153	1401

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2009.

**Cuadro 16:** Egresados de Carreras de Posgrado de Ciencias Humanas en el año 2009, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	145	75	70
Maestría	305	198	62
Especialización	809	471	135

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2009.

**Cuadro 17:** Estudiantes de Carreras de Posgrado en el año 2010, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	18248	15354	2683
Maestría	43352	30612	10847
Especialización	49871	41460	7633

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2010.

**Cuadro 18:** Estudiantes de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en el año 2010, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	5040	4199	841
Maestría	9433	8047	879
Especialización	9464	7856	830

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2010.

**Cuadro 19:** Egresados de Carreras de Posgrado en el año 2010, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	1518	1342	166
Maestría	2963	1206	1661
Especialización	6226	4678	1366

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2010.

**Cuadro 20:** Egresados de Carreras de Posgrado de Ciencias Humanas en el año 2010, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	207	150	57
Maestría	262	179	63
Especialización	1090	842	66

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2010.

**Cuadro 21:** Estudiantes totales de Carreras de Posgrado en el año 2011, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	21246	17817	3371
Maestría	45173	31671	12677
Especialización	58629	43177	8437

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2011.

**Cuadro 22:** Estudiantes de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en el año 2011, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	3539	2637	902
Maestría	8999	7972	896
Especialización	14247	9036	868

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2011.

**Cuadro 23:** Egresados de Carreras de Posgrado en el año 2011, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	1674	1476	174
Maestría	2807	1236	1458
Especialización	7314	4261	1574

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2011

**Cuadro XXIV:** Egresados de Carreras de Posgrado en Ciencias Humanas en el año 2011, discriminados por tipo de carrera y por sector de gestión.

Carrera	Total	Estatal	Privado
Doctorado	318	252	66
Maestría	387	291	70
Especialización	973	642	104

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias. Año 2011

## Bibliografía

- Anuarios de Estadística Universitaria 2006-2011. Disponibles en: [portales.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/](http://portales.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/)
- Fernández Lamarra, N. (2003) *La Educación Superior Argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Bs. As. EUDEBA, Iesalc-Unesco. Editorial Universitaria UBA.
- Fernández Lamarra, N.; Pérez Centeno, C. (2011) "Situación actual de la profesión académica universitaria en Argentina". En: Mainero, N. (Editora y compiladora). *Ensayos e investigaciones sobre la problemática universitaria*. Red Argentina de Posgrados en Educación Superior. Nueva Editorial Universitaria. Universidad Nacional de San Luis.
- Rama, C. (2009) *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*. Universidad de La Empresa. Montevideo, Uruguay.
- Rama, C. (2010) "Los posgrados en América Latina. Un nuevo paradigma educativo en términos de competencias, calidad y mercado". En: Mainero, N. y Mazzola, C. (Compiladores y Editores). *Los postgrados en Educación Superior en Argentina y Latinoamérica*. Red Argentina de Educación Superior. UNSL.
- Rama, C. (2011) *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. San Luis. UNSL. Nueva Editorial Universitaria.
- Pérez Lindo, A. (2010) Panel "La formación de los Posgrados en Educación Superior". En: Mainero, N. y Mazzola, C. (Compiladores y Editores) *Los postgrados en Educación Superior en Argentina y Latinoamérica*. Red Argentina de Educación Superior. UNSL.
- Trebino, H. (2010) Panel "Evaluación y acreditación de los posgrados. Evaluación de la calidad y acreditación de los posgrados en Argentina". En: Mainero, N. y Mazzola, C. (Compiladores y Editores) *Los postgrados en Educación Superior en Argentina y Latinoamérica*. Red Argentina de Educación Superior. UNSL.

### 3. Políticas de investigación para la inclusión social en Argentina

*Sergio Emiliozzi / UBA*

*Valeria Correa / UNGS*

#### Presentación

La producción de conocimiento científico que toma como objeto a la inclusión social es objeto de políticas públicas en ciencia y tecnología en América Latina desde hace ya más de una década. La universidad en la región, especialmente en Argentina, es responsable de la producción de un porcentaje importante de ese conocimiento y es, en ese sentido, interpelada por la política pública para pensar y alentar los procesos de inclusión social.

El trabajo que se presenta a continuación es parte de una investigación que tiene como objetivo analizar las políticas públicas para incentivar la investigación sobre temas de inclusión social en las universidades públicas de Argentina y Brasil. En esta instancia, el objeto de estudio serán las políticas desarrolladas en Argentina desde 2003 en adelante<sup>1</sup>.

Se propone aquí un plan de trabajo que consiste, en primer lugar, en realizar un abordaje teórico del problema, haciendo el esfuerzo por recuperar algunas de las visiones de lo que se ha denominado el "Pensamiento Latinoamericano en Ciencia y Tecnología"<sup>2</sup>. En segundo lugar, se analizarán las políticas públicas formuladas desde distintos actores del sistema científico y tecnológico nacional, fundamentalmente vinculadas al Ministerio en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT). Estas políticas serán observadas desde su enunciación en los planes que sistematizan y organizan un conjunto amplio de propuestas y visiones, así como desde los instrumentos de política disponibles que tiendan a promover la investigación sobre este tema en la universidad. Por último, se avanzará en un ejercicio de balance de lo realizado hasta el momento en el tema y una proyección de las posibilidades para atender los problemas de inclusión en la investigación.

---

<sup>1</sup> En un capítulo de este libro, "Los sentidos de la idea de democratización de la universidad en Argentina", Unzué señala que uno de esos sentidos es el asociado a nuevas formas de acceso al conocimiento, ya no planteadas como la apertura de las aulas, sino como la profundización de los mecanismos de vinculación de sus tareas de investigación con las necesidades sociales y, dentro de ellas, con las de los sectores productivos. Puede comprenderse nuestro trabajo en la línea que propone indagar las políticas orientadas a estimular esa vinculación.

<sup>2</sup> Al respecto, se integran aquí algunos avances del proyecto REDES PPUA integrado por universidades de Brasil, Uruguay y Argentina sobre la Actualidad del PLACTED. Los autores de este artículo son investigadores miembros de esa Red.

Las políticas que las propias universidades se dan en ejercicio de su autonomía para promover la inclusión como temática no serán abordadas aquí, en particular por entender que es un universo amplio y diverso y que requeriría un abordaje pormenorizado que escapa a los propósitos enunciados.

En este sentido, es necesario aclarar que se entenderá que las universidades –entre otras instituciones científico-tecnológicas– cumplen una función central en la producción de conocimiento que no puede estar separada de la función social y política que tienen en los procesos de desarrollo. Se procura relevar los modos con que los instrumentos de financiamiento de proyectos –así como los mecanismos de evaluación del mismo sistema de ciencia y tecnología– estimulan la producción de conocimientos que resuelvan problemas sociales locales y regionales. Nos enfocaremos, por tanto, en entender a la inclusión social como objeto de investigación y eje de numerosas políticas públicas desarrolladas con la finalidad de que el conocimiento producido pueda emplearse para reducir los niveles de desigualdad y construir sociedades más justas y equitativas.

Al referirnos a las políticas de investigación lo hacemos en el sentido de concebir al MINCYT –y especialmente a la Agencia de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCYT)– como el principal organismo capaz de orientar las investigaciones y generar mecanismos de financiamiento por fuera del presupuesto –y, muchas veces, de las decisiones– de las propias universidades. No obstante, como ya lo hemos referido en otros trabajos relativos a la relación entre política pública y universidades (Unzué; Emiliozzi, 2012), la primera transcurre por límites estrechos en función de no colisionar con la autonomía de las universidades. En este sentido, las políticas hacia la universidad adquieren cierta especificidad que las distingue dentro del contexto de las otras políticas públicas (Chiroleu, 2012).

### 3.1 Sobre el problema conceptual de la inclusión social

Como señala Sutz (2013), la inclusión es uno de esos conceptos que “parecen evidentes” y por eso mismo se convierten en difusos. Es importante entonces tratar de pasar de la obviedad a una conceptualización más explícita de la inclusión. Dado el amplio alcance del concepto, aquí nos centraremos en la noción de “inclusión” asociada a la de “desarrollo”. Esta asociación da lugar a lo que desde varias corrientes de pensamiento, así como desde algunas agencias internacionales se denomina “desarrollo inclusivo”.

Una primera dimensión de este concepto, es el relativo a la idea de que los ciudadanos se involucren en las decisiones en las que está implicado su bienestar y que las acciones que se tomen permitan a todos disfrutar de los avances que traen consigo los procesos de desarrollo. Una segunda, da cuenta de la importancia política de esa noción. El concepto de “desarrollo inclusivo” no trata solo de la reducción de la pobreza, sino también de la reducción de las desigualdades.

Una tercera dimensión, por último, está relacionada con el cambio estructural, sobre todo con los cambios en el papel que desempeña el conocimiento en la sociedad.

El subdesarrollo tiene entre sus características, un débil nivel de demanda de conocimiento tanto del sector privado como de la esfera pública, así como la escasa incorporación de conocimientos en la gran mayoría de las actividades productivas que se realizan. En esta perspectiva, el desarrollo inclusivo solo se puede lograr si la producción de conocimiento se consolida y se dirige a disminuir las desigualdades existentes y resolver el tipo de problemas que impiden a las personas ser incluidas socialmente. La política pública requiere fortaleza y consenso hacia el largo plazo para poder iniciar un círculo virtuoso en el que la producción de conocimiento y la innovación queden entrelazadas alrededor de problemas asociados con la exclusión social (Dutrénit y Sutz, 2013).

### 3.2 Antecedentes en la relación entre ciencia, tecnología e inclusión social

En la actualidad se observa consenso en la región –tanto a nivel de los gobiernos como de la opinión pública– acerca de que las políticas de ciencia, tecnología e innovación constituyen un instrumento estratégico de los países para poder avanzar hacia un desarrollo inclusivo. En tanto la brecha entre países ricos y pobres no es solo una brecha de riqueza, sino también de conocimiento, se considera que estas políticas devienen en herramientas necesarias para la transformación de la estructura productiva, así como para la mejora de la gestión pública y las políticas educativas y sociales orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía.

Ya a partir de la segunda mitad del siglo veinte se evidenciaba una preocupación por aprovechar las oportunidades que ofrecía el conocimiento científico y tecnológico. El pensamiento acerca del desarrollo identificó como una de sus metas principales la lucha contra la pobreza e instaló la idea de que el éxito en tal empeño trasciende el mero crecimiento de la economía, ya que conlleva esencialmente la modernización de las estructuras sociales y el desarrollo humano (Albornoz, 2012).

El estructuralismo latinoamericano así como la teoría de la dependencia aportaron en su momento el horizonte de sentido a partir del cual se comprendía el problema del desarrollo en las décadas de los sesenta y los setenta. Sostiene Albornoz que la ciencia y la tecnología ocupaban un lugar destacado en el marco de esta reflexión y eran comprendidas desde distintas posiciones ideológicas, tanto como reproducción de la relación dependiente que establecía la región con los países centrales, como una herramienta indispensable del desarrollo.

En ese marco, algunos destacados pensadores de la época creyeron en la capacidad local para alcanzar el desarrollo y regular los flujos de tecnología extranjera. Jorge Sábato, exponente calificado en la búsqueda de un camino propio al desarrollo, advertía que la inexistencia o la extrema fragilidad de los vínculos e influencias recíprocas entre el estado, la sociedad y la comunidad científica constituían un problema mayor para la región. Sábato propuso, como modelo orientador de las estrategias



de desarrollo, un “triángulo de interacciones” entre los vértices correspondientes al gobierno, el sector productivo y las instituciones científicas y académicas (Sábato, J. y Botana, N., 1968)<sup>3</sup>.

Hacia finales de los años sesenta comenzó a gestarse en el seno de la comunidad científica de algunos países latinoamericanos una actitud crítica respecto al modelo seguido hasta entonces en la investigación científica, al que se cuestionaba como centrado sobre sí mismo. Se produjo entonces un giro hacia la relevancia social que, en algunos casos, adquirió la forma de un nuevo modo de vida, en laboratorios abiertos a las necesidades sociales, como expresión de la búsqueda de un estilo de sociedad más equitativo. Se descubría en la ciencia el valor de un instrumento de transformación social (Albornoz, 2012).

Amílcar Herrera, por otra parte, vinculaba el carácter marginal de la ciencia en la región con la dependencia de los centros de poder mundial y señalaba que la investigación científica tenía más relación con las necesidades internas del grupo social que las generaba que con los requerimientos propios del desarrollo de cada país. De este modo, la ciencia quedaba reducida a un artículo de consumo, y nunca era considerada desde las políticas de promoción como un activo económico y un campo de inversión (Herrera, 1995).

En una dirección más radical, Oscar Varsavsky entendía que no cualquier estilo científico es compatible con un estilo de sociedad determinada. Cuestionaba también el tipo de ciencia desarrollado por la mayoría de los países de la región y distinguía entre la ciencia “importada”, “copiada” o “generada localmente”, en función de su orientación a demandas sociales, y caracterizaba el modelo de país que a cada una de ellas correspondía. La agenda científica para un país en desarrollo que busca equidad e inclusión social no puede ser la misma que la agenda científica de una potencia económica que promueve una lógica consumista o que encuentra un núcleo dinámico en la innovación bélica y el keynesianismo militar (Varsavsky, 2010).

No obstante estos señalamientos, en la década de los noventa las políticas emanadas del “Consenso de Washington” condujeron a que varios gobiernos de la región implementaran unas series de reformas destinadas a redefinir el rol del Estado y a cambiar la matriz de relaciones entre sociedad y estado. Esas reformas promovieron que el Estado se desprenda de sectores de actividad que hasta entonces le eran indiscutiblemente propios, para pasar a adoptar otras funciones, supuestamente vinculadas con las regulaciones y el control de la calidad, pero que en la práctica muchas veces conllevaron un retroceso en la financiación pública a muchas actividades, entre ellas, las académicas, científicas y tecnológicas.

---

<sup>3</sup> El llamado “triángulo de Sábato” es, en realidad, un análisis hecho conjuntamente con Natalio Botana. Allí se plantea y discute detalladamente la interrelación entre el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica. Forma parte del trabajo “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”, presentado en la The World Order Models Conference que se llevó a cabo en Bellagio (Italia), entre el 20 y el 25 de noviembre de 1968.

En la actualidad, hay indicios claros de que la situación ha comenzado a revertirse. La política científica y tecnológica está siendo progresivamente incorporada a la agenda de los países de América Latina. La inversión en ciencia, tecnología y educación superior ha aumentado en casi toda la región y la inclusión social emerge lentamente como un objetivo al que no parecen ser ajenas –al menos desde sus enunciados– ese tipo de políticas.

### 3.3 El abordaje integral de la investigación orientada

Existe la convicción, como se dijo, de que el funcionamiento del sistema científico no consiste solamente en otorgar subsidios y presupuesto a propuestas consideradas de calidad o a institutos o grupos de investigación de prestigio consolidado, cualesquiera que sean los temas de investigación que estas propuestas, institutos o grupos planteen. Sin embargo, el diseño de instrumentos que orienten la investigación no resuelve los inconvenientes suscitados tanto en la fase de la creación del conocimiento pertinente como en las fases posteriores, incluidas las de aplicabilidad, transferencia o adopción.

Es propio de la región la existencia de un problema que manifiesta un triple desencuentro: los sectores sociales potenciales beneficiarios de los conocimientos no recurren a los investigadores; los sectores políticos, que conocen varios de los problemas que dichos sectores padecen no le plantean usualmente demandas explícitas a dichos investigadores; y los investigadores, por último, suelen seguir su propia agenda. Esta forma de percibir el problema a partir de las “desarticulaciones” entre actores, así como entre instituciones, es propio de la tradición del pensamiento latinoamericano sobre ciencia, tecnología y desarrollo, que no solo enmarca los diagnósticos, sino también explica parte de los cursos a seguir por parte de la política para el sector<sup>4</sup>.

Esta situación, caracterizada por algunos autores como “el círculo vicioso del problema estructural de la demanda” (Alzugaray, et ál., 2013), concibe a las políticas sociales como las primeras demandantes. Pero aun siendo movilizadas, se advierte la necesidad de que sean accesibles para incidir en la reorientación de las agendas de trabajo académico, en virtud de que uno de los grandes obstáculos para poner la investigación al servicio de la inclusión social es la dificultad que tienen los investigadores para la identificación del modo en que su conocimiento puede lograrlo. A posteriori, ese círculo debe cerrarse con la atención del problema de provisión a escala de bienes y servicios destinados a responder a problemas específicos de las poblaciones más vulnerables,

---

4 Es interesante la pregunta que –en otro trabajo– se hacen algunos de estos autores: ¿Qué es un problema de inclusión social en clave de investigación académica? La cuestión no es trivial –sostienen–: en las convocatorias al diálogo que se han realizado entre los actores afectados por los problemas o directamente vinculados a estos y a los investigadores, muchas veces los primeros plantean problemas que no entran en la órbita de acción de los segundos. Hay en esto un trabajo de delimitación que hacer. (Ver Alzugaray, Mederos y Sutz, 2011)

activamente movilizada por la demanda de innovación de las políticas sociales. En ese sentido, las políticas de innovación no solo deben ser pensadas en su relación –hasta el momento casi exclusiva– con las políticas productivas sino también con las políticas sociales y, a la inversa, es necesario pensar a las políticas sociales no solo a partir de su mandato específico sino también como políticas de innovación. Desde este punto de vista, la ciencia, tecnología e innovación modifican su papel “diferido” en relación con la inclusión social para vincularse de manera directa entre ellas.

El problema que pretendemos resaltar es que no solo debe verse el proceso de emergencia de la inclusión social como tema de investigación y objeto de preocupación de las políticas públicas, sino también analizar cómo se construye esa política del conocimiento para la inclusión para no terminar en un enfoque de tipo ofertista que reproduzca los desacoples ya conocidos entre necesidades de los actores sociales y conocimiento.

### 3.4 La universidad

Una estrategia para la ciencia y la tecnología requiere también abordar la cuestión del papel de la universidad. En términos muy concretos, las universidades latinoamericanas ejecutan el 36,6% de la I+D regional y concentran a la mayor parte de los recursos humanos destinados a la investigación. En Argentina, la educación superior concentra el 59,5% de los investigadores. Si se toman en cuenta a los investigadores de jornada completa, ese número se reduce levemente (43,5% EJC) (Fuente: RICYT, 2012).

Por consiguiente, las universidades están convocadas a desempeñar un papel destacado en la investigación y el desarrollo; pero para ello es menester potenciar las capacidades en I+D de los centros universitarios de excelencia con los que cuenta el país, así como también pensar estrategias para ampliar las oportunidades educativas de calidad para todos los sectores de la población.

Las universidades han cumplido –y cumplen– un papel fundamental en la ampliación de los derechos de ciudadanía a partir de la extensión del acceso a la educación, recuperando los mejores legados de la tradición universitaria del país y de la región. A la vez, una parte importante de ellas cumplen un papel destacado al contribuir a la creación de mejores condiciones de vida a partir del aprovechamiento económico y social de la investigación científica y el desarrollo tecnológico universitario.

En sociedades con problemas de pobreza y exclusión, la universidad está convocada a poner el conocimiento al servicio de la superación de estos problemas. Así, la universidad dispone de instrumentos hacia “adentro” de la institución, y a la vez es receptora de incentivos desde los organismos del sistema; puede también contribuir a incentivar, desde las instancias pertinentes (CIN, por ejemplo), para que la política pública pueda disponer instrumentos para todas las instituciones de educación superior del país.

Uno de los objetivos centrales de la política científica y tecnológica auspicia que las universidades ocupen el papel de locus de la investigación científica. Es cierto que no todas las universidades del sistema de educación superior producen investigación, por lo que para lograr aquel objetivo se necesita implementar medidas que tiendan a permitir a las universidades públicas renovar su vocación por la investigación y superar el perfil exclusivamente docente. Las estrategias serán diferenciadas, dada la variedad de problemáticas de cada tipo de universidad.

El aumento de dedicación de los investigadores universitarios activos constituye una de las estrategias clave para modificar la cantidad de investigadores en EJC (equivalente a jornada completa) con los que cuenta el país. Esta estrategia tiene como ventaja basarse en un acervo de investigadores hoy existente y, como limitante, la estructura de edades y los perfiles ocupacionales de los investigadores de dedicación parcial.

### 3.5 Conocimiento e inclusión social: su emergencia en la política pública en ciencia y tecnología y en educación superior

A partir del año 2003, comienza a recuperarse un conjunto de indicadores. El concepto “gasto en actividades científico-tecnológicas” que había alcanzado un piso de 0.39 % del PBI en 2002 pasa a situarse en 0.48 hacia 2007 y llega a 0,65 en 2012<sup>5</sup>. Más allá de la recuperación, ese indicador continúa aún lejos del objetivo del 1% planteado ya por sucesivos gobiernos. Otras áreas, como la de formación de recursos humanos, permiten apreciar mayores logros. Ejemplo de esto último fue el incremento del número de becarios para estudios de posgrado y de nuevos investigadores a la planta del CONICET que estaba congelada desde mediados de los años noventa<sup>6</sup>.

En el plano de las políticas en ciencia y tecnología, la nueva gestión decide recuperar una concepción planificadora de políticas para el sector y, tal como lo prevé la Ley Marco, se aboca a la tarea de elaborar un plan, pero a diferencia de otros émulos, a mediano plazo y con metas definidas. Los planes plurianuales que se habían formulado bajo los gobiernos anteriores contenían criterios muy genéricos y de módico impacto. La formulación del Plan Estratégico demandaba un mecanismo de consulta a la comunidad científica, a funcionarios, empresarios y a otros expertos nacionales y extranjeros, y pretendía tener mayores alcances temporales y de objetivos de política.

---

5 Datos extraídos del Informe Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2012, MINCYT, septiembre de 2014.

6 En tanto en el año 2003 el CONICET tenía 3694 investigadores, en 2013 esa cifra trepa a 7902. Por otra parte, los becarios pasan de 1840 doctorales (tipo I y II) en 2003 a 7031 en 2013. Datos oficiales proporcionados por CONICET (2014).

## 1) El Plan Bicentenario

Este Plan, que fuera formulado a instancias de la entonces Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva bajo la órbita del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, fue presentado públicamente en el año 2006. Más allá de que su vigencia haya sido breve por razones que no se analizarán aquí<sup>7</sup>, comienza a mencionarse por vez primera en un documento de política pública del área el tema de la relación entre ciencia y tecnología con inclusión social.

En este documento se plantea alcanzar como objetivo, en primer lugar, la Sociedad de Conocimiento para todos. Para eso, se promueve el desarrollo de un programa denominado PROTIS (Programa Transversal Integrador), como instrumento de integración y de consolidación del Sistema Nacional de Innovación (SNI) a fin de dirigirlo a la solución de los grandes problemas nacionales. Dentro de él se concibe un área problema oportunidad denominado “Marginalidad, discriminación y derechos humanos”. El conjunto de Áreas-Problema-Oportunidad del PROTIS trata de contemplar lo más fielmente posible temas, objetivos y metas que el sector público considera más importantes para el desarrollo de la economía nacional y la equidad social y que debieran servir para orientar la contribución del sector de ciencia y tecnología a su solución.

En las “Bases para un Plan Estratégico de mediano plazo” formuladas por el Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2005, que preceden al Plan Bicentenario, se contemplan entre sus orientaciones centrales la contribución del sistema de ciencia, tecnología e innovación al cierre de la brecha social y la preservación del ambiente. Considera como uno de sus desafíos aumentar la cohesión y la equidad social. Ello implica sostener la aspiración a una sociedad más equitativa, con igualdad de oportunidades y acceso a servicios de calidad para todos los ciudadanos. Entre sus objetivos estratégicos menciona que se debe plantear una “Orientación de la I+D hacia un mayor conocimiento de los problemas de la sociedad, la mejora de la calidad de vida y el desarrollo social”. Tanto las Bases, como el Plan Bicentenario tuvieron escaso impacto en las decisiones de política que se han tomado a posteriori. Sin embargo, el Plan que lo sucederá unos años después, retoma objetivos y nociones ya explicitados en estos documentos.

## 2) El Plan Argentina Innovadora 2020

El Plan que continúa al “Bicentenario” y que posee una visión más largoplacista parte del reconocimiento de que las actividades de ciencia, tecnología e innovación pueden y deben contribuir a un mejoramiento de las condiciones de desarrollo e inclusión social. En este plan se asume la necesidad, vital para planear políticas de inclusión, de avanzar hacia mecanismos de política basado en

---

7 Esto ha sido analizado en un artículo publicado en la Revista Sociedad, N° 29-30 con el título: “Universidad, políticas públicas y definición de áreas prioritarias en Argentina”, Sergio Emiliozzi, Nov. de 2011.

el Modo 2 de producción del conocimiento<sup>8</sup>. Expresa tener en cuenta “la posibilidad de orientar las actividades de ciencia y tecnología al mejoramiento de los niveles de bienestar e inclusión social. Cada vez en mayor medida se reclama que los productos de la ciencia y la tecnología aporten soluciones a problemáticas que afectan a vastos sectores de la sociedad”. En ese sentido, avanza en la idea de una mayor democratización del sector al sostener que “el impulso a la dinámica de inclusión social reclama, por un lado, que se produzcan y distribuyan bienes y servicios de calidad y a la vez ajustados a las demandas de la población y, por otro lado, que los actores sociales puedan participar en la determinación de agendas y modos de intervención en ciencia y tecnología que atiendan a sus aspiraciones y necesidades”, esto es, incrementar la participación de los sectores más postergados en la definición de las políticas públicas.

Para poder dar cuenta de esos propósitos, el Plan se propone un conjunto de estrategias referidas a la inclusión, que van desde la articulación con los diversos actores sociales para apuntalar el proceso de distribución, apropiación y utilización social del conocimiento y la tecnología por parte de sectores sociales cada vez más amplios. Se establece que en los años de vigencia de este Plan, el Ministerio apuntará a profundizar la implementación de modelos de gestión de la ciencia y la tecnología en los que participen actores sociales directamente interesados en la resolución de problemas referidos al mejoramiento de sus condiciones de vida a través de la provisión de determinados bienes y servicios.

Como vemos, el Plan acierta en el diagnóstico de los problemas que emergen al plantear la relación entre políticas en ciencia y tecnología e inclusión social. No obstante, como se apreciará a continuación, son escasos los desarrollos de instrumentos de política que puedan contribuir a la resolución de esas situaciones.

## Instrumentos

Durante los últimos diez años encontramos que han sido escasos los instrumentos de financiamiento especialmente orientados a apoyar las actividades de CTI cuya vocación sea la de fortalecer la inclusión social. En este sentido, además, si bien se observa que estos nuevos instrumentos intentan promover conceptos novedosos, la noción de inclusión social se encuentra difusa y muchas veces la hallamos sesgada por una perspectiva que entiende a las actividades científico-tecnológicas como plataforma para la innovación de “base empresarial”, que impactará luego en un proceso de inclusión social. Este desajuste ha sido caracterizado como propio de una mirada que privilegia la perspectiva “productivista” en desmedro de una más comprometida con el desarrollo humano.

---

<sup>8</sup> Véase al respecto Gibbons, M. (1994 y 1998). En esos artículos se puede encontrar un detalle del funcionamiento del llamado Modo 2 y sus diferencias respecto del Modo 1 de producción del conocimiento.

Con relación a los instrumentos impulsados durante los últimos años, encontramos actuando en distintos niveles del sistema científico y tecnológico público los siguientes:

- El Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS)
- Los Proyectos de Investigación Científico Tecnológico Orientados (PICTO-CIN)
- Los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social” (PDTS)
- El Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) – Área Desarrollo Social

A continuación realizamos una breve descripción ordenada cronológicamente de cada uno de ellos.

1) El Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales –PROCODAS-, fue creado en 2008<sup>9</sup> por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a través de la Secretaría de Planeamiento y Políticas. El PROCODAS busca desarrollar una dinámica que coordine las capacidades del sector científico-tecnológico hacia la resolución de los problemas en áreas prioritarias, identificadas por el Ministerio promoviendo la transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo social a través de acciones conjuntas, vinculadas a espacios institucionales. Desde su perspectiva, la realización de una investigación no se propone meramente como objetivo la búsqueda desinteresada de nuevos conocimientos por parte de un grupo de académicos, sino que se piensa como un proceso colectivo y participativo, concertando sus acciones en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Su emergencia es entendida como un acierto conceptual, en tanto busca desempeñarse en el seno de lo que puede movilizar un conocimiento de tipo inclusivo. Sin embargo, ese acierto no tuvo equivalencia en las prioridades de agenda del Ministerio.

Desde el año 2010 ha podido abrir convocatorias anuales para la presentación de proyectos de tecnologías orientados a la inclusión social, cuyas presentaciones, ya en 2012 excedieron las expectativas del MINCYT (aun con el bajo número de 23 proyectos financiables) estimulando de esta manera una ampliación de los fondos destinados a su financiamiento.

2) En el marco del Programa Estratégico de Investigación y Desarrollo (PEID) aprobado por el CIN en 2009, que se organizó a partir de los objetivos propuestos en el Plan Estratégico Bicentenario, se implementó un instrumento de promoción de I+D del PEID (2010) PICTO-CIN. Para ello, existió un trabajo previo del conjunto de las universidades nacionales mediante el cual se articularon y definieron las temáticas prioritarias a nivel nacional y regional, entre las que había temas directamente relacionados con múltiples problemáticas de inclusión social.

---

<sup>9</sup> Resolución Ministerial N° 609/2008 (<http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/021/0000021621.pdf>)

De esa manera, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), llamó en forma conjunta con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) a la presentación de proyectos de Investigación Científica y Tecnológica para la adjudicación de subsidios a grupos de investigadores formados y activos de las universidades nacionales.

3) Durante el año 2013 el MINCYT, en articulación con el CIN, puso en marcha el Banco de "Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social" (PDTS)<sup>10</sup> destinado a centralizar la información referida a proyectos con determinadas características que ya se vinieran ejecutando en instituciones del sistema científico en el ámbito nacional.

Los PDTS se entienden –grosso modo– como proyectos que, haciendo uso de conocimientos científicos y tecnológicos, tienen por objetivo la resolución de algún problema práctico vinculado a la política, el ámbito social, la economía, el mercado, etc., e involucran una variedad de instituciones públicas y privadas, claros adoptantes/ demandantes de las soluciones que se propondrán como resultado<sup>11</sup>.

Estos proyectos –por su naturaleza– pueden no tener reconocimiento a través de publicaciones científicas en revistas de prestigio internacional de alto impacto. Pero estos trabajos tienen la virtud de incrementar la pertinencia social de todo el sistema científico local, por lo que se espera que incrementen el prestigio y la consideración de esas instituciones en todos los ámbitos, sean estos políticos o sociales. Desde otro punto de vista más ambicioso, podría argumentarse que puede ser un "excelente instrumento para reconciliar los intereses generales de la sociedad con los de las comunidades científicas"<sup>12</sup>.

Actualmente, en el Banco PDTS ya se encuentran registrados unos 96 proyectos con una importante participación del CONICET, organismos como el INTI y algunas universidades nacionales (UBA, UNC, UNL) y durante 2014 se llamó desde el CIN a la primera convocatoria para el financiamiento de proyectos PDTS con cerca de 500 proyectos presentados.

En relación con los PDTS, es importante destacar algunos cambios que se han dado vinculados a la creación de estos proyectos, que responden a un trabajo coherente y articulado de las universidades nacionales a través del CIN, el MINCYT, el CONICET y el Ministerio de Educación. En este sentido, se destaca el hecho –no menor– de haber incorporado estos proyectos con sus características particulares dentro del nuevo Manual de Incentivos a Docentes Investigadores, brindándoles un reconocimiento como actividad de investigación y ofreciendo una señal muy positiva desde los espacios de evaluación de los investigadores dentro del sistema científico nacional, reforzado por la propuesta de implementación por parte de CONICET de una modalidad de beca de investigación que se enmarca dentro de los proyectos integrados al banco PDTS.

10 <http://200.9.244.33:19091/proyectos/>

11 <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/031/0000031881.pdf>

12 *Ibidem*



4) El Programa Nacional de Tecnologías e Innovación Social ha podido avanzar en algunas convocatorias a través del FONARSEC (Fondos Nacionales Sectoriales). Los fondos sectoriales son el instrumento central para la implementación de una nueva generación de políticas que intentan fortalecer la vinculación entre el sector científico y tecnológico con el sector socioproductivo. En especial lo ha hecho a través de uno de los FONARSEC, que es el de Desarrollo Social. Este Fondo tiene como objetivo general atender problemas sociales prioritarios alentando la incorporación de innovación en acciones productivas, en organización social, en el desarrollo de tecnologías para mejorar la calidad de vida de manera sostenible y procurar la inclusión social en todos los sectores. Para que tenga viabilidad, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica convoca a consorcios público-públicos y/o público-privados. Hasta el momento, la convocatoria generada a través del mencionado programa impulsa la presentación de proyectos innovadores destinados a la mejora de la calidad de fibra fina de camélidos en el sector de productores de pequeña escala.

### 3.6 La inclusión social como problema de investigación: tendiendo puentes

Sin dudas en los últimos años, especialmente luego del año 2007, las políticas de ciencia, tecnología e innovación experimentaron un proceso de desplazamiento hacia un lugar de mayor centralidad en el escenario político, evidenciado por un mayor protagonismo en el debate político, el incremento presupuestario, así como el ascenso de otro conjunto amplio de indicadores.

Las políticas gubernamentales tienen como objetivo, al menos en su enunciación, la de promover la inclusión social de los sectores más afectados por las reformas de tipo neoliberal de los años noventa. La última década exhibe una abundante cantidad de ejemplos de política pública que manifiestan tener la inclusión social entre sus objetivos.

La política en ciencia, tecnología e innovación no ha sido ajena a esta búsqueda. Los dos últimos planes nacionales en la temática revelan esta preocupación. Sin embargo, el propósito de implementar políticas en ciencia y tecnología para la inclusión social no se ha visto claramente traducido en la creación de instrumentos definidos y con ciertos grados de coherencia entre su concepción y posterior implementación. No solo se carece de instrumentos adecuados, sino que la agenda social del Ministerio es aún breve y con escasa presencia dentro de una estructura que privilegia otras visiones emanadas de concepciones productivistas. En ese sentido, como señala Dagnino (2011), una tarea pendiente aún es rediscutir el diseño y la organización de nuestras instituciones científicas y tecnológicas, construidas y valoradas a imagen y semejanza de las existentes en los países centrales, para adecuarlas a la necesidad de satisfacer las demandas sociales de vastos sectores de nuestras poblaciones. Se pregunta Hurtado (2011): "¿Podríamos imaginar que mientras en Europa y Estados Unidos intentan resolver problemas como el de la velocidad del neutrino, en la Argentina (y en América Latina) se va a intentar aportar conocimiento para resolver comple-

jísimos problemas como el de la pobreza? Si Dios tiene aceleradores en Europa, ¿no puede tener igualdad e inclusión en América Latina?”.

Además de su presencia –y mayor centralidad– en la agenda, otro problema es el de la desarticulación de políticas. Ello supone, por una parte, un problema institucional, que afecta a la capacidad de los gobiernos de realizar una intervención coordinada entre los distintos niveles y dependencias, de manera eficaz y eficiente. Por la otra, el problema de articulación refiere a la capacidad del Estado de concertar propuestas detrás de proyectos colectivos frente al natural conflicto de intereses entre los actores en juego. Así entendido, el problema de la articulación no se reduce a una problemática institucional de gestión estatal, sino que se relaciona con la dificultad para la conformación de sistemas de ciencia, tecnología e innovación con vínculos efectivos y más intensos. La tarea de liderar una estrategia de desarrollo socialmente inclusiva requiere de la capacidad institucional del Estado para concertar intereses en el largo plazo.

La relación con las universidades es –en este caso– ejemplar en cuanto a la “deuda dialógica” para desarrollar políticas del conocimiento referidas al problema de la inclusión.

Señalaba Sábato que antes que la falta de capacidades, es la falta de articulación uno de los principales problemas de la ciencia y la tecnología en América Latina. En contextos en donde la planificación parece un ejercicio destinado a cumplir un mandato normativo antes que constituirse en un instrumento para la acción en la gestión, ese problema no parece encaminado a resolverse.

Ciertamente, la creación del Programa Nacional de Tecnología e Innovación Social<sup>13</sup> dentro del MINCYT es un paso adelante, pero insuficiente aún para una estructura que enfatiza las políticas de innovación productiva y su relación con la empresa por encima de la necesidad de incentivar el conocimiento para la inclusión. Si bien ha exhibido gran proactividad, es pronto para realizar una evaluación de su funcionamiento, como de los instrumentos utilizados.

Uno de los rasgos de la actividad científica, tecnológica y de innovación en el mundo contemporáneo es la integración de los actores institucionales (universidades, centros de investigación e institutos tecnológicos) en sistemas que incluyen la participación de otros sectores de la vida económica y social, así como de las instancias de gobierno a nivel local, provincial, regional y nacional.

Si bien se ha ido produciendo gradualmente una transición desde las instituciones del “modelo lineal”, basado en la oferta de conocimientos, a las de un nuevo modelo de interacción entre la producción científica y las demandas sociales, en la práctica aún se requieren decisiones más radicales e instrumentos con mayor grado de complejidad para realizar las propuestas de ese nuevo modelo. En tal sentido, los proyectos PDTs, son observados como un avance en varios planos, entre ellos el de edificar vínculos interinstitucionales, así como el de estimular un tipo de conocimiento

---

<sup>13</sup> El Programa busca impulsar y coordinar acciones que orienten la innovación, la creación y el uso de tecnologías hacia la inclusión social y la mejora del bienestar de la población, la ampliación de la efectiva titularidad de los derechos ciudadanos, la generación de trabajo de calidad, el fortalecimiento de cadenas productivas en la economía social y regional, y el cuidado del medio ambiente. Fue creado por Resolución 119/2013 del MINCYT.

que se proponga la resolución de problemas o la atención de necesidades de carácter práctico, que modifiquen inclusive las formas de evaluarlos.

Para finalizar, la intervención de la política pública es entendida como dinamizadora de la relación entre instituciones y entre colectivos sociales. Si bien el objetivo de configurar un sistema de investigación e innovación para la inclusión social puede parecer quimérico en nuestros contextos, una mirada de conjunto y una búsqueda de mayor intensidad de los vínculos entre diversos actores contribuirán a un más claro abordaje del problema.

## Bibliografía

- Albornoz, M. et ál. (2012): "Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social. Programa iberoamericano en la década de los bicentenarios". Documento preparado para la OEI, Madrid.
- Albornoz, M. y Gordon, A. (2011): "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)" en: Albornoz, M. y Sebastián, J. (Eds.) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid: CSIC. En prensa.
- Alzugaray, S.; Mederos, L.; Sutz, J. (2013): "Investigación e innovación para la inclusión social: la trama de la teoría y de la política", en *Revista ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*, N° 48, enero-junio.
- Alzugaray, S.; Bianco, M.; Goñi, M.; Mederos, L.; Sutz, J. y Robaina, S. (2014): "Investigación e innovación orientadas a la inclusión social: análisis reflexivo de un proceso experimental", en Bianco, M. y Sutz, J. (Coord). *Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República: Aciertos, dudas y aprendizajes* Ed. CSIC-UDELAR-Trilce.
- Brunner, José Joaquín (1994): "Estado y Educación Superior en América Latina", en: *Prometeo Encadenado: Estado y Educación Superior en Europa*, Ed. Neave, Guy Vught Frans van, Barcelona, Gedisa.
- Chiroleu, A.; Iazzetta, O. (2005): "La Reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes", en Rinesi, E. et ál. *Universidad, reformas y desafíos*, Buenos Aires, páginas 15-39.
- Chiroleu, A. (2009): "Políticas públicas de inclusión en la educación superior. Los casos de Argentina y Brasil". *Revista Pro-Posições, Campinas*, v. 20, n. 2 (59), p. 141-166.
- Chiroleu, A. (2012): "La política universitaria como política pública", en *Política universitaria en Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*, Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, Bs. As.
- CIN (2009): *Plan de fortalecimiento de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en las universidades nacionales*, mimeo. Disponible en <http://www.cin.edu.ar/>
- Clark, Burton (1983): *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Dagnino, R. (2011): "Para una nueva política de ciencia y tecnología: contribuciones a partir de la experiencia brasileña". *Revista Voces en el Fénix*, Bs. As.
- Dutrénit, G. y Sutz, J. (2013): *Sistemas de Innovación para un desarrollo inclusivo*, LALICS, FCCT, México.
- Emiliozzi, S. (2011): "Políticas en ciencia y tecnología, definición de áreas prioritarias y universidad en Argentina". *Revista Sociedad*, N° 29-30, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-UBA.
- García de Fanelli, A. M. (2008): *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.
- Gibbons, Michael (1998): "Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI", (Título original: *Higher Education Relevance in the 21st Century*), Conferencia Mundial sobre Educación Superior, UNESCO, París, Francia.
- Herrera, A. (1995): "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina". *Revista REDES*, N° 5, UNQ, Bernal.
- Hurtado, D. (2010): *La Ciencia Argentina. Un proyecto Inconcluso. 1930-2000*, Bs. As.
- Hurtado, D. (2011) "El neutrino y la pobreza", *Suplemento Futuro del Diario Página/12*, Bs. As.
- Krotch, Pedro. (2001) "Educación Superior y Reformas Comparadas". *Cuadernos universitarios*, Número 6.

## Bibliografía

- UNQUI, Buenos Aires.
- Krotsch, Pedro (Org. 2002): *La Universidad Cautiva. Legados, Marcas y Horizontes*. La Plata, Prov. Bs.As. Ediciones Al Margen
  - Naishtat, Francisco (2003) "Universidad y conocimiento: Por un ethos de la impertinencia epistémico". *Revista Espacios de Crítica y Producción, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires*. N° 30.
  - OEI (2013): "Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social". Disponible en <http://www.oei.es/documentociencia.pdf>
  - ONCTI (2005): "Bases para un plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación", <http://www.observatorio.mincyt.gov.ar/bases.htm>
  - RICYT (2014) indicadores varios, <http://www.ricyt.edu.ar/>
  - Sabato, J. y Botana, N. (1968) "La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina". *Revista de la Integración 3*, Buenos Aires.
  - SECYT, (1997): *Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000*, Buenos Aires. URL: <http://www.mincyt.gov.ar/planplur/caplan3.htm>
  - SECYT, (2005): *Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2015*, Buenos Aires. URL: [http://www.mincyt.gov.ar/bases\\_plan\\_estrategico\\_05\\_15/intro\\_bases\\_plan\\_estrategico.htm](http://www.mincyt.gov.ar/bases_plan_estrategico_05_15/intro_bases_plan_estrategico.htm)
  - Suasnábar, C. (2005): "Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner", en: *Revista Temas y Debates*. Nro. 10, Rosario, UNR editora, 83-93.
  - Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2010): "Impensar las políticas de educación superior en la Argentina reciente". En Rinesi, E., Chiroleu, A. y Marquina, M. (coord.) (2010) *Educación superior y kirchnerismo: las políticas para el sector durante el período 2003-2010*. Los Polvorines: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
  - Unzué, M. y Emiliozzi, S. (2013): *Universidad y políticas públicas: ¿en busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*, Bs. As.
  - Varsavsky, O. (2010): *Ciencia, política y cientificismo*, Bs. As., CEAL.

## 4. El perfil sociocultural de los graduados universitarios: el caso de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS)

*Marcos Fernández / UNGS*

*Mónica Marquina / UNGS*

### Introducción

El siguiente trabajo se propone presentar conclusiones preliminares sobre el estudio del perfil sociocultural de los nuevos graduados en el contexto de creación de las nuevas universidades en los años noventa, considerando el caso particular de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). El trabajo se basó en una encuesta realizada a graduados de diferentes carreras de la UNGS a fines de 2013, confeccionada y llevada a cabo por el área de graduados de la Universidad Nacional de General Sarmiento, como resultado de un trabajo articulado con la Red de Universidades del Conurbano (RUNCOB)<sup>1</sup>, red que intenta analizar de manera interinstitucional las complejidades formativas en el territorio mencionado.

La creación de las universidades nacionales del conurbano (UNC) en la década de los noventa tuvo entre sus objetivos la incorporación de nuevos sectores sociales que hasta el momento no habían ingresado al sistema de educación superior. La respuesta al proceso de masificación y, con ello, al aumento de matrícula experimentado con la apertura democrática en nuestro país no coincidió, sino hasta a principios de los noventa, con la creación de nuevas instituciones de educación superior. Esta medida de expansión también tuvo propósitos de corte más político-administrativos vinculados a los procesos de descentralización, respecto de la alta concentración de la matrícula en la UBA, a cambios en las formas tradicionales de gobierno y organización de las universidades, y a demandas políticas puntuales de caudillos locales vinculados al gobierno nacional de entonces. En síntesis, la creación de las UNC redefinió de manera sustancial el sistema universitario argentino, transformándolo y haciéndolo aún más complejo y heterogéneo de lo que era hasta fines de los 80.

Este trabajo da cuenta de una investigación más amplia que pretende conocer quiénes son los nuevos graduados, su procedencia sociocultural y sus percepciones sobre los propios trayectos formativos en estas nuevas instituciones. Intentamos iniciar una línea de estudio en materia de inclusión educativa en la que los egresados pueden constituirse como objeto. Desde nuestra perspectiva

<sup>1</sup> La Runcob se encuentra integrada por las Universidades Nacionales de Quilmes, Avellaneda, Universidad Nacional de General Sarmiento, Lanús, San Martín, Lomas de Zamora, Tres de Febrero, Luján, La Matanza, Del Oeste, Moreno, José C. Paz y la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

el estudio de los graduados reflejaría una forma de aproximarnos a la democratización de la educación en términos de distribución de saberes que achiquen las brechas de desigualdad entre grupos sociales (Chiroleu, 2013). A la vez, posibilita estudiar las problemáticas que se suscitan entre los fines institucionales, las trayectorias de los graduados y la influencia del territorio.

Para nosotros estudiar el desarrollo de estas instituciones en las áreas respectivas del conurbano es sumamente importante al menos en lo que respecta a las construcciones culturales y sociales que se fueron gestando en los graduados a partir de sus experiencias y trayectorias educativas<sup>2</sup>. Sobre todo, cuando indagamos si efectivamente los graduados constituyen la primera generación dentro de sus núcleos en obtener titulación universitaria y, en este sentido, cuáles son las construcciones, representaciones y/o valoraciones sociales que surgen por estudiar en la universidad. Como dijimos, el estudio de los perfiles socioculturales lleva implícito la consideración de las variables sociales que condicionan o no los procesos de graduación y que pueden aportar más sobre el estudio de la inclusión en el ámbito de la educación superior.

#### 4.1 El problema de la inclusión en la educación superior y las perspectivas de investigación

La creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense permitió la inclusión de sectores sociales que hasta el momento permanecían por fuera del sistema superior. Esta participación estuvo atravesada por propósitos institucionales y realidades complejas de los contextos en donde se desarrollaron. Aunque esos objetivos de inclusión se focalizaron en el acceso, enfrentan condicionantes vinculados al capital sociocultural en desventaja. Estas desventajas se presentan como el principal condicionamiento social de las trayectorias, de las posibilidades desiguales en el acceso, en los hábitos de estudio, en la permanencia, que se materializan para muchos en la deserción y finalmente en una graduación no alcanzada. En este sentido, algunos estudios analizan cómo las dimensiones socioculturales como educación, salud, vivienda y trabajo no tienen un correlato homogéneo en las distintas esferas de la vida social e impactan y se desarrollan de maneras contradictorias entre los sujetos (Kessler: 2014).

Recientemente, algunos análisis sobre la inclusión educativa en el ámbito superior intentan brindar aportes acerca de las problemáticas en los procesos de formación de los estudiantes en las universidades públicas. Principalmente, porque entre los objetivos pioneros en la mayoría de las universidades creadas en la década de los noventa se fijó la incorporación de sectores que no habían podido acceder a la formación superior: la inclusión se presentaba como aquella posibilidad que intentaba aumentar la igualdad de oportunidades a través del acceso a los estudios superiores.

<sup>2</sup> Una de las primeras definiciones en torno a la inclusión y graduación de nuevos sectores fue la de “primeras generaciones”, que implicaba ser la primera generación en su círculo familiar que ingresaba al sistema universitario superior.

Podríamos decir que la inclusión estuvo ligada a la apertura de espacios de formación superior para sectores que hasta entonces habían permanecido por fuera tanto desde proyectos institucionales, como así también a través de mecanismos compensatorios en el acceso y la gratuidad. Sin embargo, recientes investigaciones (Chiroleu, 2012) sostienen que el acceso parece no explicarlo todo, cuando en la mayoría de las UNC las tasas de deserción y de rezago van en aumento y la graduación todavía no ha alcanzado los valores con relación al ingreso y a los trayectos teóricos propuestos institucionalmente.

Otros estudios sobre graduados en la Argentina traen a la luz viejos temas que resaltan el gasto público en educación superior como el principal foco de problematización y la comparación de la baja tasa de graduación del sistema universitario argentino en relación con algunos países de la región (Guadagni, A., 2012). Estos estudios han orientado su investigación a explicar, en términos absolutos, la ineficiencia del gasto público por estudiante reflejada en esa baja tasa de graduación. Esto podría explicarse, en parte, porque han entendido la graduación como resultado de un camino limitado sólo a algunos, los que demuestren mérito y cumplimiento de las pautas tradicionalmente aceptadas en una universidad históricamente elitista. En este sentido, y lejos de analizar las razones de la baja tasa de graduación, abordaron esta problemática para explicar la ineficiencia de las instituciones públicas respecto de las privadas y el excesivo gasto público que ello conlleva.

Por otra parte, existen investigaciones que han analizado la etapa de ingreso a la educación superior, enfatizando tanto los procesos económicos como los aspectos políticos y sociales implicados (Gluz, 2005; Pereyra y Marquina, 2010; Juarros, 2006; Gessagi y Llinas, 2005; Kisilevsky, 2002); Fanelli, 2005. Se ha prestado particular atención a las dificultades diferenciadas de estos nuevos sectores en sus primeros años de trayectoria universitaria, sus vinculaciones con la formación previa –escuela media– y, por supuesto, los determinantes sociales de estas desventajas.

En estas perspectivas, el principal problema estudiado es la deserción. En la Universidad Nacional de General Sarmiento y en otras universidades del conurbano, la relación entre el acceso y la permanencia universitaria trajo como consecuencia una cantidad de aportes, investigaciones, programas y políticas inclusivas, que tuvieron como fin trabajar en la articulación entre la secundaria y la universidad (Marquina y Pereyra, 2010). Estos estudios, además de analizar los determinantes sociales del fenómeno de la deserción, han indagado el margen de acción del propio sistema educativo para hacer frente al problema, ya sea planteando una mejor articulación con el nivel medio, así como fortaleciendo aspectos institucionales de las universidades (programas de becas, beneficios sociales), y mejoras de trabajo en el aula o complementos (tutorías, nuevas metodologías, desarrollo de materiales didácticos, etc.).

Otro grupo de investigaciones ha comenzado a trabajar en la incumbencia de los egresados de las nuevas universidades del conurbano con el mercado laboral. Partiendo de bibliografía que prioriza atender a la efectividad de los objetivos que dieron su origen a esas nuevas universidades del conurbano, se plantearon que la mejor manera de entenderlas y analizarlas era estudiando el impacto y la relación e incorporación laboral pos - egreso. Allí las líneas de investigación se centran, entonces, en la efectividad de la formación académica de los egresados en relación con el



mercado laboral, aunque algunos de estos estudios abordan las tensiones implícitas en este vínculo (Riquelme, 2006; Salvia, 2007; Jacinto, 2010).

Distintas universidades como la UNSAM y la UNLA están trabajando en esta perspectiva, aunque mediante abordajes más comprehensivos, a través de distintas iniciativas. La Universidad Nacional de Quilmes ha creado un observatorio laboral para sus egresados. Otros programas han sido orientados por el BID en la "necesidad de monitorear a los egresados", es el caso de MIG (monitoreo de inserción del graduado), cuya prueba piloto se realizó en la UTN regional Tigre. El Estado también impulsa, a través de la SPU y del CIN, el programa SIU-kolla, un sistema de información para evaluar y realizar seguimientos sobre sus graduados.

Por lo tanto, el estado de investigaciones y de iniciativas político – institucionales que atendió a estudiar aspectos vinculados a lo que aquí denominamos la democratización educativa en el nivel superior se centró, entonces, en dos líneas principales: a) la articulación nivel medio-universidad y propuestas de mejora en los primeros años, y b) la articulación entre el perfil del egresado y su inserción en el mercado laboral. Intentamos plantear una tercera perspectiva que de alguna manera vincula las anteriores: la que pretende comprender las implicancias de las condiciones sociales y culturales de los graduados durante sus trayectorias universitarias, respondiendo a la vez al resurgimiento de las otras perspectivas sobre el estudio de los graduados universitarios planteadas al comienzo de este mismo apartado.

## 4.2 Las universidades del conurbano en los años noventa

En la década de los noventa se crearon las llamadas Universidades del Conurbano, que se caracterizaron principalmente por estar ubicadas en territorios periféricos al Gran Buenos Aires. Estas ofrecieron alternativas y nuevas posibilidades de educación superior para los sectores de la sociedad que hasta ese momento no habían ingresado a la formación académica, cuya oferta centralizada se encontraba en las carreras tradicionales de la megauniversidad UBA.

Las UNC, están ubicadas geográficamente en los distintos márgenes del Conurbano Bonaerense, principalmente en lo que se denomina primer, segundo y tercer cordón del GBA, es decir, por fuera de los límites geográficos "tradicionales" que caracterizaron el sistema universitario desde sus inicios. Las UNC resultaron para algunos un proyecto innovador; sus propósitos respondían a la incorporación de nuevos sectores sociales y a la realización de un aporte académico y científico al desarrollo local y regional. El crecimiento de la demanda por educación superior, y la reconfiguración del sistema universitario por medio de las políticas del sector, constituyó un oportuno escenario para la creación de las UNC. Para algunos, la creación de las UNC se fundamentó especialmente en una crítica a la multiplicación de las tradicionales carreras de la UBA y, con ello, en la necesidad de crear otras más vinculadas a las demandas del mercado y los territorios, debate que tomó cuerpo en la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 (Fanelli, 1997).

El proceso de democratización universitaria iniciado a partir del 83 había posibilitado el acceso a otros sectores populares que durante la dictadura militar fueron restringidos a la participación y excluidos de su formación académica (Buchbinder, y Marquina, 2008). En este proceso también se normalizó el funcionamiento de universidades que permanecieron restringidas durante la dictadura militar y la ampliación de participación / representación estudiantil en distintos niveles de la vida universitaria. Así, la masificación de la universidad fue reflejo de una creciente demanda de participación social, que fue posteriormente objeto de discusión en el marco del consolidado contexto neoliberal de política y economía internacional, que la asoció con ineficiencia y baja calidad. Desde esta perspectiva, y a la luz de las recomendaciones de los organismos internacionales, durante la década de los noventa se crearon nuevas políticas en el sector educativo. Más allá del marco ideológico y político en el que se desarrolló esta iniciativa de expansión, las nuevas universidades del conurbano se plantearon la problemática de cómo atender a la población de sus áreas de influencia, particularmente perteneciente a sectores sociales que hasta entonces estaban excluidos de oportunidades de educación superior.

Entre los años 1989 y 1995 fueron creadas seis universidades en el conurbano bonaerense. Las UNC fueron financiadas con fondos del tesoro nacional y creadas por Leyes del Congreso de la Nación. Las Universidades Nacionales de Quilmes y La Matanza se crearon en septiembre de 1989, las de General Sarmiento y General San Martín en 1992, las de Tres de Febrero y Lanús en 1995. De la mano de la creación de estas universidades también se incrementó el número de instituciones privadas: en 1985 ya existían unas 20 instituciones privadas, que duplicaron su cantidad en la década de los noventa, hasta alcanzar a fines de 2003 las 52 universidades privadas (P. Buchbinder, 2005). Las principales características de los proyectos "innovadores" que dieron sustento a las nuevas universidades del conurbano fueron la cercanía con el medio, una oferta de carreras novedosas y una estructura organizacional y académica distinta a la de organización por facultades en facultades.

Con respecto a sus denominaciones, Fanelli (1997) menciona que estas universidades fueron nombradas en referencia a las ciudades locales del Conurbano<sup>3</sup>. La importancia en el cambio de denominación supone rupturas que ligan no solo el aspecto local, sobre el plano provincial o regional, sino también un aspecto político que vincula los intereses de los poderes locales con los nacionales (Martín, 2013) y que se plasmó en la definición del lugar en donde se emplazaron estas nuevas instituciones así como en la designación de rectores normalizadores por parte del Poder Ejecutivo Nacional, vinculados con la política local o con el gobierno nacional,

Uno de los principales desafíos de las nuevas universidades fue resolver el problema de la deserción, un fenómeno estructurante de escala mundial (Ezcurra, 2010) que surgió como consecuencia de los procesos de masificación que afrontó el nivel de educación superior a fines del siglo XX

---

3 Hasta la década de los 50 el nombre de las universidades estuvo ligado al desarrollo regional (Litoral, Sur, Cuyo, Nordeste); pasó en la década de los 60 y 70 a nombres vinculados a las provincias (Universidades de: Catamarca, Jujuy, Misiones, La Pampa, Entre Ríos, San Juan, Santiago del Estero, etc.) (Fanelli, 1997).

y principios del siglo XXI en el mundo. Desde esta perspectiva, la masificación tiene, en su esencia, condicionantes sociales y culturales que terminan afectando las trayectorias universitarias y, por ende, su graduación.

### 4.3 El caso de la Universidad Nacional de General Sarmiento

La Universidad Nacional de General Sarmiento está ubicada en el segundo cordón urbano de la provincia de Buenos Aires, actualmente el distrito de Malvinas Argentinas. En el momento de su creación, la UNGS era parte de un conglomerado de los actuales distritos de San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas y Bella Vista. La ley que le dio origen a la UNGS fue la 24.082. Su normalización y funcionamiento se realizó a partir del año 1993. Según algunos estudios realizados, desde sus inicios pretendió ser una institución capaz de combinar la igualdad de oportunidades y la inclusión de todos los sectores sociales con la excelencia académica “el objetivo central de esta institución fue promover el acceso a la universidad de los sectores más postergados y ofrecer una educación de calidad para todos” (M. Rosica y Y. Sosa, 2011).

La UNGS ofrece diversas carreras universitarias desde profesorado, licenciaturas, tecnicaturas, especializaciones y diplomaturas, mayoritariamente vinculadas a las necesidades del entorno. La vinculación entre el ingreso y la elección de la carrera es promovida por una acreditación común y obligatoria para todos, el Curso de Aprestamiento Universitario (CAU). El CAU tiene como objetivo proporcionar formación para consolidar los aprendizajes del nivel educativo anterior y favorecer el desarrollo de capacidades para continuar con la formación en cualquiera de las carreras que forman parte de la oferta académica de la UNGS<sup>4</sup>. Los ingresantes a la universidad provienen mayoritariamente de familias con baja escolaridad y tasas altas de desempleo y subocupación, el 61 % de la población estudiantil posee nivel socioeconómico bajo (Gluz y Rosica, 2011).

En el último período, la UNGS transitó una serie de reformas en la estructura curricular de las carreras así como la creación de nuevas ofertas formativas de grado y pregrado. En la última década, pasó de brindar una estructura de ciclos, orientada a la formación en menciones comunes tituladas al concluir el primer ciclo, a una formación de carreras en un trayecto continuo organizado en ciclos pero sin titulaciones intermedias.

---

4 Se ofrecen cuatro modalidades diferentes en su dictado, que varían en su extensión y carga horaria, acorde a las posibilidades de cursada de los estudiantes. Las modalidades ofrecidas actualmente son Semestral, Extendida, Intensiva de verano y Libre.

## 4.4 Metodología de la investigación

Como mencionamos anteriormente, nos propusimos elaborar un estudio sobre el perfil sociocultural de los “nuevos graduados” de la UNGS. Dicho estudio tomó como principal fuente la información de una encuesta realizada a los graduados en el año 2013 de todas las carreras, que fue confeccionada y llevada a cabo por las áreas de graduados y de estadísticas de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

De la encuesta realizada, para este trabajo se tomaron preguntas vinculadas a dos dimensiones: La dimensión socioeconómica (rango de ingresos mensuales, principal sostén del hogar, fecha de nacimiento, cantidad de becas percibidas, actividad laboral, relación y vinculación de la formación con el trabajo, localidad de residencia, elección de la universidad, máximo nivel educativo alcanzado por los padres) y la dimensión de la trayectoria educativa, dentro de la cual distinguimos aspectos objetivos (como el año de ingreso y egreso, las relaciones entre formación y trabajo) y aspectos subjetivos (opiniones sobre la formación propia y exigencia de la carrera, opiniones acerca del plan de estudios, sobre perspectivas de futura formación de posgrado). Este último aspecto se relaciona con procesos más complejos que vinculan los propósitos institucionales y su capacidad de inferir valoraciones subjetivas como las percepciones, las ganas de continuar estudiando. Se plantea un interrogante transversal en toda la investigación, a saber: si la incorporación de los nuevos sectores sociales en el ámbito universitario puede advertirse en el momento de la graduación y, de ser así, cómo fue esa trayectoria educativa. Nuestro análisis metodológico va más allá del análisis tradicional sobre los procesos de inclusión-exclusión en el ámbito superior tratando de detectar la persistencia de los condicionantes socioculturales en las trayectorias educativas de los graduados.

## 4.5 El perfil sociocultural de los graduados de la UNGS

### a) Primera generación en la universidad

De los datos brindados por la encuesta podemos decir que un 75% de los graduados son la primera generación de universitarios dentro de su núcleo familiar en acceder y culminar estudios universitarios superiores. Este dato estaría confirmando la incorporación de nuevos sectores al ámbito universitario, por medio de una oferta pública y gratuita en la educación superior. Podríamos decir que la cercanía y el carácter público de la universidad constituyen un elemento clave en la elección de la universidad (como veremos más adelante), por otra parte, ese porcentaje es efectivamente una proporción real de graduados que se incorporan como primera generación dentro de su núcleo familiar a la educación superior. Sin embargo, se registran esfuerzos diferenciados que transitan cada uno de ellos hasta su efectiva graduación. Si bien el proceso de

graduación es la antítesis del fracaso académico o la no conclusión de los estudios, implicaría que los esfuerzos diferenciados por parte de los graduados serían la muestra de un esfuerzo individual a partir de que aprendieron a “nadar contra la corriente” (Ver en anexo gráfico N°1).

## b) Educación de los padres según el momento de la trayectoria educativa

Además de la evidencia anterior, quisimos analizar en qué medida el origen sociocultural familiar se mantiene en el momento de la graduación respecto del momento del ingreso. De la encuesta surge que los graduados de la UNGS provienen de hogares cuyo padre y madre tienen como máximo nivel educativo el primario, en un 40% y el 30% respectivamente.

Para lograr nuestro propósito comparamos esos datos con el nivel educativo de los padres de los ingresantes en el año 2010<sup>5</sup> y con un dato similar de estudiantes cursando el primer ciclo de las carreras (PCU). El nivel educativo de los padres de los graduados 2013 no parece variar mucho respecto de los ingresantes en 2010 y los estudiantes del PCU 2010, aunque puede advertirse una leve escalera en descenso que indicaría que son menos los padres de los graduados que tienen como máximo título alcanzado el del nivel primario con respecto a los ingresantes y a los estudiantes de primer ciclo. Por su parte, los datos muestran que son más los graduados con padres con título de educación superior completo respecto de los ingresantes y los estudiantes del primer ciclo. Las diferencias, si bien son menores y no opacan el principal hecho de que mayoritariamente se trata de familias en las que sus hijos son primera generación en la universidad, son dignas de analizar en función de que, pese al esfuerzo institucional, aún se mantienen algunos niveles de selectividad.

## c) Trabajo y educación de los graduados, ¿una compatibilidad excluyente para la graduación?

Los grandes esfuerzos realizados por los graduados durante su formación para compatibilizar trabajo y formación académica parecen constituir un factor común en los graduados UNGS. Sobre todo cuando observamos que la mayoría de las investigaciones muestran y centran a las variables socioeconómicas como condicionantes que afectan la trayectoria de los estudiantes y están entre los primeros motivos de deserción. De la encuesta realizada resulta que más del 58% de los graduados trabajó durante más de la mitad de la carrera, y un 36% lo hizo durante toda la carrera. A la vez, más del 33% es el primer sostén económico en el hogar (Ver gráfico N°3).

Con respecto a los ingresos, observamos que un 57 % de los graduados aseguran tener un ingreso mensual por hogar de hasta diez mil pesos y, dentro de este porcentaje, el 22 % no supera la mitad. Podríamos afirmar que más del 85 % de los graduados realizó su trayectoria educativa universitaria compatibilizando el trabajo con la formación académica (Ver gráfico N° 4).

5 Lamentablemente, no se cuenta al momento con estudios de ingresantes anteriores, que permitan al menos realizar la comparación en la duración teórica de las carreras.

De igual modo, es interesante observar la cantidad y distribución de becas otorgadas en la institución; del total de los graduados encuestados, solo el 23 % no recibió ningún tipo de beca de ayuda económica para el cursado de sus estudios, y alcanza a casi el 50% quienes la recibieron en más de dos oportunidades (Ver gráfico N° 5).

#### d) Características sociodemográficas

Los graduados de la UNGS son una población algo mayor respecto del rango tradicional de 18 a 24 años con el que usualmente se remite a la edad de los estudiantes del nivel superior. El 70% tiene entre 24 y 33 años, y un 20% tiene más de 33. La población está compuesta mayoritariamente por mujeres (55,7%). La encuesta no avanzó sobre los estudios previos a la universidad ni tampoco el tipo de institución y gestión de la que provienen, la cual podría brindar información en relación a nuestros fines. (Ver gráfico N° 6).

#### e) Trayectorias reales vs. Trayectorias teóricas

La duración de los estudios de los graduados se encuentra por encima de la duración teórica de las carreras: el 57% de los graduados demoró más de 7 años en recibirse (es decir, entre 7 y 10 años o más). En los datos sobre las percepciones que tienen los graduados (como veremos más abajo) se indica esta preocupación en la extensión de las carreras (Ver gráfico N° 7).

Según algunos estudios realizados recientemente en otras universidades del conurbano se registran patrones similares en la cantidad de años de duración real de las carreras.

#### f) La cercanía y la gratuidad factores claves en la elección de la universidad

La corta distancia entre el lugar de residencia de los graduados y la universidad constituye un elemento clave para la elección de la carrera universitaria. De la encuesta realizada a graduados surge que la principal razón en la elección de la universidad es su cercanía, lo cual se vincula directamente con el partido de residencia, principalmente en Malvinas Argentinas y San Miguel (alrededor del 60%), cercanía que no dista más de 30 minutos en transporte público. Éste, junto con el status de universidad pública y –por ende– gratuita, representan factores importantes en la elección de la UNGS. Por otra parte, observamos que la elección de las carreras parece constituir un proceso posterior al de la elección de la universidad (Ver gráfico N° 8).

Se observa, además, que en los últimos años el radio de influencia de la universidad se extendió respecto de su zona de influencia en los orígenes, alcanzando en la actualidad las zonas de José C. Paz (15%), Tigre (7%) e incluso de CABA (5%).

### g) Percepciones de los graduados sobre su formación

La opinión de los graduados sobre su experiencia universitaria en términos generales es positiva. El nivel de exigencia, la formación recibida, la actualidad de los contenidos trabajados y la sólida formación teórica son aspectos altamente valorados (Ver gráfico N° 9). Se registran menores niveles de satisfacción en lo que respecta a la extensión de las carreras y a la formación práctica (Ver gráfico N° 10).

Respecto de la situación post egreso es de destacar que el 91% trabaja actualmente y un 60% lo hace en puestos muy relacionados con los estudios cursados. Mayoritariamente, los graduados de la UNGS (84%) tienen expectativas de continuar estudios de posgrado en esta u otras universidades públicas.

## 4.6

### Discusión y conclusiones preliminares

Como dijimos, nuestra investigación se centra en el estudio de los graduados, con el fin de conocer más en qué medida influyen en los condicionantes socioeconómicos y culturales en la trayectoria educativa en la universidad. Pudimos observar que efectivamente los graduados de la universidad son en gran proporción, al igual que los ingresantes, la primera generación en terminar una carrera universitaria en sus núcleos familiares. En este sentido, y dados los propósitos planteados por la universidad en sus comienzos, estudiar en la UNGS representa el acceso a un derecho para quienes antes no podían acceder a la formación universitaria. Sin embargo, siguen presentándose condiciones desiguales para el desarrollo de sus trayectorias, problema que parece estar todavía presente en muchos de los graduados. Aquí un tema fundamental sigue siendo la deserción que se registra en los primeros años de la experiencia universitaria. En este sentido, si bien el acceso está planteado como derecho indiscutible a todos los sectores de la sociedad, el sentido “democratizador de la educación” se ve afectado entre otras cosas por la desigualdad que persiste en el esfuerzo individual para el logro de la graduación. Hemos podido ver en qué medida la universidad, colabora en la retención de los alumnos a través no sólo de las becas sino también de apoyos tutoriales y otros beneficios. Observamos que la política de becas sigue teniendo un fuerte peso en la institución para contrarrestar las desigualdades sociales y acompañar los trayectos estudiantiles y pos egreso.

En lo que respecta a trayectorias educativas de los graduados, las mismas se presentan diversas y con cierto grado de dispersión con relación al tiempo de graduación. En este sentido la cantidad real de años de duración de las carreras es alta y no se condice con la trayectoria teórica presentada por la institución. Si bien las trayectorias no son un componente homogéneo, dado que cada estudiante la transita en su realidad, existe la necesidad de compatibilizar horas de trabajo con formación académica (que puede ser fruto de condicionantes fuertes). Por otra parte, es alta la valoración que los sujetos dan a la formación recibida, y consideran que esta debe seguir extendiéndose más allá de la graduación. Si bien la graduación es percibida como un elemento positivo para los graduados y por supuesto para las instituciones, queda seguir analizando en qué medida los factores diferenciadores persisten, pese a los esfuerzos de los diversos actores institucionales, incluidos los estudiantes, los que pueden operar aún como condicionantes de graduación.

## 4.7 Anexo de gráficos

Gráfico 1: Máximo nivel educativo del padre

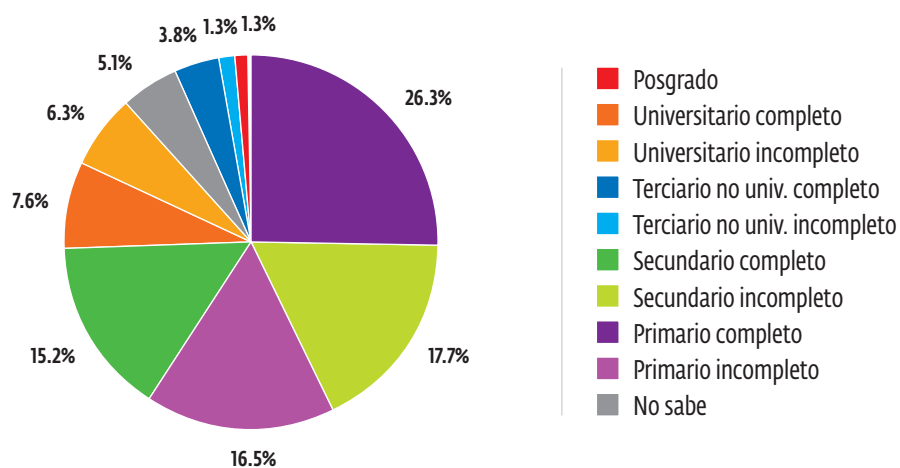




Gráfico 2: Nivel educativo del padre según el momento de la trayectoria educativa

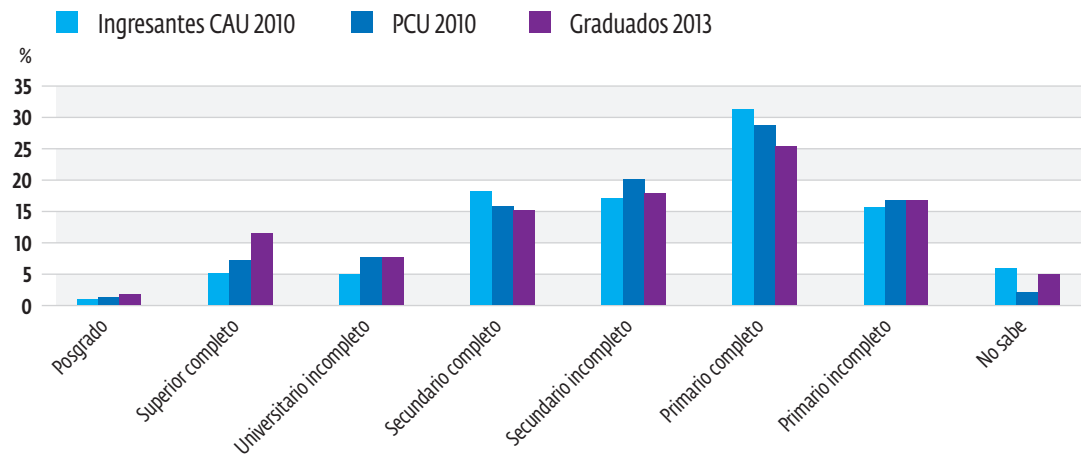


Gráfico 3: Porcentaje de la carrera en que el alumno trabajó

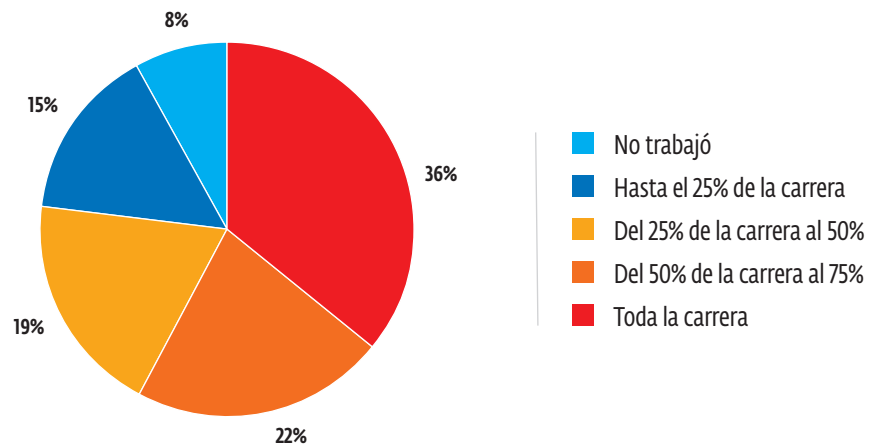


Gráfico 4: Rango de ingresos netos mensuales en el hogar

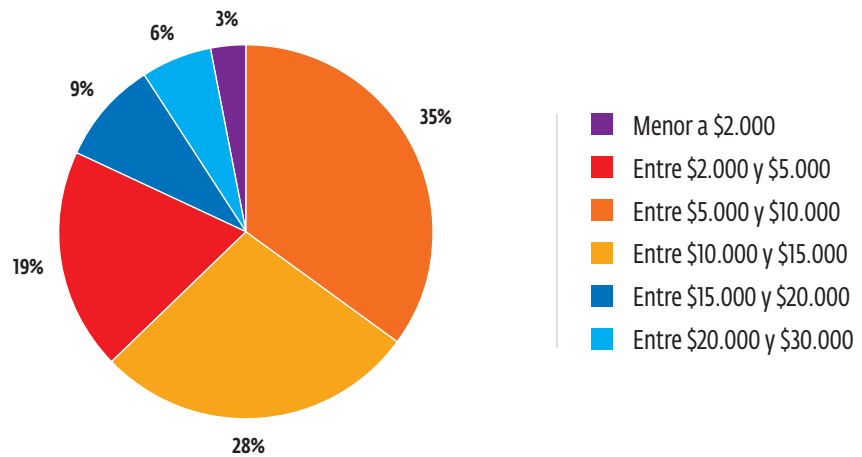


Gráfico 5: Cantidad de becas recibidas durante el transcurso de su carrera universitaria

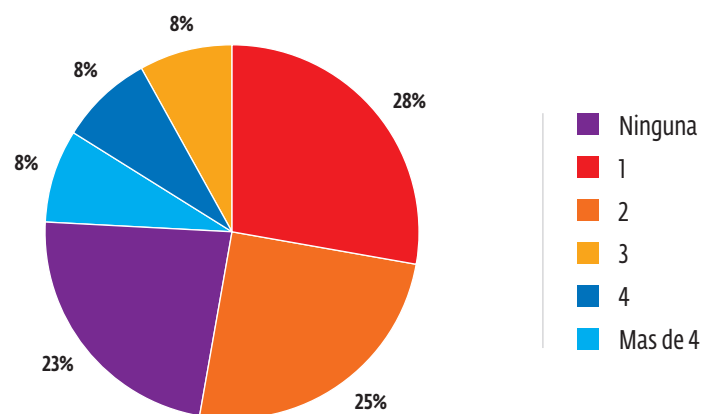


Gráfico 6: Momento de nacimiento de los graduados

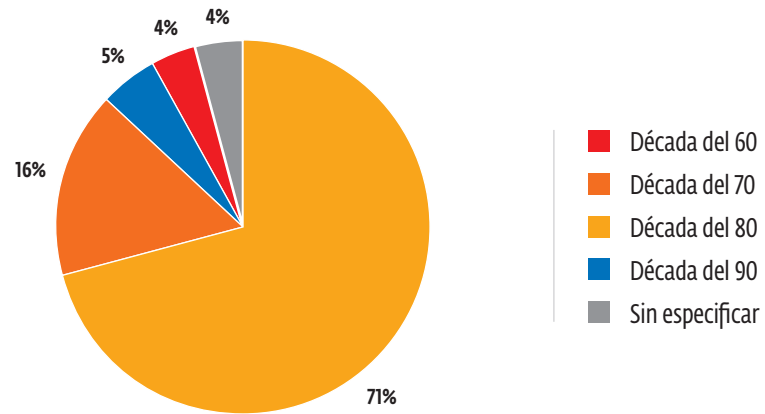


Gráfico 7: Duración de los estudios

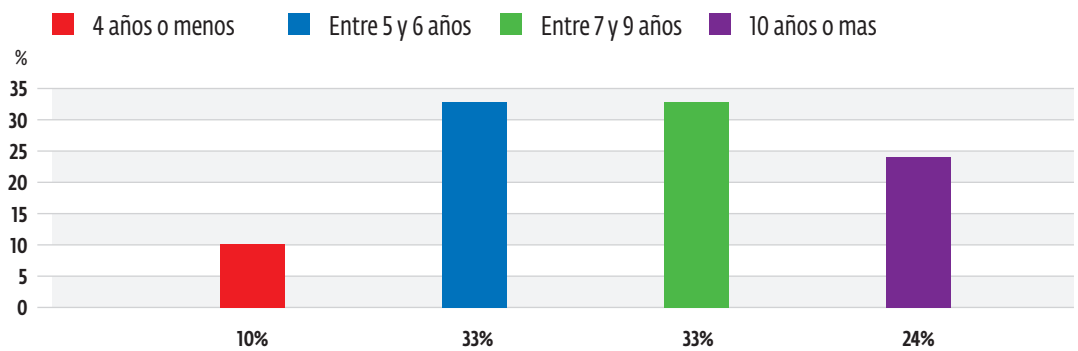


Gráfico 8: Duración de los estudios

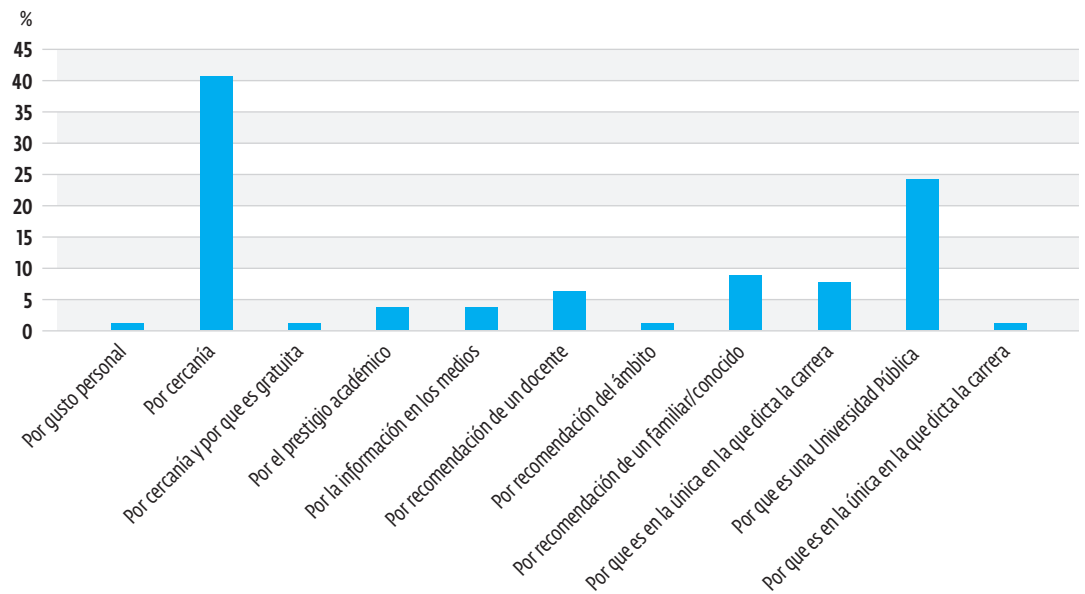


Gráfico 9: Motivos de elección de la universidad

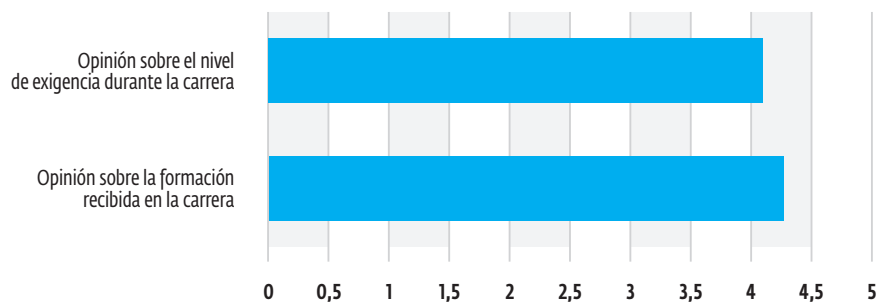
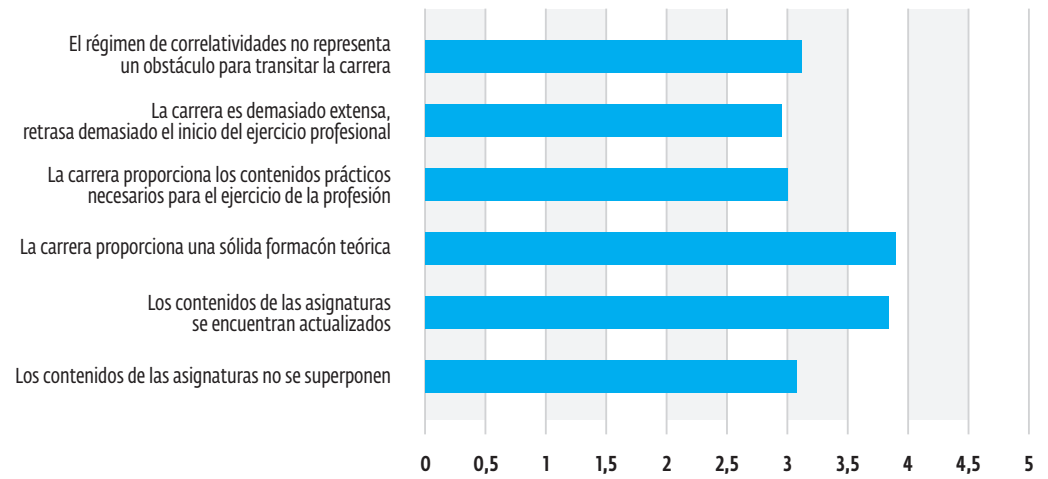


Gráfico 9: Motivos de elección de la universidad



## Bibliografía

- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *Masividad, fragmentación y heterogeneidad: el sistema universitario argentino 1983-2008*, Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Chiroleu, A. (2013). "Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior?". En *Revista Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol. 22 No. 2 (abril-junio, 2013): pág. 279 – 304.
- Ezcurra, A. (2011). *Igualdad en educación superior: un desafío mundial*. IEC. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fanelli, A. (2005). "Acceso, abandono y graduación en la diversidad argentina". SITEAL. Debate 5. <http://www.siteal.iipe-oei.org/debates/47/educacion-y-mercado-laboral>
- Fanelli, A. (1997). *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense*. CEDES [http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc\\_c/Doc\\_c117.pdf](http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_c/Doc_c117.pdf).
- Gessaggi, V. y Llinás, P. (2005). *Democratizar el acceso a la educación superior*. CIPPEC, Buenos Aires. [http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/Democratizar\\_el\\_acceso\\_a\\_la\\_educacion\\_superior.pdf](http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/Democratizar_el_acceso_a_la_educacion_superior.pdf)
- Guadagni, A. (2012) *Necesitamos más graduados*. CEA. Universidad de Belgrado. [http://www.ub.edu.ar/centros\\_de\\_estudio/cea/cea\\_numero\\_5.pdf](http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_5.pdf)
- Gluz, N. (2011) (Comp.). *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*, Los Polvorines: UNGS. Cap. 1 y 2.
- Goldenhersh, H. et. ál. (2011). "Deserción estudiantil: desafíos de la universidad pública en un horizonte de inclusión". *Raes*, n° 3. <http://www.untref.edu.ar/raes/numeros.htm>
- Jacinto, C. (comp). (2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes*. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades, Buenos Aires, Teseo; IDES. 400 p.

## Bibliografía

- Juarros, M. F. (2006). "¿Educación Superior como derecho o como privilegio? Las políticas de admisión a la universidad en el contexto de los países de la región". En *Revista Andamios*, Vol. 3 No 5, diciembre, pp. 69-90 (Archivos).
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Kisilevski, M. (2002). *Condiciones sociales y pedagógicas de ingreso a la educación superior*. IPE-UNESCO, Buenos Aires (Archivos).
- Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Emecé. <http://www.saap.org.ar/esp/docs-recursos/pdf/TICS-Archenti-UBA-2008.pdf>.
- Marquina M. y Pereyra, E. (2010). "La articulación del sistema educativo como problema y como práctica. Un balance de la experiencia transitada en la articulación entre las universidades y las escuelas medias". En: E. Pereyra (Comp.) *Política y práctica de articulación entre la universidad y la escuela media. Reflexiones a partir de una experiencia*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Riquelme, G. (2006). "La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos". *Anales de la educación común*, año 2, número 5. Diciembre. Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Planeamiento.
- Salvia, A. (2007). "Educación y mercado de trabajo. El caso argentino 1993-2003", en SITEAL, *Debate* nº 6 *Tendencias en la relación entre la estructura del empleo no agrario y la educación de los ocupados*. SITEAL. UNESCO, IPE-Buenos Aires, OEI. En sitio web <http://www.siteal.iipe-oei.org>

Tercera parte

Territorialidades  
inclusivas  
universitarias



# 1. Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas en Argentina: notas sobre un proyecto de re-conocimiento

Victoria Kandel / UNL y UBA

## Presentación

En agosto de 2013, ingresó al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas (UNIFI)<sup>1</sup>. Dicho proyecto se ampara en la normativa nacional, en la Constitución argentina y en una serie de convenios y tratados internacionales suscriptos por nuestro país.

El proyecto de UNIFI se propone generar conocimiento y desarrollo desde los modos de hacer y conocer de los pueblos indígenas para el conjunto de la sociedad. Así lo expresa su tercer artículo:

*La Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas tiene como finalidad principal y prioritaria generar un espacio académico desde la cosmovisión indígena para atender a la educación de todas las sociedades y pueblos que conforman la actual Nación Argentina.*

A lo largo de las siguientes páginas describimos y comentamos el proyecto de ley de creación de la UNIFI, interpelando la noción de inclusión que la sobrevuela: ¿Qué es una universidad intercultural y qué la diferencia de nuestras conocidas universidades “convencionales”? ¿Por qué una universidad intercultural? ¿Cuál es la situación de los estudiantes indígenas en cuanto al acceso a la educación superior en Argentina? ¿Existen elementos facilitadores y obstaculizadores para propiciar este acceso? ¿Hay en la Argentina una “política de reconocimiento” –parafraseando a Nancy Fraser– hacia los estudiantes indígenas en la educación superior?

Para realizar este análisis contamos con el proyecto de ley; la desgrabación taquigráfica de la audiencia pública celebrada en agosto de 2013; el estudio de factibilidad que solicitó la Comisión de Educación del Congreso de la Nación, presentado en junio de 2014; y una entrevista con el equipo asesor de la diputada autora del proyecto de ley.

---

<sup>1</sup> Para consultar el proyecto y materiales adicionales vinculados a este, véase <http://universidad-indigena.wordpress.com/>

Al tratarse de un proyecto, desconocemos su desenlace, carecemos de evidencia empírica para dar cuenta de su devenir en tanto institución real y concreta en coexistencia con el sistema de educación superior argentino. Sin embargo, su mera existencia –la del proyecto del ley de creación de una universidad intercultural– constituye a mi entender, una invitación a reflexionar sobre la realidad de un colectivo social dolorosamente acostumbrado a las exclusiones y a la invisibilización por centenas de años.

## 1.1 Algunas referencias a nivel regional

El programa de Diversidad Cultural de IESALC, dirigido por el Dr. Daniel Mato, ha desarrollado desde 2007 el Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior en América Latina. La investigación relevó la situación de la oferta de la formación superior hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región. Este proyecto expresó la “necesidad de insistir en el plano de las realizaciones prácticas para profundizar los avances hacia la valoración de la diversidad cultural y el reconocimiento del carácter pluricultural de las sociedades, así como de la relevancia histórica de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la región” (Mato, 2008: 25). Recogió la experiencia de más de 30 casos, entre instituciones especialmente creadas para atender a estas poblaciones, y programas insertos en instituciones “convencionales” orientados a saberes e incluso, en algunos casos, idiomas de los pueblos indígenas. El proyecto contó con la participación de investigadores y equipos en cada país, para dar cuenta de los casos nacionales. La Argentina también ha participado del relevamiento, junto a los otros casos nacionales<sup>2</sup>.

La diversidad de experiencias relevadas sobre educación superior indígena dificulta los agrupamientos confiables para una clasificación, pero muy a grandes rasgos existen en la región latinoamericana distintas modalidades de atención a la educación superior indígena. Estas modalidades son producto ya sea de la iniciativa comunitaria autogestionada, de políticas públicas federales y/o nacionales, de acciones de cooperación internacional con agencias europeas y/o norteamericanas; y, por sobre todas las cosas, de la combinatoria de la acción de los actores mencionados. De acuerdo con el estudio, se han clasificado tres modos de organizar y administrar la educación intercultural en nuestro continente:

---

<sup>2</sup> No podré referirme en esta oportunidad a la situación de los afrodescendientes, sino que el foco estará puesto exclusivamente en la situación de la educación superior indígena. Sin embargo, conviene aclarar que en los informes del programa Diversidad Cultural, existen apartados especiales referidos a la población afrodescendiente en nuestro país. En ellos se aclara que los estudios sobre este grupo, como así también las estadísticas son de reciente conformación, y los datos que hasta el momento se han obtenido son escasos y fragmentados (Para mayor información, se recomienda consultar Millan, 2012).

**a) Políticas de cupos para mejorar las posibilidades de acceso y permanencia.** En algunos casos los cupos están acompañados por becas. Se trata de proyectos de “inclusión de individuos” (Mato, 2008) que, si bien significan un avance en términos de reconocimiento, no resuelven el problema de la exclusión de lenguas, de saberes, de historias. Ni tampoco resuelven la necesidad de formación específica que requieren las comunidades indígenas. Se trata, en definitiva, de las estrategias comúnmente denominadas de “acción afirmativa” o “discriminación positiva”.

**b) Programas de Educación Superior Intercultural enmarcados en universidades convencionales.** Se trata de proyectos que se desarrollan en el marco de universidades o IES, y que agrupan a individuos provenientes de pueblos indígenas. En estos programas pueden encontrarse proyectos formativos con contenidos curriculares especialmente diseñados para estudiantes indígenas, o bien, programas “convencionales” con dispositivos particularmente diseñados para atender a este tipo de población.

**c) Universidades indígenas interculturales.** Instituciones creadas con el propósito de atender a esta población, incorporando conocimientos, lenguas, modalidades de aprendizaje, historia y conocimiento de los pueblos indígenas. Situadas generalmente en localidades próximas a las comunidades, por lo tanto, en la periferia de las grandes ciudades. Este tipo de instituciones existen en países como Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Nicaragua, Venezuela.

De acuerdo a los datos ofrecidos por el coordinador del programa, quien cita al Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina, de la CELADE (Centro latinoamericano y caribeño de estudios demográficos, perteneciente a la CEPAL), en 2007 la población indígena variaba según el país de 0.4% respecto a la población total en Brasil, a 62% en Bolivia, 41% en Guatemala, y 10% en países como México, Perú o Chile.

El estudio aclara que la presencia de población indígena en cada país no es motivo suficiente para explicar la existencia y calidad de la educación superior indígena. Otros factores que determinan la posibilidad de que exista o no algún tipo de oferta educativa tendiente a atender a esta necesidad pueden ser la capacidad de organización de los movimientos sociales indígenas, el tipo de gobierno, el tipo de instituciones de educación superior existentes en dicho país, el acceso de las comunidades a los centros de poder y toma de decisiones, entre otros factores.

En cuanto a la fundamentación que explica la creación de este tipo de instituciones y programas orientados a atender las necesidades particulares de un grupo minoritario, Mato sostiene que “desde los comienzos de la conquista y colonización los pueblos indígenas ensayaron diversas formas de organización para resistir a la dominación, otro tanto ocurrió con los africanos esclavizados y sus descendientes. Las organizaciones sociales y políticas indígenas y afrodescendientes son muy heterogéneas, como consecuencia tanto de los muy diversos pueblos de los que emergen, como de las diferencias de los contextos nacionales y de sus relaciones con los respectivos Estados, y otros actores sociales, así como de los idearios de sus respectivos liderazgos. Recono-

cer esta heterogeneidad es fundamental para valorar apropiadamente las iniciativas en educación superior que han impulsado organizaciones y sectores particulares de estos movimientos sociales. Más allá de esas diferencias, en general puede constatarse que ante la vigencia de “relaciones interculturales inequitativas de hecho”, las organizaciones indígenas y afrodescendientes suelen proponer visiones de mundo, propuestas y políticas de “interculturalidad con equidad”, a partir de las cuales han luchado por reformas legales, incluso constitucionales, que tiendan a hacer posible la materialización de esa consigna, comenzando por lograr el reconocimiento del carácter pluriétnico de los respectivos Estados nacionales, así como la existencia de formas de ciudadanía culturalmente diferenciadas” (Mato, 2012: 22).

## 1.2 Argentina y la educación intercultural

Por el Censo de 2010 sabemos que la población originaria reconocida como tal en la Argentina es de 955.032 personas, lo cual representa un 2.4% respecto de la población total del país. De este total, 481.014 son varones, y 473.958 son mujeres. La presencia indígena autorreconocida existe en todas las provincias del país, aunque no en todas con el mismo peso. En Chubut, Neuquén, Jujuy, Río Negro, Salta y Formosa, la población indígena representa más de un 6% respecto de la población total. Y, en cuanto a los pueblos de pertenencia, más del 21% se reconoce como miembro del pueblo Mapuche.

El estudio de factibilidad que el Honorable Congreso de la Nación solicitó a los autores del proyecto de ley que estamos analizando, agrega algunos datos que pueden resultar de utilidad a la hora de analizar la distribución y presencia de la diversidad de pueblos indígenas en el territorio argentino. Según la fuente mencionada, que a su vez se basa en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI), de 2005, la distribución de las personas autorreconocidas como pertenecientes a algún pueblo originario es la siguiente:

**Gráfico.** Población por pueblo indígena. Total del país. Años 2004-2005<sup>3</sup>

Pueblo indígena	Población (2)	Pueblo indígena	Población (2)
Atacama	3.044	Omaguaca	1.553
Ava guaraní	21.807	Ona	696
Aymara	4.104	Pampa	1.585
Chané	4.376	Pilagá	4.465
Charrúa	4.511	Quechua	6.739
Chorote	2.613	Querandí	736
Chulupí	553	Rankulche	10.149
Comechingón	10.863	Sanavirón	563
Diaguita/ diaguitacalchaquí	31.753	Tapiete	524
Guaraní	22.059	Tehuelche	10.590
Huarpe	14.633	Toba	69.452
Kolla	70.505	Tonocote	4.779
Lule	854	Tupíguaraní	16.365
Mapuche	113.680	Wichí	40.036
Mbyáguaraní	8.223	Otros pueblos declarados (1)	3.864
Mocoví	15.837	Pueblo no especificado	92.876

(1) Incluye, entre otros, los casos registrados con las siguientes denominaciones: abaucán, abipón, ansilta, chaná, inca, maimará, minuán, ocloya, olongasta, pituil, pular, shagan, tape, tilcara, tilián y vilela. No se brindan datos por separado para cada denominación debido a que la escasa cantidad de casos muestrales no permite dar una estimación de cada total con la suficiente precisión.

Fuente: INDEC. Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004-2005

Como veremos más adelante, el proyecto de la UNIPI se propone atender a la formación universitaria de los distintos pueblos, reconociendo la diversidad, la dispersión geográfica y el enraizamiento al territorio. Por lo tanto, la propuesta será crear una estructura regionalizada con una oferta itinerante, iniciando la experiencia en el Noroeste del país, principalmente atendiendo a los pueblos que habitan en la provincia de Jujuy.

<sup>3</sup> Este cuadro ha sido extraído del Estudio de factibilidad, pág. 25

En cuanto a ciertos indicadores educativos que son relevantes para este trabajo, señalamos que según el último censo el 3,7% de las personas que se autorreconocen como indígenas son analfabetas, y el mayor porcentaje de analfabetismo se encuentra entre las personas de mayor edad (60 años en adelante: a los 60 se percibe una tasa de analfabetismo del 9%, y entre las personas de más de 80 años, 16%).

Otro indicador importante para un estudio sobre inclusión en la educación superior es el nivel de escolarización de los indígenas entre los 15 y los 19 años. En este caso, el proyecto de ley señala que el 65% de los adolescentes comprendidos en esa franja etaria asisten a la escuela secundaria. Es precisamente hacia este grupo hacia donde se dirige fundamentalmente la UNIP: personas que culminan el secundario y buscan opciones de formación profesional.

Antes de continuar con la cuestión de la educación superior, conviene dedicar unos pocos párrafos a encuadrar normativamente la iniciativa. La reforma constitucional de 1994 plantea explícitamente una política de reconocimiento hacia los pueblos indígenas de nuestro país. Así, en el art. 75, inc. 17 se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Asimismo, reconoce la personería jurídica a las comunidades, junto a la posesión y propiedad comunitaria de la tierra. Garantiza también la participación de estas comunidades en la gestión referida a los recursos naturales y a los demás intereses que las afectan.

En cuanto a la dimensión educativa, la Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006 establece en su artículo 52:

*La educación intercultural bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la educación intercultural bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.*

La Educación Intercultural Bilingüe es una política pública que se erige bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación. La Resolución Ministerial 1119 del 12 de Agosto del 2010, reconoce al Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), con función consultiva y de asesoramiento ante el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal Educativo para la planificación y gestión de la Educación Intercultural Bilingüe.

La Ley de Educación Superior, por su parte, establece en su artículo segundo:

*Al Estado le cabe responsabilidad indelegable en la presentación del servicio de Educación Superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que requieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas.*

Si bien no contamos con el espacio suficiente para desarrollarlo, es justo aclarar que muchas de las constituciones provinciales se han hecho eco de la educación intercultural bilingüe y la han incorporado como una modalidad más de sus sistemas educativos.

La educación intercultural se extiende hasta el nivel medio; sin embargo, en algunos casos, también se han creado espacios institucionales que atienden a este tipo de educación en el nivel superior.

### 1.3 Educación intercultural en el nivel superior

De acuerdo a las experiencias y la bibliografía que hemos relevado, podemos advertir en la Argentina ciertas políticas públicas y académicas tendientes a reconocer a los estudiantes indígenas como un grupo diferenciado, con características que deben ser atendidas en su particularidad.

Recuperando la clasificación de Mato (2008) respecto a los tipos institucionales de educación superior indígena, observamos la siguiente variedad de modalidades para la educación superior de estudiantes indígenas:

#### **a) Políticas de "inclusión de individuos", mediante programas de becas a estudiantes indígenas.**

El Programa Nacional de Becas Universitarias cuenta con un sistema de Grupos Prioritarios entre los cuales se encuentran estudiantes que pertenecen a una población indígena. En este caso, para poder solicitar la beca, los estudiantes deberán presentar el aval del Consejo Local o Regional de la comunidad a la que pertenecen, reconocido como tal por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), con firma, sello y aclaración de al menos una autoridad de la comunidad. En algunos pocos casos, hemos detectado que las propias universidades cuentan con sistemas institucionales de beca o de acompañamiento a estudiantes indígenas (una de ellas es la Universidad Nacional de Tucumán, para el caso de estudios vinculados a la salud).

En cuanto a las becas, corresponde aclarar que de acuerdo con los datos relevados por Millan, las becas universitarias para estudiantes indígenas son de dos tipos, las hay para estudios universitarios en general y para estudios de formación docente. En el primer caso, dichas becas son administradas de manera conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y el INAI.

En 2011 el estado argentino otorgó 337 becas para estudiantes universitarios de origen indígena<sup>4</sup>. En el caso de la formación docente, existen incentivos para promover la formación de docentes que se desempeñen en la modalidad intercultural, y son administrados por el Ministerio de Educación (Millan, 2012).

**b) Programas especialmente dirigidos a estudiantes indígenas, en el contexto de universidades convencionales.** En este caso, distintas universidades del país cuentan con algún tipo de oferta especialmente dirigida a estos estudiantes. Tal es el caso, por ejemplo, de la Universidad Nacional de Cuyo, que desde 2003 cuenta con un programa de becas y de acompañamiento para estudiantes huarpes. Además de la beca, los alumnos deben realizar un curso de nivelación de un año de duración especialmente diseñado (Fernandez Vavrik, 2013). En la Universidad Nacional de Santiago del Estero, la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud cuenta con una carrera de Técnico Superior en Educación Intercultural Bilingüe, focalizado en la lengua Quechua.

**c) Institutos de formación docente para la modalidad de educación intercultural bilingüe.** Además de estos institutos, existen escasas experiencias de educación superior no universitaria: en Jujuy el Instituto Superior Intercultural “Campinta Guazu Gloria Perez” El Instituto en la actualidad tiene dos carreras nuevas: “Tecnatura Superior en Cultura Guaraní y revitalización Lingüística” con sedes en la Comunidad Cuape Yayembuate de Calilegua y en San Pedro y la “Tecnatura Superior en Cultura Quechua y revitalización Lingüística” con sedes en la Comunidad La Quica Vieja del Departamento de Yavi, en Abra Pampa, Humahuaca y San Salvador de Jujuy. En 2014 abrió una nueva cohorte de la “Tecnatura Superior en Desarrollo Indígena”. Este instituto cuenta con más de 500 alumnos que provienen de las diferentes comunidades de Jujuy. Es un instituto único en su tipo en nuestro país y una referencia importante en materia de educación intercultural en la región.

---

4 Existen estudios interesantes sobre la inserción de los becarios indígenas en el marco de universidades públicas argentinas. Dichos estudios dan cuenta de las dificultades y obstáculos que afectan –y en algunos casos obstruyen– la posibilidad de continuar exitosamente los estudios. También dan cuenta de los impactos (positivos y negativos) de la inclusión de estudiantes indígenas en la universidad; impactos no solo sobre los individuos sino también sobre sus comunidades de pertenencia (Fernández Vavrik, 2013; Ossola, 2013).



## 1.4 La Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas (UNIFI)

En agosto de 2013, se presentó al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional Intercultural Indígena, cuya autora es la Diputada Alcira Argumedo. Dicho proyecto se ampara en la normativa nacional, en la Constitución argentina y en una serie de convenios y tratados internacionales a los cuales la Argentina suscribió<sup>5</sup>.

El proyecto de UNIFI se propone generar conocimiento y desarrollo desde los modos de hacer y conocer de los pueblos indígenas para el conjunto de la sociedad. Así lo manifiesta su artículo tercero: “La Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas tiene como finalidad principal y prioritaria generar un espacio académico desde la cosmovisión indígena para atender a la educación de todas las sociedades y pueblos que conforman la actual Nación Argentina”.

¿Qué características tiene una universidad intercultural indígena, y qué la diferencia de las “universidades convencionales”? La propuesta es abrir una nueva universidad que vaya más allá de permitir la inclusión de individuos únicamente como sujetos de aprendizaje. La inclusión de individuos mediante acciones afirmativas, si bien constituye un avance, no supone que en los programas de estudio y líneas de investigación se incluyan “...tanto las historias, lenguas, y saberes de esos pueblos, como sus necesidades, demandas y propuestas sociales, políticas y económicas, para sí mismos y para las sociedades nacionales de las que forman parte” (Mato, 2008: 79). Tampoco evita que sigan estando ausentes como responsables en las aulas, de la generación y transmisión de sus conocimientos.

Siguiendo los informes de IESALC, la creación de universidades interculturales en la región implica apelar a una noción de inclusión que desborda las instituciones de educación superior convencionales. Pues, “la ciencia –entendida con toda su carga institucional, “moderna” y monocultural– y con ella a ciertas modalidades de producción de conocimiento y de adquisición de los mismos”, invisibiliza otras formas de saber, de conocer, y de investigar. Esa misma invisibilización es la que opera desde hace cientos de años en nuestro continente afectando a los pueblos indígenas. Las universidades, desde su creación y hasta hoy reproducen la “creencia de que “la ciencia” constituiría un conocimiento “universal”, mientras que otras formas de saber tendrían validez más limitada” (Mato, 2014).

---

5 De acuerdo con el relato de miembros del equipo asesor de la diputada, las razones que motivaron a la presentación del proyecto son diversas, pero ha sido importante para ellos destacar la figura de Luis Sosa. Es un referente del pueblo Colla, de la comunidad Negra Muerta, de la Quebrada de Humahuaca, provincia de Jujuy, quien presentó una propuesta ante distintos diputados. De acuerdo con el relato del equipo de la diputada, Luis Sosa es docente indígena, y durante años presentó distintas iniciativas en instancias locales, municipales, provinciales, a los efectos de crear una institución de educación superior que atienda las necesidades de formación de estudiantes indígenas de la región.

En la audiencia pública se menciona que llaman intercultural a la universidad “porque su propósito más hondo es generar conocimiento y debate desde las cosmovisiones de pueblos que afirman la importancia de las diferencias y la necesidad de que los Estados se reconozcan como expresión de sociedades pluriculturales (y no que, desde la “visión oficial” de mundo, apenas “dejen entrar” otras perspectivas, tratándolas siempre como subalternas, menores, “de las minorías”); así pensada, la interculturalidad representa un modo de construir conocimiento que alberga el doble desafío de profundizar y desplegar el conocimiento propio de las cosmovisiones indígenas en diálogo dinámico y horizontal con el que hasta ahora viene produciendo la ciencia occidental, y todo otro marco teórico, epistémico, cultural”.

Los autores del proyecto de ley consideran que las políticas de democratización del acceso y la permanencia a la educación superior no impiden la estigmatización, el monoculturalismo. Bourdieu lo llamaba violencia simbólica: formas particulares que asume la dominación sutil y persistente de estructuras de dominación al interior del sistema universitario. En *Homo Academicus* Bourdieu se enfrenta con el conflicto por establecer una distancia con su objeto que es, a su vez, su casta, su lugar, su propia comunidad. Llama la atención al señalar la pretensión de la universidad de reivindicar para sí el lugar de la objetividad, el “monopolio de la verdad”.

*Aunque no haya una fuerza intrínseca de la verdad, hay una fuerza de la creencia en la verdad, de la creencia producida por la apariencia de verdad: en la lucha de las representaciones, la representación socialmente reconocida como científica, es decir, como verdadera, encierra una fuerza social propia y, cuando se trata del mundo social, la ciencia confiere a aquel que la detenta, o a aquel que da la apariencia de detentarla el monopolio del punto de vista legítimo (Bourdieu, 2008: 44).*

En síntesis, la creación de universidades interculturales en la región constituye una búsqueda por revertir las “relaciones interculturales inequitativas de hecho”, persistentes durante más de quinientos años (Mato, 2008). Sin embargo, la comunidad universitaria resiste la intervención y la disputa por otras formas de conocimiento. En este sentido, al revisar las adhesiones al proyecto, se identifican individuos u organizaciones, mas no universidades argentinas, y un miembro de UNESCO (véase en <http://universidadindigena.wordpress.com/> la pestaña referida a las adhesiones). El proyecto de ley cuenta con un listado de “profesionales dispuestos a colaborar con la puesta en marcha de la universidad” (Anexo 3, Estudio de Factibilidad). Dicho listado se compone de docentes, investigadores, referentes de las comunidades indígenas, miembros del Congreso, mayoritariamente con diplomas de grado y posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades, tanto argentinos como de otros países de la región.

## 1.5 Acerca de la organización de la UNIPi

La UNIPi se insertará como una institución universitaria más del sistema universitario público argentino. Así lo establece el proyecto de ley: “La UNIPi establece un tipo de relación simétrica entre las creencias, saberes, visiones y teorías de las culturas de los diferentes pueblos indígenas y las de las diferentes ciencias” (proyecto de ley, art. 2). El proyecto apela sin decirlo al objetivo de lograr un diálogo intercultural entre iguales; “diálogo entre saberes”.

Es por esto que se someterá a las mismas reglas, los mismos controles, el mismo proceso de acreditación que afecta al sistema en su conjunto. Lo cual resultará en la implementación –como mínimo– complejo: no existe en nuestra tradición de acreditación y evaluación universitaria una perspectiva intercultural. Por lo tanto, los mecanismos de control por parte del estado continúan siendo aquellos acordados por las universidades “convencionales”. Quedará pendiente para algún momento futuro, la incorporación de la voz indígena (entre otras voces) para la definición de criterios o estándares de de acreditación y evaluación. A modo de ejemplo, la Universidad Intercultural Amaytay Wasi de Ecuador (una de las primeras en su tipo en el continente) ha sido recientemente suspendida por la agencia de acreditación de ese país<sup>6</sup>. Esta suspensión podría leerse, como un “choque entre dos visiones del mundo y, en consecuencia, entre dos proyectos de sociedad y dos concepciones sobre la universidad” (Mato, 2014: 33).

La producción de conocimiento a partir de los sistemas de generación y validación de los saberes producidos en contextos culturales tan diversos requiere una estructura académica particular. Por este motivo y teniendo en cuenta la importancia del territorio en las cosmovisiones indígenas, el proyecto prevé una estructura regionalizada con fuerte presencia territorial, por lo cual la estructura de la UNIPi funcionará de manera descentralizada y en “Unidades Académicas Itinerantes”.

La oferta académica respetará tres principios: “a) la necesidad de los jóvenes de continuar con sus estudios, b) la necesidad de continuar participando de las actividades de su comunidad (esto por el trabajo, pero también a nivel pedagógico, por el intercambio intergeneracional como forma fundamental de aprendizaje entre los pueblos indígenas), c) hacer avanzar el conocimiento a través de propuestas superadoras que impacten a nivel comunitario, nacional y regional” (de acuerdo con el estudio de factibilidad).

La comunidad ocupa en este proyecto una presencia fuerte, y en su cúspide, los sabios; lo cual se observa en distintos pasajes del proyecto y su fundamentación: aparecen, pues, los “sabios de la comunidad”. El gobierno de la universidad estará compuesto por los claustros que contempla la normativa nacional, y por miembros de las comunidades de referencia.

---

<sup>6</sup> Para ampliar la información referida a esta suspensión, se recomienda consultar Mato (2014) <http://www.isees.org/file.aspx?id=7623>

A la hora de revisar la propuesta curricular y la oferta de planes de estudio y carreras, los documentos son poco precisos: estas decisiones no son producto de la ley ni de los documentos que la acompañan, sino que serán construidas bajo la lógica de la comunidad, en el marco de deliberaciones en espacios de asamblea, y atendiendo a las demandas de formación expresadas por la comunidad. Sin embargo, encontramos en el estudio de factibilidad un listado extenso de áreas disciplinares en las cuales el proyecto aspira a elaborar su oferta académica: Arquitectura y diseño, Ingenierías, Ciencias Ambientales, Ciencias de la Salud, Artes, Ciencias Sociales, Ciencias Exactas, Ciencias Naturales, Ciencias Informáticas y de la Comunicación, Servicios especializados en atención del Turismo, Tecnologías. Se aclara, asimismo, que “todas las carreras que se ofrezcan estarán orientadas al desarrollo sustentable de acuerdo a potencialidades, problemáticas y necesidades estratégicas; al desarrollo de productos, y materiales y tecnología basados en insumos locales; al estudio de la fauna y flora nativa con proyección al desarrollo de la economía local en su articulación con el nivel nacional y regional”.

La UNIPI estará dividida en siete sedes regionales, idénticas a los CPRES. Esta estructura administrativa regional tendrá, a su vez, sedes en cada región con una oferta itinerante, acercándose a los lugares donde viven las comunidades. La primera sede se inaugurará en el NOA, en la localidad de Humahuaca, de acuerdo con los artículos 12 y 13 del proyecto de ley.

El proyecto clasifica la oferta de carreras de formación superior en distintos tipos: carreras de grado cortas, carreras largas, formación docente, y tecnicaturas (formación para el trabajo).

La formación será organizada en tres ciclos:

- De formación general (cultural e instrumental, común a todas las ofertas que incluya como eje la formación comunitaria, que reafirme principios culturales y ancestrales)
- De formación básica, común a carreras con disciplinas afines
- De formación especializada, dirigido a la especificidad de cada carrera particular

En cuanto a su estructura organizativa, el proyecto prevé en sus artículos séptimo y octavo, que el Ministerio de Educación de la Nación –autoridad de aplicación- designará un rector normalizador y una comisión organizadora. Esta última estará compuesta por “referentes de los conocimientos de los pueblos indígenas de la región, miembros del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), del Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), equipos académicos vinculados a la temática indígena e intercultural y representantes de las organizaciones estudiantiles indígenas”.

## 1.6 Concluir para continuar: “Del conocimiento universitario al conocimiento pluriuniversitario”

En su clásico libro *Universidad en el siglo XXI*. Por una reforma democrática y emancipatoria de la universidad, Sousa Santos planteaba en 2005 el pasaje del conocimiento universitario al conocimiento pluriuniversitario. Señalaba la idea de una transición del aislamiento, la autonomía y el desinterés con el que la modernidad concibió la producción de conocimiento universitario, hacia una práctica de investigación sensible al entorno, heterónoma e interesada por los contextos de aplicación del conocimiento producido en la universidad. El conocimiento universitario es –siguiendo a Sousa– “producido en las universidades cuya autonomía impuso un proceso de producción relativamente descontextualizado con relación a las necesidades del mundo cotidiano de las sociedades”. A la inversa, el conocimiento pluriuniversitario es “contextual en la medida en que el principio organizador de su producción es la aplicación que se le puede dar (...) como esa aplicación ocurre extramuros, la iniciativa de la formulación de los problemas que se pretende resolver y la determinación de los criterios de relevancia de estos son el resultado de un acuerdo entre investigadores y usuarios” (Sousa Santos, 2005:33).

Si bien el conocimiento pluriuniversitario ofrece enormes potencialidades para planificar una oferta educativa incluyente, comprometida con el contexto y solidaria, Sousa reconoce que “ha tenido su concretización más consistente en las alianzas universidad-industria, y por lo tanto, bajo la forma de conocimiento mercantil” (2005: 36). El conocimiento pluriuniversitario ofrece una serie de opciones a nivel de involucramiento social, de formación solidaria siempre que sea la propia comunidad universitaria quien tome las decisiones políticas y académicas que le permitan conducirse hacia ese fin. De este modo, enfatizaba que el carácter democratizante, autónomo, incluyente y socialmente comprometido de la acción universitaria estará resguardado cuando el protagonismo lo asuma la universidad pública.

Me permito proponer que la Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas constituye una interpretación radical de conocimiento pluriuniversitario.

Su mera existencia como proyecto, independientemente de su desenlace (el proyecto tiene estado parlamentario, aunque sus autores no se mostraron en la entrevista optimistas sobre la posibilidad de que fuera tratado en los próximos meses) interpela los modos en que se concibe la universidad, la ciencia, el aprendizaje y la investigación bajo una lógica “etnocéntrica y monocultural”. Excluyente.

Tal como señala el coordinador del estudio sobre interculturalidad de IESALC, los proyectos de universidad intercultural indígenas y afrodescendientes ofrecen una alternativa a la universidad convencional, tributaria de “creencias (que) están altamente asociadas al trabajo individual, en aulas, bibliotecas y laboratorios”. Sus diferencias se plantean en dos dimensiones, “la de la existencia de un cierto saber de validez “universal” y la de ciertas modalidades de educación para adquirirlo. Consecuentemente con los proyectos de construcción de la mencionada “interculturalidad con equidad” que propugnan, los proyectos de educación superior impulsados por intelectuales

indígenas y afrodescendientes enfatizan que la interculturalidad debe partir del reconocimiento y valoración de las necesidades y proyectos de vida (o de futuro) de sus pueblos y comunidades, sus visiones de mundo, sus propios saberes, formas de producción de conocimiento y modos de aprendizaje. Sus proyectos y propuestas suelen insistir en la idea de “aprendizaje” (que contraponen a la de “enseñanza”, particularmente a la de enseñanza en aula), el trabajo en grupo y en el campo, la recuperación de saberes usualmente no disponibles en bibliotecas, sino en la memoria y la oralidad, y la valorización y recuperación de sus lenguas” (Mato, 2008: 52).

Entiendo que se trata de un proyecto que producirá y distribuirá un conocimiento pluriuniversitario, con una particularidad adicional: el elevado protagonismo no ya de la institución universitaria, sino de la comunidad que la requiere e impulsa.

La creación de una universidad intercultural supone, a su vez, una alternativa a las lógicas de inclusión de individuos más frecuentes en nuestro país, apoyadas en tímidas políticas de acción afirmativa. De un lado, la política pública ha diseñado (con dificultad, contradicciones, avances y retrocesos) una serie de estrategias de inclusión englobadas en aquello que comúnmente se denomina acción afirmativa. En el caso de las políticas públicas a nivel nacional, el ejemplo son las becas para estudiantes indígenas que ofrece la Secretaría de Políticas Universitarias a través de su Programa Nacional de Becas Universitarias. Y del otro, la creación de una institución intercultural. Entre ambas estrategias se advierte la tensión que Nancy Fraser denomina “el dilema de la afirmación-transformación” (Fraser, 2006), característico de las luchas por el reconocimiento cultural en las sociedades multiculturales. ¿Podrán las universidades interculturales erigirse en una herramienta que contribuya a eliminar prejuicios, discriminación, invisibilización a los que sistemáticamente han sido sometidos los pueblos originarios? Aunque podemos intuir una respuesta pesimista, nos permitimos la duda, confiando en que el paso del tiempo y la (im)probable concreción de este proyecto nos permitan avanzar en un estudio más profundo sobre el desafío de la inclusión y el reconocimiento de los estudiantes indígenas en la educación superior argentina.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (2008) *Homo Academicus*, Siglo XXI Editores, Argentina
- Fernandez Vavrik, G. (2013) "Un trato excepcional. Acción afirmativa cotidiana en la Universidad Nacional de Cuyo", *Revista de Política Educativa* n. 4, Universidad de San Andrés
- Fraser, N. (1997) *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores
- Mato D. (coord.) (2008) *Diversidad cultural e intercultural en educación superior: experiencias desde América latina*, Servicio de Información y Documentación IESALC-UNESCO, Caracas
- Mato, D. (coord.) (2012) *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América latina: normas, políticas y prácticas*, Servicio de Información y Documentación IESALC-UNESCO, Caracas
- Mato, D. (2014) "Universidades indígenas en América Latina: experiencias, logros, conflictos y desafíos", *Revista En Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior (ISEES)*, Fundación Equitas, Chile, n 14 julio-diciembre de 2014, pp. 17-45
- Ossola, M. "Jóvenes indígenas en la frontera: relaciones entre etnicidad, escolaridad y territorialidad", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* vol. 11 no. 2. (julio-diciembre 2013). Manizales : Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud CINDE - Universidad de Manizales, 2013. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20140714043155/art.MariaMacarenaOssola.pdf>
- Proyecto de ley para la creación de la Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas, disponible en <http://universidadindigena.wordpress.com/>
- Sousa Santos, B. (2005) *La universidad del siglo XXI*, Miño y Dávila, Buenos Aires

## 2. Universidad y territorialización. La creación de Centros Regionales de Educación Superior como propuestas institucionales de co-gestión entre la comunidad, la Universidad y el Estado

*Ignacio Aranciaga / UNPA*

*Fernanda Juarros / UNPA*

### Introducción

El acceso, la permanencia y el egreso, así como las crecientes demandas locales de ofertas formativas siguen siendo temas centrales en la agenda de políticas universitarias en nuestro país. Sabemos que la Universidad se ubica en múltiples y complejos procesos cruzados por requerimientos del mercado de trabajo, reclamos de los diferentes grupos sociales, interpelaciones de la agenda política, exigencias y mandatos propios de la academia, etc; y como toda institución, está obligada a una permanente revisión tanto de sus planteamientos como de los mecanismos que determinan el éxito o el fracaso de los dispositivos legales que le dan vida.

El presente artículo pretende ahondar en esa reflexión a partir de una arista poco examinada que atraviesa las problemáticas de ingreso, permanencia, egreso y demandas formativas locales: las nuevas configuraciones institucionales que implican involucramiento en el territorio para generar procesos de integración socioeducativa, concediendo el acceso a experiencias universitarias a los sectores sociales que históricamente lo han tenido negado. Se propone explorar la experiencia de creación de los primeros Centros Regionales de Educación Superior en la región sur patagónica de nuestro país como propuestas institucionales de co-gestión entre la comunidad, la Universidad y el Estado a través de los municipios, en el contexto de las políticas inclusivas que han tenido lugar en Latinoamérica en los últimos años, poniendo en tensión la dialéctica entre globalización, regionalización y territorialización.



## 2.1 La inequidad como preocupación colectiva en el espacio regional

Hasta mediados del siglo XX, la universidad recibía a un número reducido de jóvenes que reunían condiciones semejantes de pertenencia social<sup>1</sup>; pero a partir de mediados del siglo XX, se incorporan progresivamente grupos de jóvenes heterogéneos tanto en su formación académica como en su origen social (Ezcurra, 2011; Gluz, 2011; Catino y Juarros, 2011; Sigal, 2003) que establecen nuevos retos para una academia “enclaustrada” y poco permeable a enfrentar el desafío que implican los sectores que acceden a la educación superior por primera generación.

Los Informes Nacionales presentados por UNESCO (2008) expresan, en las particularidades de cada país, la inequidad en materia educativa como una preocupación habitual en el marco del espacio regional que los define; sabemos que América Latina no es la región más pobre sino la que presenta mayores desigualdades sociales en relación a la distribución del ingreso<sup>2</sup>. Sin embargo, aun en ese escenario común del que participan, existen significativas diferencias respecto de sus historias que incluyen los procesos independentistas y modernizadores en cada Estado Nación, sus modelos sociales y económicos, la expansión y características de sus sistemas educativos y de sus sistemas de Educación Superior.

Más allá del escenario regional, el escenario global registra una crisis que algunos autores (Houtart, 2012; Wallerstein, 2005) determinan como “crisis civilizatoria” que, paradójicamente, está afectando con mayor intensidad a otras regiones que a nuestra región, y que no se delimita a una crisis económica sino que se despliega como una crisis de la sociedad, aquella que sostuvo y perseveró el actual modelo económico que ha llevado a tanta desigualdad en todas las latitudes. En el marco de esta crisis, la Universidad, tanto bajo el modelo humboltiano como bajo el modelo napoleónico ha quedado “desacomodada” ante el rumbo que las políticas universitarias fueron tomando y sin poder generar un modelo superador.

---

1 El crecimiento de la matrícula educativa en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial ha resultado extraordinario. En 1950 había 1,5 millones de inscriptos en la educación superior, y hacia 1995 los inscriptos superaban los 8 millones. Por otra parte, en 1950 había 105 universidades, y a comienzos de 1990 estas superaban las 700 en toda América Latina (Mollis, 2006)

2 Según el Informe de la CEPAL (2009), el 40% de la población más pobre, recibe el 10% de los ingresos totales, mientras que el 20% de la población con mejores condiciones, recibe el 60% de estos.

En el espacio europeo, el agotamiento de estos modelos universitarios, expresado en el Acuerdo de Bolonia, instaló un nuevo sistema de Educación Superior, hoy en evidente naufragio (Magalhães, 2014). En América Latina, luego del desvelo por la falta de “calidad” y de “eficiencia” universitaria, enérgicamente expresada en los años 90 por los documentos de los organismos internacionales de crédito –agencias externas a la Universidad que, sin embargo, impusieron tanto el diagnóstico de nuestros sistemas de educación superior como los lineamientos para “reformularlos”<sup>3</sup>– se comenzó a comprender que ni las crisis ni las soluciones pueden ser las mismas en las instituciones de nuestra región que en las instituciones del norte. Fue, precisamente, durante la década de los 90 que comenzó a naturalizarse la matriz “shumpeteriana” de corte elitista (Mollis, 2003) en la cual la participación masiva en los espacios universitarios latinoamericanos fue considerada ingobernable, y en función de ello se justificaba su “exclusión”.

Desde el punto de vista de la equidad, sabiendo que los beneficiarios de la educación universitaria se sitúan en los grupos de ingresos medios y altos –aun en sistemas con ingreso libre y gratuidad, como son los casos de Argentina y Uruguay– los programas de ayuda económica para estudiantes de bajos recursos que se han implementado de manera creciente en algunos países de la región en los últimos años, han invertido el número de programas de becas concentrados en el nivel posgrado –característicos de los años 90– que solo favorecían a estudiantes que habían finalizado sus carreras de grado, es decir, a aquellos estudiantes cuyo nivel socioeconómico estaba comprendido en los niveles medios y altos. Adicionalmente, se están ensayando diversas iniciativas a favor de la “inclusión educativa” en las políticas de algunos países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil, Uruguay y Venezuela, planteando retos similares a los observados en otras áreas; iniciativas cuyos resultados aún no es posible poder evaluar.

---

3 Esa “crisis de calidad” de los sistemas de educación superior se vinculaba a deficiencias en su gestión y administración en términos de costos y medición de resultados a partir de indicadores de productividad científico-académica. (Balán, 2000; Brunner, 1995; Schwartzman, 1996).

## 2.2 ¿Acercándonos al modelo de “acceso universal”?

Argentina ha alcanzado el 39% de la población de jóvenes de entre 18 y 25 años inscrita en el nivel superior, acercándose al modelo de “acceso universal” de acuerdo a la definición de Martin Trow<sup>4</sup>. Los datos de SITEAL (2011) señalan que nuestro país cuenta con la mayor cobertura y acceso a los estudios superiores de la región. Sin embargo, los mismos datos muestran que el índice de egreso es solo del 20%. De modo que no solo el acceso sino la permanencia constituyen un problema de equidad.

Desde la docencia, acostumbramos a pensar en el estudiante universitario en términos de “sujeto ideal” con un determinado capital simbólico, sin advertir las desigualdades actuales en términos más móviles y flexibles que sus condiciones económicas o posiciones sociales (Kisilevsky, 2002; Cerrutti y Binstock, 2010). En este sentido, algunas instituciones universitarias han venido adoptando diversos dispositivos para atender al repertorio variado de diferencias geográficas, de género, generacionales, etc., de sus estudiantes y acompañar las trayectorias individuales<sup>5</sup>.

Pero no solo el universo de estudiantes presenta una fisonomía heterogénea, sino que al interior del sistema universitario se despliega actualmente una significativa complejidad y disparidad de instituciones respecto de unas décadas atrás. Los especialistas (Altbach, 2007; Teichler, 2006; Ibarra Colado, 2002; Rodríguez Gómez, 2003) han organizado varias clasificaciones o taxonomías de los diferentes tipos institucionales: por naturaleza público/privado, por áreas del conocimiento que abarcan, por modalidades organizativas, por finalidades o actividades, etc.; pero lo que resulta claro es que la idea de Universidad que antes se aceptaba de modo unívoco, ya no existe; es solo una referencia conceptual imprecisa.

Esa heterogeneidad es mayor aún si extendemos el universo a la Educación Superior. Existen actualmente más de 2.500 instituciones que incluyen diversas modalidades: los institutos de formación docente, los institutos técnicos profesionales, los institutos agrotécnicos, a los que asisten estudiantes de sectores sociales más vulnerables que aquellos que pueden sostener una carrera universitaria. Fue una de las políticas de los años 90 transferir estos institutos a las jurisdicciones provinciales, aumentando la distancia con las instituciones universidades que continuaron en la órbita nacional<sup>6</sup>.

---

4 Los países que se encuentran en el llamado “nivel masivo” son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los países, que se encuentran en la llamada “fase elitista” son: Brasil, Honduras, México Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Paraguay, Ver: García Guadilla (2001).

5 La consideración de las estrategias de articulación entre niveles de enseñanza define los tipos de mecanismos que declara como política de admisión una institución: examen nivelatorio, articulador o selectivo. Ver Ezcurra, A.M. Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial (2011) Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento – IEC/CONADU.

6 Distancia establecida en los orígenes del sistema entre ambas instituciones al otorgarle un lugar de descalificación a los institutos en relación con las universidades.

Otra dimensión de la inequidad es precisamente la desarticulación entre dichas instituciones al interior del sistema. Esta, provoca superposiciones de ofertas de formación, vacancia de otras ofertas que previsiblemente serían pertinentes, títulos con igual denominación y diferente duración y contenidos, entre otros. En función de este diagnóstico, desde hace más de una década, el Ministerio de Educación de la Nación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias ha realizado esfuerzos de promoción de diversos programas para impulsar la integración del sistema<sup>7</sup>. Asimismo, en el marco de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 se estableció la necesidad de asegurar “el ordenamiento y cohesión, la organización y la articulación de los niveles y modalidades” y se inició entonces en el nivel superior una política de revitalización de los Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior<sup>8</sup> (CPRES) a partir de la creación de la Secretaría Ejecutiva que aprobó los lineamientos para la realización de evaluaciones de la oferta en cada región<sup>9</sup>. Aún así, la política de articulación del sistema superior impulsada implicó avances relativos en materia de articulación, siendo que cada programa respondió a intenciones particulares y obtuvo diferentes alcances en relación con la dimensión del problema que se proponía resolver.

En diversos anteproyectos para la sanción de una nueva ley de Educación Superior –que no ha logrado tener tratamiento en el Congreso– también se encuentra presente la problemática de la articulación del sistema, señalando la importancia de “profundizar la democratización de la Educación Superior ofreciendo a los estudiantes igualdad de oportunidades de formación y de posibilidades de acceso, permanencia, egreso y reingreso al sistema, a través de acuerdos con los diferentes niveles del sistema”, así como “mejorar la calidad a través de la pertinencia, concebida esta como la correspondencia entre los fines de la Educación Superior y las necesidades dinámicas de la sociedad”<sup>10</sup>. Se admite que la articulación, teniendo en cuenta la especificidad e identidad de las instituciones debe contribuir al desarrollo de una diversidad de modalidades institucionales que atiendan a las necesidades locales y regionales, promoviendo la flexibilidad curricular y la movilidad de los estudiantes. Se plantea entonces la territorialización como alternativa, entendida como la distribución

---

7 Se conformó la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior (Comisión Juri) que elaboró el proyecto de creación de Ciclos Generales de Conocimientos Básicos (2001-2002); se implementó el Programa de Articulación basado en la propuesta de Ciclos Generales Comunes Básicos (2003-2005); se ejecutó el Programa de Mejoramiento de las Carreras de Ingeniería (PROMEI) articulando todas las carreras de ingeniería a través de Ciclos básicos iniciales (2005-2006), entre otras.

8 Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior fueron creados por el artículo 10 de la Ley de Educación Superior, constituyéndose como órganos de coordinación y consulta que reúnen a todos los actores de la educación superior, divididos en siete regionales: Bonaerense, Metropolitano, Centro Oeste, Centro Este, NEA, NOA y Sur. Se constituye como una estructura de autoridad de nivel intermedio con capacidad jurídico-institucional para planificar, coordinar, y regular los procesos de implementación de las políticas en el marco de un contexto sistémico complejo y de alta diferenciación institucional.

9 Se elaboró un “Mapa de la Oferta de Educación Superior” e implementó el “Registro de Convenios de Articulación y Asociación y de Experiencias de Articulación” para ordenar la información sobre articulación y cooperación entre instituciones del sistema que tuvieran por objeto la implementación total o parcial de carreras universitarias.

10 Capítulo IV (Art. 10) del anteproyecto del partido Frente Para la Victoria -Expte 0458-D-09.

de la oferta de formación, investigación, extensión y capacitación de la Universidad 'asociada' al desarrollo local, en el marco de un compromiso con las demandas particulares del lugar. "Esto establecería una gran diferencia, pues la universidad se conectaría a la complejidad de la realidad, en lugar de encerrarse en una cápsula teoricista, vacía y aséptica. La universidad se convierte en parte del medio y esto la hace consciente de las consecuencias de sus acciones. Surge así una responsabilidad real, palpable, al margen de las abstracciones de lo global: la responsabilidad por el entorno" (Guillaumín, 2004:58), en la configuración de nuevos modelos institucionales que articulen los ámbitos culturales, cognitivos y territoriales.

## 2.3 Los Centros Regionales de Educación Superior en la región sur patagónica

Desde la Secretaría de Políticas Universitarias se propuso en el año 2009, el Programa de Expansión de la Educación Superior que proyecta el financiamiento de Centros Regionales de Educación Superior (CRES) en los que una o más universidades pertenecientes a una región pueden implementar ofertas académicas de formación profesional en consorcio con municipios locales. Esa vinculación interinstitucional adquiere forma jurídica de convenio y, si bien esta nueva configuración no está contemplada explícitamente en la actual Ley de Educación Superior, constituye una respuesta a la creciente demanda territorial posibilitando la ampliación de la cobertura de formación.

En el marco de este programa, en 2011 se firmó un convenio entre la Secretaría de Políticas Universitarias, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral<sup>11</sup>, la Universidad Nacionales de Tierra del Fuego, la Universidad Nacional Río Negro, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y la Facultad Regional Río Gallegos de la Universidad Tecnológica Nacional y el Municipio de El Calafate; y en 2013 se firmó un documento similar con el Municipio de Comandante Luis Piedra Buena. De modo que el CPRES-Región Sur formalizó la propuesta de creación de los primeros CRES en la provincia de Santa Cruz con una mirada estratégica respecto del desarrollo económico, social, productivo y cultural de las comunidades involucradas y como un manifiesto mecanismo de articulación, organizando un dispositivo que buscó reducir el desarraigo de los estudiantes que viven en localidades no comprendidas en los asientos habituales de las unidades académicas y consecuentemente disminuir la deserción en el nivel.

---

11 La referencia a lo local está presente tanto en el discurso fundacional como en el estatuto de la UNPA que se plantea como principal objetivo responder a las demandas regionales de educación superior, no solo de formación profesional sino fundamentalmente en la producción de conocimientos científicos y tecnológicos.

Sin desconocer las tensiones en términos de estrategias institucionales, las demandas locales se resuelven de acuerdo a la relación de fuerzas coyunturales a partir de la influencia del contexto intrainstitucional definido por la diferenciación funcional del entramado de actores que participan a la hora de establecer las dimensiones y/o aspectos a considerar en la elaboración del diagnóstico en la línea de atender expectativas y particularidades de cada Municipio. Esto es posible de sostener en el marco del actual reposicionamiento del rol del Estado que busca restringir su carácter fetichista (Taussing, 1996) componiendo una mayor representación de los intereses de los sectores populares<sup>12</sup>. La Universidad pasa a establecerse entonces como un actor dentro de la compleja red de decidores que concurren en la configuración de la oferta de formación y de investigación local.

En este sentido, cabe señalar que los CRES se organizan en divergencia con otras estrategias de expansión de la de Educación Superior que han tenido lugar en décadas anteriores tales como: el desarrollo de los sistemas de cobertura territorial que implicaban la creación de un sistema regional en su zona de influencia mediante unidades académicas; la radicación de carreras universitarias en instituciones no universitarias en las cuales las universidades dictaban el tramo terminal de sus carreras de grado o ciclos de complementación curricular destinados a docentes; la asociación con otras universidades para el dictado de carreras de postgrado y menos frecuentemente para respaldar una oferta nueva y/o temporal, o para desarrollar nuevas capacidades académicas desde la formación de grado. En ellas, la dinámica de la expansión respondió en forma dominante a una lógica de mercado (Pérez Rasetti y Araujo, 2010), siendo financiada con fondos generados a partir de la propia actividad y escasas garantías de calidad para los estudiantes<sup>13</sup>.

La dinámica que prevalece en la propuesta de creación de los CRES es generar en localidades geográficamente aisladas presencia de actividad académica integral (que incluya actividades de docencia, investigación y extensión), buscando tener un impacto significativo en la región muchas veces frente a la falta de horizonte que aqueja a sus jóvenes. La elaboración de proyectos participativos como eje que atraviesa los contenidos curriculares de las distintas etapas formativas de las carreras de grado que en ellos se dictan<sup>14</sup> genera el reto de una propuesta en relación con problemas y demandas sociales que suponen un abordaje tanto interdisciplinario como intersectorial resignificando los códigos teóricos en la intervención sobre la realidad (Zemelman, 2004).

---

12 Taussing refiere al “fetichismo de Estado” para develar la ausencia de representación de algunos sectores en la gestión del mismo. “El estado no es la realidad que existe detrás de la máscara de la práctica política. Es en sí mismo la máscara que prohíbe que veamos la práctica política tal como es [y] nace como un constructo implícito; luego se reifica —como el res publica, la reificación pública, no menos— y adquiere una identidad simbólica, progresivamente divorciada de la práctica como una representación falsa de esta última” (Philip Abrams, “Notes on the Difficulty of Studying the State,” *Journal of Historical Sociology* 1, no. 1 (1988): 58).

13 Ver Documento “Hacia un sistema integrado de educación superior en la Argentina: democratización con calidad”. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2000.

14 Actualmente se dictan las carreras de Enfermería Universitaria y Profesorado de Educación Primaria

Las localidades de El Calafate y Comandante Luis Piedra Buena son ciudades que han tenido un alto crecimiento poblacional a partir de la sostenida inmigración interna luego de la explosión demográfica del año 2005. En este sentido, los desafíos que una política de este tipo debe enfrentar son, por un lado, la atención de sectores que se constituyen como primera generación de estudiantes universitarios, y por otro, si se piensa en un desarrollo territorial armónico, la necesidad de potenciar el crecimiento de la comunidad profesional y científica local para proporcionar masa crítica a las instituciones que desempeñan allí actividades tanto productivas como educativas, de gestión o de prestación de servicios, superando la reproducción de las diferencias geográficas que las estrategias convencionales de extensión de la cobertura mencionadas comprenden. Es decir, se procura, de la mano de las organizaciones e instituciones locales, generar procesos de innovación social, lo que supone un replanteo en términos epistemológicos de los procesos de gestión del conocimiento tradicional autocentrado y de sus prácticas reproductivistas frente a interpelaciones ajenas a la lógica académica.

Este enclave de la Universidad lleva inevitablemente a repensar: el lugar geográfico desde el que se gestan y concretan los proyectos de políticas educativas, la finalidad a la que estos se orientan desde un posicionamiento ético, político y político regional y, finalmente, la cuestión de sus destinatarios con tendencia hacia una mayor o menor inclusión. Estas consideraciones van orientando la integralidad de las prácticas (Trincheró y Petz, 2013) que asumen las problemáticas emergentes como contenido en la formación de los futuros profesionales frente a los “procesos de banalización” de la práctica universitaria expresados en una debilidad creciente de las instituciones en esa relación entre conocimiento y contexto.

## 2.4 Reflexiones finales

Las políticas de acceso al nivel superior que enfatizan la integración del sistema o la inclusión social desafían el planteo universitario academicista y su lógica de gestión tradicional. A diferencia de las estrategias institucionales de expansión de la cobertura de la oferta, enmarcadas en la lógica de mercado predominante a lo largo de la década de los 90, que no solo no lograron resolver el problema sino que actuaron como agravantes de las situaciones de inequidad, la experiencia de creación de dos CRES en la provincia de Santa Cruz originó presencia física de la Universidad en localidades geográficamente aisladas, generando condiciones para la participación de sectores que han sido históricamente excluidos de las posibilidades de acceder al nivel superior. Además de apuntalar la formación de recursos humanos profesionales requeridos para el desarrollo estratégico de las respectivas comunidades, buscó brindar espacios de crecimiento a los jóvenes egresados del nivel polimodal.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, estas experiencias promueven acciones conjuntas con organismos provinciales y municipales para ejecutar proyectos académicos acordes a los requerimientos territoriales, evaluando no solo las demandas locales actuales sino también las potenciales, en vista a los planes estratégicos municipales y a los perfiles económico-productivos regionales.

La calidad en las instituciones educativas públicas- lejos de ser medida a través de índices de productividad- se corresponde con la formación de la ciudadanía para desempeños profesionales, culturales y científicos que fortalezcan los ámbitos cívico-democráticos de nuestras sociedades. La administración eficiente de estas debería estar orientada, entonces, por el sentido de su función social, tomando distancia de los parámetros de la clásica evaluación académica. En este sentido, repensar a las universidades en su triple función de productoras, transmisoras y difusoras del conocimiento no necesariamente significa retomar el modelo de universidad idealista o científicista alemana del siglo XIX, sino proyectar una universidad alternativa que, partiendo de su misión histórica, pueda tomar en cuenta los contextos en los que participa de modo de asumir mayores niveles de pertinencia con relación a su compromiso con las realidades en las que se encuentra emplazada, realidades que no siempre se corresponden tan unívocamente con las que se esquematizan en las aulas.

Poner el acento en la atención a las nuevas demandas y condiciones de las instituciones implica empezar a planear estructuras organizativas que favorezcan tanto los procesos formativos basados en la inclusión como la investigación con valor social. De modo que la resignificación del sentido de la universidad y su integración al proceso de desarrollo social, y productivo proyecta un modelo universitario definido por objetivos estratégicos de largo plazo orientados a dicha integración.

Finalmente, estimamos importante avanzar en la producción de información y evaluación de resultados sobre estas experiencias institucionales recientes que están teniendo lugar en distintas jurisdicciones provinciales.



## Bibliografía

- Abrams, Philip (1988) "Notes on the Difficulty of Studying the State," *Journal of Historical Sociology* 1, No. 1.
- Altbach, P. G. (2007) "Peripheries and Centres: Research universities in developing countries", *Higher education management and policy*, Vol. 19 No. 2, OCDE.
- Balán, José (coord.) (2000) *La educación superior, el Estado y el mercado: Las reformas de los años noventa en América Latina*. México: Editorial de la Universidad Autónoma de México.
- Brunner, Joaquín (coord.) (1995) *Educación superior para América latina: una agenda para el año 2000*. Santafé de Bogotá: Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Catino, Magalí y Juarros, Fernanda (2011) "Debates y dilemas sobre el ingreso a la universidad pública en Argentina. Argumentos y reflexiones en perspectiva latinoamericana" En: Martínez, S. *Universidad y Democracia. Nuevos desafíos en el ingreso a la Universidad*. Editorial UNCO, Neuquén.
- Cerrutti, M. y Binstock, G. (2010) "La institución escolar del nivel medio en el pasaje a la Educación Superior", *Cuaderno del CENEP* N°55.
- CEPAL (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional/Secretaría General Iberoamericana.
- Ezcurra, Ana María (2011) *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento – IEC/CONADU.
- García Guadilla, Carmen (2001) "Globalisation, regional integration and higher education in Latin America" en *International News* (Londres: Society for Research into Higher Education) N° 46, noviembre.
- Gluz, Nora (Comp.) (2011) *Admisión a la Universidad y Selectividad Social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*, Los Polvorines: UNGS.
- Guillaumín Tostado, Antonio (2004) "Complejidad, transdisciplina y redes: hacia la construcción colectiva de una nueva universidad", *Revista Académica Polis*.
- Gvirtz, Silvina y Gustavo Dufour (2008) *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires, Aique.
- Houtart, François (2012) "¿Crisis civilizatoria? (Debate)". En *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Movimientos sociales, mujeres, gobierno*, Quito: FES-ILDIS, (no. 13, abril-mayo): pp. 142-146.
- Ibarra Colado, E. (2002). "La "nueva universidad" en México: Transformaciones recientes y perspectivas" *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, enero-abril, Vol. 7, número 14
- Kisilevsky, Marta (2002) *Condiciones sociales y pedagógicas de ingreso a la educación superior*. IIPÉ-UNESCO, Buenos Aires.
- Llomovatte, Silvia; Juarros, Fernanda y Kantarovich, Gabriela (2014) *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad pública*. Editorial FFyL-UBA. Buenos Aires
- Magalhães, Antonio (2014) "Estudios del futuro, el síndrome de Cassandra y la predicción en la enseñanza superior europea". En: Llomovatte, Silvia; Juarros, Fernanda y Kantarovich, Gabriela (2014). *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad pública*. Editorial FFyL-UBA. Buenos Aires
- Mollis, Marcela (comp.) (2009) *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*. Buenos Aires: CCC-CLACSO.

## Bibliografía

- Mollis, Marcela (2006) "Geopolítica del saber: Biografías recientes de las universidades latinoamericanas" en: Teichler, Ulrich (2006), *Reformas de los modelos de la educación superior*, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires & Miño y Dávila. Editores, Buenos Aires.
- Pérez Rasetti, Carlos y Araujo, Javier (2010) "Expansión de la educación superior en la Argentina: desafíos y propuestas para pensar las políticas de acceso". X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Mar del Plata, 8-10 de diciembre.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2003) "La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores", en Mollis, Marcela (ed.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (Buenos Aires: CLACSO).
- Schwartzman, Samuel (1996) *América Latina: Universidades en transición*. Washington: Organización de los Estados Americanos, Colección Interamer.
- Sigal, Víctor (2003) *La cuestión de la admisión a los estudios universitarios en Argentina*. Documentos de Trabajo No 113. Universidad de Belgrano.
- Taussing, Michael (1996) *Maleficium: el fetichismo de Estado*. Traducción. Bogotá. Grupo Editorial Norma, 2002.
- Teichler, Ulrich (2006) *Reformas de los modelos de la educación superior*, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires & Miño y Dávila. Editores, Buenos Aires.
- Trincherero, Hugo y Petz, Ivana (2013) "El academicismo interpelado. Sobre la experiencia de una modalidad de territorialización de la Universidad pública y los desafíos que presenta". En, Lischetti, Mirtha (comp.) *Universidades latinoamericanas. Compromiso, praxis e innovación*. Buenos Aires, Ediciones de Filosofía y Letras
- Wallerstein, Immanuel (2005) *La decadencia del poder estadounidense, Era*, México.
- Zemelman, Hugo (2004) *Pensar teórico, pensar epistémico. Los desafíos de la historicidad en el conocimiento social en América latina; los desafíos del pensamiento crítico*. México: Siglo XXI.
- SITEAL. *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*. Datos 2011.
- IESAL-UNESCO. *Documento Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe / editado por Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson*.- Caracas, 2008.

### 3. La educación a distancia en las universidades públicas argentinas: consolidaciones institucionales, desafíos normativos y enfoques para proyectos pedagógicos de inclusión

*Débora Schneider / UNQ*

*Ignacio Aranciaga / UNPA y RUEDA*

El objetivo del presente trabajo es analizar brevemente el desarrollo que vienen sosteniendo la modalidad de educación a distancia (EaD) en el sistema universitario argentino, las incidencias de las políticas para el sector, las estrategias de asociación entre las universidades para la modalidad, la transformación de las universidades a partir de la modalidad de EaD, expresadas como tendencias que es posible observar y las posibilidades de inclusión universitaria que estas potencian.

La EaD generó diversos proyectos en los noventa que tendieron a la mercantilización de la educación superior, mientras que hoy la educación se define como un bien social y ofrece nuevas estructuras, orientaciones y definiciones para una democratización e inclusión de la EaD como política para la educación superior.

El abordaje de la problemática que nos ocupa, requiere para su análisis y comprensión de un punto de partida que advierta sobre las características de la EaD, pero y sobre todo, que reconozca, en su marco teórico, la condición pedagógica, organizacional, cultural, social, política, económica e histórica de esta.

La apertura democrática en Argentina inició un camino en las universidades nacionales con vistas a reconstruir un proceso de desarticulación, de despolitización, de vaciamiento y de aislamiento. La idea de conformar una red de universidades públicas nacionales alrededor de la educación a distancia podría considerarse una excelente iniciativa tendiente a romper la incomunicación y potenciar los recursos existentes. Pero si esa red se proponía, además, generar espacios para la socialización de experiencias, promover los intercambios y generar proyectos conjuntos, relevar los recursos existentes en las universidades con el fin de potenciarlos, delinear y proponer políticas de EaD para las universidades, abroquelarse y mantenerse alerta frente a discursos y prácticas globalizadoras, mercantilizantes y tecnocráticas, a las que venía asociada la EaD en los 90, la iniciativa puede leerse a la distancia como un acto político académico desafiante. La Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina (RUEDA) se conformó el 10 de agosto de 1990. La Dra. Edith Litwin realizó la primera convocatoria desde la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA,

y participaron representantes de las Universidades Nacionales de Salta, del Sur, de Rosario, del Litoral, de San Juan, de La Plata, de Buenos Aires, de la Patagonia San Juan Bosco y de la Tecnológica Nacional (Hrastre, 2011; Coicaud, 2011).

La posición adoptada frente a las políticas educativas de los años noventa llevaron a realizar una lectura crítica de la situación universitaria en un contexto particular, caracterizado por una nueva agenda educativa donde se discutían leyes fundamentales como la Ley Federal de Educación (24195, de 1993) y la Ley de Educación Superior (24521, de 1995).

En este contexto de desfinanciamiento, apertura y reorganización universitaria, además, la incipiente educación a distancia estaba incluida en las restricciones, lo cual profundizaba el carácter marginal de las primeras iniciativas en numerosas universidades y acentuaba desde los comienzos las azarosas condiciones de sus trayectorias.

En ese marco, los representantes ante RUEDA reunidos en Santa Fe elaboramos el documento Lineamientos de Política de Educación a Distancia (Acta Santa Fe, 1991), en el que tomamos posición sobre el valor académico de la educación a distancia en las universidades, definimos los ámbitos privilegiados de acción de la EaD (articulación escuela media / universidad).

Por su parte, el llamado Documento de Mar del Plata, "Lineamientos de política en EaD en relación con la investigación y los medios de comunicación" (Acta Mar del Plata, 1992), articula tres ejes: el nuevo orden internacional y sus consecuencias en la educación universitaria, políticas y prioridades de investigación en EaD y, por último, políticas de medios de comunicación.

A este primer momento, en el que se gestó la red, lo llamaremos momento instituyente. Fue el momento inaugural en el que RUEDA se fue posicionando con relación a los problemas del contexto, a temáticas relevantes para la modalidad, y fue desplegando acciones que señalaron el camino de la educación a distancia en nuestro país.

Así como hubo un primer momento instituyente, fue en la siguiente década de vida institucional en la que RUEDA se consolidó, creció en cantidad y también en densidad, se fortaleció, se encarnó en las instituciones y logró otros reconocimientos, como los del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que reúne a las universidades e institutos universitarios del sistema público nacional.

La construcción de la identidad académica en la primera década se basó en el desarrollo de un fuerte proceso de teorización y difusión de las características de la educación a distancia, a través de la consolidación de un espacio académico que ya contaba con publicaciones periódicas y eventos científicos como los Seminarios Internacionales (Carbone, 2010).

Finalmente, entre los problemas del final de la primera década es frecuente encontrar referencias a empleos deficitarios de la infraestructura tecnológica pertinente para el desarrollo solvente y las buenas prácticas pedagógicas en la modalidad.

A manera de visión panorámica, en la transición entre el final de la primera década y el comienzo de la segunda, los debates explicitados por los miembros de la RUEDA, en las diferentes actas y reuniones se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- La crítica a los paradigmas tecnicistas presentes en ciertos proyectos de implementación de educación en entornos virtuales y sus herramientas al servicio del control, en desmedro de los objetivos pedagógicos, con aprendizajes atomizados
- La consideración de los estudiantes como categoría sociológica y el desplazamiento de la importancia de su conocimiento como sujeto pedagógico
- Los aprendizajes académicos y las competencias que requieren; su diferenciación en estudios sobre la comprensión de textos y la producción escrita
- Los modos de aprender de jóvenes y adultos que inician sus estudios universitarios
- Las nuevas alfabetizaciones: los textos multimedia, los itinerarios hipertextuales: enfoques curriculares, didácticos, tecnológicos, comunicacionales. Necesidad de lecturas intertextuales entre investigadores de materiales
- Los proyectos de EaD con sus reconfiguraciones en los procesos de gestión y de evaluación de perspectivas socio-institucionales y perfiles de gestión curricular. Las perspectivas y decisiones tecnológicas pensadas desde posicionamientos teóricos y metodológicos
- Las herramientas de la administración de proyectos en los campus virtuales y el aporte al seguimiento y la evaluación congruentes con los enfoques de la educación
- La defensa de la educación universitaria pública y la afirmación de la modalidad de educación a distancia para brindar nuevas oportunidades educativas a todas las personas (Carbone, 2011; Coicaud, 2011)

Estas condiciones fueron reconocidas por los miembros de la RUEDA y debatidas desde finales de la década de los noventa.

El problema de la autonomía universitaria cobró para nuestra red particular gravedad, dado que las normativas en elaboración, que finalmente se pusieron en práctica, convirtieron ciertos principios sostenidos con convicción por los miembros históricos de la modalidad en instrumentos de control. A título de ejemplos, los criterios de competencia académica y de constitución de equipos de gestión se tradujeron en artículos reglamentarios para la “rendición de cuentas” ante el Ministerio de Educación. En síntesis, los riesgos de vulneración de la autonomía universitaria –tan costosamente recuperada en la transición democrática– se agravaban bajo la apariencia de requisitos de calidad de los servicios de educación a distancia.

En este sentido, la RUEDA abrió un espacio inédito para el debate político-académico e inauguró una forma nueva de relación entre actores e instituciones basada en la solidaridad y en la colaboración, donde los otros no se perciben como amenaza, sino como aquellos a quienes se puede ayudar a crecer y a fortalecer respecto de su vida institucional (Hrastre, 2011).

Estas solidaridades son las que van cimentando espacios desde donde es posible formular e implementar programas y proyectos cooperativos de los cuales han nacido cursos, carreras de grado, de posgrado, e investigaciones que hablan de la EaD como una modalidad de la educación reconocida, consolidada, de calidad, en permanente expansión.

En 2005, RUEDA se incorporó al CIN como organización interuniversitaria, hecho trascendente de renovados acuerdos que selló de alguna manera este segundo momento de consolidación con el estatuto que actualmente nos rige.

Ello significó mayor competencia en ámbitos decisionales de este organismo, incremento del número de universidades e institutos universitarios con representación en la red, mayor reconocimiento hacia el interior y hacia afuera de las universidades que la integran, mayor respaldo por parte de los rectores que conforman el sistema público nacional y la posibilidad de ampliar el alcance de RUEDA para conformar redes más amplias, en el ámbito nacional e internacional.

Transcurridas ya dos décadas de funcionamiento, RUEDA es una red consolidada y productiva. Ha atravesado innumerables avatares, los cuales no son otros que las propias dificultades de las instituciones universitarias de cuyos troncos y raíces se sostiene. La falta de financiamiento obstaculiza la organización de sus actividades más relevantes, puesto que los problemas presupuestarios de las instituciones públicas afectan en forma directa el trabajo mancomunado que realiza la Red. Sin embargo, RUEDA ha demostrado permanentemente su idoneidad en el campo de la educación a distancia. Los seminarios internacionales y las publicaciones muestran fehacientemente su capacidad de producción. Asimismo, la preocupación constante por generar espacios de intercambio y perfeccionamiento, tanto en los seminarios internos como en las múltiples actividades colaborativas que surgen entre sus miembros, da cuenta de la construcción de espacios abiertos para la participación en una trama de simetrías (Coicaud, 2011).

### 3.1 Cuatro tendencias actuales de la educación a distancia en el contexto de las universidades públicas en Argentina

La educación a distancia en el Sistema Universitario Nacional Público en 1994 fue de constante crecimiento en actividades de formación académica en todos sus niveles (pregrado, grado y posgrado) pero también en actividades y cursos de extensión universitaria, así como en proyectos y programas de investigación dedicados a la modalidad.

**Cuadro N° 1.** Universidades públicas con modalidades presenciales y de educación a distancia.

Año	Presencial	Distancia
1994	32	2
2002	42	19
2002	46	26
2004	46	25
2006	46	29
2007	46	30
2008	48	34
2009	48	39
2010	50	39
2011	52	46
2012	53	47
2013	54	48

Elaboración propia: Datos Anuario Estadísticos SPU y [www.me.gob.ar](http://www.me.gob.ar)

Más allá de estos números y de la evidencia de la expansión de la EaD en el sistema universitario nacional, es destacable el proceso de incorporación de las TIC. Es, de todas formas, muy difícil cuantificar los procesos pedagógicos que se van produciendo en cada una de las prácticas didácticas mediadas por tecnologías que se desarrollan día a día.

Ya Mason y Kaye en 1990 hablaban de la desaparición de distinciones conceptuales entre EaD y educación presencial. Hoy en día es extraño que un profesor no utilice alguna forma de las TIC en sus cátedras, dado que se empieza a comunicar con los estudiantes por correo electrónico, utiliza entornos virtuales de aprendizaje, genera blogs o tiene una página web. Si bien estas acciones en sí mismas no podrían ser consideradas EaD, sin lugar a dudas empiezan a ser formas de educación mediadas por tecnologías.

El Sistema de Información Universitario, se ha aplicado en todo el sistema universitario nacional y la gestión académica, presupuestaria, de los docentes, están por él abarcados. Estos procesos han hecho que las universidades vayan transformando sus capacidades y organizaciones.

Para la sistema universitario argentino la implementación de políticas de EaD, significó cambios organizacionales, tecnológicos y pedagógicos. Así también presentó un desafío sobre la expansión universitaria, dado que su incidencia pedagógica se establecía más allá de sus regiones habituales. En este sentido, fueron diferentes las opciones tomadas por las instituciones. Algunas de ellas participaron en centros regionales universitarios, otras generaron convenios con instituciones locales donde les facilitarían la toma de exámenes y eventualmente las aulas para realizar actividades de complementación académica. Por último, existen estrategias de generar polos universitarios en regiones de incidencia de estas instituciones.

En las universidades nacionales el sistema se generó casi sin discusión como un sistema arancelado, donde, gracias a la Ley de Educación Superior promulgada en 1995, estas instituciones podían generar sus propios fondos. Ahora, si la educación superior se considera como bien público en concordancia con la promulgada Ley de Educación, se abre un debate al interior de las universidades nacionales sobre la gratuidad de las ofertas de grado y de los ciclos complementarios para obtener dicho título.

En otro sentido, se está produciendo una tendencia en la educación superior hacia una nueva gestión del conocimiento, con laboratorios virtuales, recursos de investigación compartidos y grupos distribuidos y colaborativos en lo que tiene que ver con la investigación, para la docencia los ya mencionados entornos virtuales de aprendizajes, sistemas de video conferencia web. La preservación del conocimiento toma otras formas, como ser, bibliotecas virtuales, redes de bibliotecas informatizadas y bases de datos. Otra de las áreas tradicionales que se han modificado es la de extensión, a partir de las publicaciones electrónicas, las páginas web y los blogs.

La evidente incorporación de las TIC en el sistema universitario señala y demarca una nueva agenda para la modalidad en las universidades nacionales, como ser, las influencias que la lucha por la hegemonía de determinadas innovaciones tecnológicas –de última generación– tiene en el ámbito pedagógico, social y político.

Resulta posible observar cuatro tendencias en las prácticas de enseñanza comprendidas tradicionalmente en la modalidad a distancia y que se desarrollan en las universidades nacionales argentinas:

**a) En primer lugar, una tendencia hacia la ubicuidad**, en el sentido de que es posible hallar propuestas de educación no presencial en la mayoría de las instituciones universitarias, desde aquellas en las que estas prácticas vienen siendo implementadas desde hace largos años, hasta universidades de reciente creación que tienen su oferta en ambas modalidades. Las prácticas de enseñanza en estas modalidades se encuentran, además, implementadas tanto en el nivel de pregrado y grado (preferentemente ciclos de complementación de grado y tecnicaturas, pero también en ciclos completos de licenciatura) como en el de posgrado (especializaciones y maestrías) y



se dictan a través de esta modalidad los cursos de ingreso a la universidad o unidades académicas, cursos de posgrado, así como trayectos de formación y capacitación permanente para docentes y no docentes de las instituciones. Existen, además, experiencias de formación en el nivel medio, e incluso en el primario.

**b) En segundo lugar, una tendencia hacia la bimodalidad**, en tanto conviven en una misma institución, unidad académica o incluso trayecto formativo, estrategias de educación plenamente presencial con otras desarrolladas enteramente a través de plataformas; a su vez, estas modalidades clásicas ("presencial" y "a distancia") se observan coexistiendo con una amplia gama de diseños intermedios que permiten la extensión del aula tradicional a través de diversas mediaciones pedagógicas y tecnológicas. En el nivel universitario se pueden hallar hacia la década de los 60 las primeras instituciones plenamente a distancia; los casos paradigmáticos los representan la Open University en el Reino Unido, la UNED, en España y la FernUniversität en Alemania, entre otros. Este modelo se replicó eventualmente en América Latina, por ejemplo, en Costa Rica, Colombia y Venezuela. Este tipo de instituciones "unimodales" conviven en el sistema universitario con otras también "unimodales", pero de la presencialidad. En la Argentina no se implementa este modelo, sin embargo hacia mediados de los años 80 se verifica la inclusión de la modalidad en universidades con distintas trayectorias, en general a través de un primer diseño de sistema bimodal, donde una misma institución programa la enseñanza a través de ambas modalidades, presencial y a distancia. A partir de las posibilidades que representan las TIC en términos del diseño de estrategias de mediación, aspecto fundamental en el desarrollo de las acciones no presenciales, los proyectos y programas a distancia, ahora específicamente virtuales en el sentido de basados en plataformas tecnológicas específicamente diseñadas para la enseñanza y el aprendizaje, o campus virtuales, se multiplican en las instituciones del sector, desde finales de la década de los 90. Sin embargo, estos primeros ejemplos son de un tipo particular de bimodalidad, donde, en general, cada institución promueve trayectos formativos específicos (en general, carreras de pregrado, ciclos de complementación de grado y de posgrado), diseñados en modalidad no presencial, con escasas posibilidades de interacción con los trayectos que la misma universidad ya ofrece en modalidad presencial. Durante la última década lo que se observa es una tendencia que incluye también otro tipo de bimodalidad, caracterizada por lo que podría conceptualizarse como blended learning (aprendizaje mezclado), en el cual las universidades prevén la posibilidad de que, por ejemplo, los estudiantes construyan sus trayectos académicos integrando experiencias en ambas modalidades, al ofrecer dentro de una misma carrera materias o seminarios en una y otra modalidad; o bien al ofrecer la misma carrera en ambas modalidades y permitir que los estudiantes seleccionen cursos en una u otra. La tendencia se hace más evidente toda vez que buena parte de las instituciones gestiona, promueve o posibilita que los docentes a cargo de las materias presenciales complementen sus acciones aprovechando las herramientas específicas de la modalidad virtual, en lo que se conoce como aula extendida o extended learning. Si bien es posible discutir, desde el punto de vista de la teoría, que estas situaciones encuadren en la caracterización de propuestas de educación a dis-

tancia, lo cierto es que son las propias instituciones, al ser consultadas, las que incluyen a estas entre sus acciones en la modalidad y, al mismo tiempo, se constata, en el caso de muchas universidades, que representan la puerta de acceso a la implementación de programas enteramente a distancia, lo que puede ser analizado como una estrategia bottom-up, donde a partir de las experiencias de los propios docentes, su socialización y la corriente de sensibilización respecto de sus alcances, generan propuestas novedosas y enriquecidas.

**c) En tercer lugar, se observa una tendencia hacia la diversidad**, las instituciones de educación superior desarrollan experiencias con un alto grado de heterogeneidad y singularidad en lo que refiere, entre otros aspectos, a la conducción, gestión, diseño tecnopedagógico de las acciones, formación de recursos humanos, estructuración normativa, etc. Como señalábamos antes, esto parece responder, por un lado, al sentido particular que cada institución universitaria asigna a los problemas y oportunidades que se le presentan y las respuestas que construye y, por otro lado, al formato social que la constituye. Así, uno de los aspectos que resulta observable y que representa uno de los elementos fundantes de la calidad de las acciones en la modalidad tiene que ver con el formato que cada institución define para la conducción y gestión. Este aspecto podría sintetizarse en un continuo entre dos formatos clásicos, uno centralizado, en general dependiente del Rectorado de la Universidad o de la Secretaría Académica y que define y gestiona trayectos formativos propios; y otro descentralizado en cada Unidad Académica. En el medio se encuentran opciones que prevén la existencia de una unidad centralizada que gestiona (a través del diseño tecnopedagógico, la formación docente, la administración de la plataforma, etc.) las ofertas de las Unidades Académicas a la manera de una unidad de servicios; otras que constituyen algún tipo de Consejo que conforman todas las Unidades Académicas y que en conjunto sostienen las acciones comunes; y también esquemas en el que conviven unidades centrales y descentralizadas, todas ellas produciendo acciones en la modalidad. En el mismo sentido, las normativas que regulan las propuestas de la modalidad siguen la misma tendencia y sostienen la organización, en muchos casos, institucionalizando acciones que tienen larga trayectoria dentro de la misma universidad, a través de la regulación de las competencias de los distintos actores y organismos, de los modelos tecnológicos y pedagógicos pasibles de ser utilizados, y de los circuitos de diseño y desarrollo de las propuestas, entre otros aspectos.

Quizá con respecto al diseño tecnopedagógico de las acciones cabría hacer una excepción y señalar que se encuentra en este caso un relativamente menor abanico de opciones disponibles en la práctica. Podrían formularse varias hipótesis al respecto, pero exploraremos dos de ellas. La primera, basada en la constatación de que en la actualidad la plataforma Moodle (de diseño no propietario) resulta la más extendida y utilizada en el contexto de las UUNN, seguida por e-ducativa (de diseño propietario) y solo en pocos casos se verifica la formulación y uso de plataformas de diseño original y propio de cada institución. Así, proponemos que la estructuración propia de la plataforma, las opciones didácticas y supuestos encarnados en su diseño y programación terminan definiendo las estrategias y posibilidades pedagógicas a explorar por parte de las instituciones que

implementan sus acciones en la modalidad, lo que da por resultado cierta “diversidad organizada” y de sentido más bien compartido. La segunda hipótesis tiene relación con la mencionada tendencia a la bimodalidad: la modalidad a distancia se inserta en instituciones con trayectorias de la presencialidad y, en ese sentido, la inclusión de nuevas propuestas se realiza desde una construcción de la enseñanza como tecnología basada en la presencia y los esquemas clásicos de las aulas universitarias argentinas: la constitución de grupos o aulas, el profesor dictando clase, la periodicidad establecida para los encuentros, la organización cuatrimestral, los modelos de evaluación y examinación, la presencia de los textos escritos, etc.

Resta señalar por último que, sin embargo, esta última hipótesis se complementa con una de sentido contrario: cómo las acciones inscriptas en la tradición de la educación a distancia están modificando el sentido de las prácticas de enseñanza presenciales tradicionales en nuestras instituciones.

Por último se observa una novedad, expresada en los crecientes procesos de logro de ciudadanía por parte de los actores que desarrollan sus prácticas en la modalidad: estudiantes con idénticos derechos que los de sus compañeros de la presencialidad, reconocimiento de las condiciones específicas del trabajo docente, inclusión de la temática en los programas de investigación de las universidades, entre otros.

### 3.2 Lineamientos y componentes del proyecto pedagógico de educación a distancia

La redacción del siguiente apartado es una construcción colectiva de los representantes rectorales de universidades públicas reunidos en la Red Universitaria de Educación a Distancia Argentina. Estos lineamientos se terminaron de definir a principios de 2013. Cabe destacar que surgieron a partir de una larga discusión del Decreto Ministerial 1717/04 que regula la modalidad de educación a distancia en Argentina.

En las diferentes reuniones semestrales que la Red es convocada se trató críticamente dicho decreto. Finalmente, en 2011 el Ministerio de Educación propone una discusión amplia de dicha reglamentación de donde surgen los presentes lineamientos que en este momento se encuentran en discusión en los ámbitos universitarios del Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Universidades y el Ministerio de Educación de la Nación.

1. La institución o unidad académica presentará un proyecto pedagógico en el que se fundamenten las razones por las cuales elige la modalidad, así como las intencionalidades educativas que se pretenden, los modos en que se propone alcanzarlas, las potencialidades con que se cuenta, las dificultades y obstáculos que se prevén y las formas de sostener el proyecto en el tiempo.

2. La institución o unidad académica contará con un marco normativo que regule el desarrollo de la modalidad y que asegure la calidad de sus propuestas educativas. Esta normativa deberá dar cuenta de los actos administrativos de creación, organización, implementación, seguimiento y sustentabilidad de todos los aspectos que constituyen el proyecto pedagógico.
3. El proyecto pedagógico describirá los dispositivos que, observando consistencia interna y coherencia entre ellos, permitan el desarrollo de la propuesta de enseñanza, atendiendo a los siguientes aspectos:
  - La fundamentación de la elección de la modalidad, así como las intencionalidades educativas que se pretenden, las potencialidades con que se cuenta, las dificultades y obstáculos que se prevén.
  - El diseño de las actividades de enseñanza, las estrategias previstas para promover los aprendizajes, las instancias propuestas para la comunicación y la interacción entre docentes y estudiantes, y los recursos y medios didácticos.
  - Los recursos documentales y de acceso a la información –bibliotecas físicas, digitales, virtuales y/o repositorios institucionales– de los que se dispone para acompañar los aprendizajes.
  - Las formas que adopta la evaluación de los aprendizajes y la explicitación de los procedimientos que garanticen las condiciones de confiabilidad y validez.
  - Las tecnologías previstas para sostener el proyecto pedagógico.
  - El trabajo multidisciplinar que aborda los aspectos pedagógicos, comunicacionales y tecnológicos.
  - Las propuestas de formación en la modalidad y en el uso pedagógico de las tecnologías que se incorporen para los actores involucrados.
  - Las instancias institucionales de producción, difusión y/o transferencia de conocimientos vinculados con el desarrollo de la modalidad a distancia.
  - Las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes que integran las propuestas de educación a distancia.
  - Las estructuras de gestión que permiten la organización, administración y desarrollo del proyecto.
  - Los propósitos y modos de funcionamiento en el caso de que se prevean sedes, centros de apoyo u otro tipo de organización descentralizada.
  - La organización de instancias o actividades presenciales en el caso de que se consideren necesarias.
  - Los procesos de seguimiento, las estrategias de evaluación y los planes de mejora del proyecto pedagógico.

### 3.3 Conclusiones

La Educación Superior debe repensar otras políticas de EaD diferentes a las asumidas principalmente en la década de los noventa en el país. Existen múltiples transformaciones que se vienen generando en la educación superior como la masividad de su matrícula, su expansión territorial, la obligatoriedad de la educación media con la consecuente presión sobre la educación superior, la creciente internacionalización, el desdibujamiento de fronteras entre la educación presencial y la EaD que presentan desafíos que la modalidad de educación mediada por tecnologías está en condiciones de enfrentar.

En el ámbito de la educación superior, el rol de las TIC es facilitar el acceso a la formación; disminuir el costo de acceder a la educación, especialmente en áreas poco pobladas y distribuidas en un extenso territorio que se encuentra alejado de los grandes centros urbanos y, así, reducir las desigualdades socioeducativas en la región; facilitar la interacción y colaboración entre personas; mejorar la calidad de educación; reducir las dependencias de espacio, tiempo y ritmo de aprendizaje y, además, hacer la educación más atractiva en función del contexto al cual están acostumbrados los estudiantes. Para la institución significa la posibilidad de articular las ofertas académicas, los equipos de gestión, docencia e investigación que –por las características sociodemográficas de la región– cuentan con escasos recursos profesionales, brindar formación no solo disciplinar, en relación a los ámbitos profesionales, sino generar y aprovechar las capacidades en el uso de las TIC.

Por otro lado, es importante considerar que el Sistema de Educación Superior, se encuentra en un proceso de mejora en la gestión institucional por la incorporación de sistemas integrales de información que potencian las posibilidades de extender sus servicios de educación y actualización profesional, utilizando al máximo las TIC. Las condiciones necesarias para llevar a cabo estos procesos son: infraestructura de comunicaciones adecuada, contenido de alta calidad, un nivel apropiado de interactividad, acceso permanente a un entorno virtual de enseñanza y aprendizaje, equipos multidisciplinares de apoyo y asesoramiento para la comunidad educativa y profesionales docentes-investigadores capacitados en el uso y aprovechamiento de las TIC para fines educativos y creativos.

El conocimiento es la materia prima con la cual trabaja la universidad desde sus orígenes. En un primer momento, constituyéndose como centros de formación profesional, monopolizaba –en un contexto de lucha por la autonomía de los poderes dominantes de la iglesia y la monarquía– el rol de transmisora del conocimiento. Luego, en un proceso de adaptación a los contextos sociohistóricos, ha ido integrando funciones orientadas a la generación de nuevos conocimientos a través de la investigación y aplicación del método científico. La última transformación, a principios del siglo XX, renueva su contrato social a partir del proceso reformista que instaura la misión de extensión universitaria definiendo una dimensión social en tanto exclaustación de la universidad tradicional, para asumir un protagonismo social.

Las primeras instituciones universitarias respondieron a las demandas de educación de la sociedad medieval, a mediados del siglo XII, generando un movimiento migratorio de estudiantes y profesores de diferentes regiones de Europa que se congregaban en las incipientes zonas urbanas. En la actualidad, para dar respuestas a las necesidades de formación en nuestra sociedad, lo que se traslada no es la gente sino el conocimiento, a través de los espacios de interacción y las herramientas de comunicación que posibilitan las TIC. ¿Estaremos asistiendo a una nueva transformación de las instituciones de educación superior en los contextos de la sociedad del conocimiento? ¿Otra utopía más?

## Bibliografía

- Carbone, Graciela (2011) "La educación a distancia en las universidades nacionales. Veinte años de la RUEDA". En *De legados y horizontes para el siglo XXI : veinte años de la RUEDA /Mabel Pacheco et ál.*, 1ª. ed., Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Coiçaud Silvia (2011) "Reflexiones sobre la educación a distancia, la red y las universidades". En *De legados y horizontes para el siglo XXI : veinte años de la RUEDA /Mabel Pacheco et ál.* 1ª. ed., Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Hrastré Margarita (2011) "Reconstruyendo veinte años de RUEDA desde una lectura testimonial". En *De legados y horizontes para el siglo XXI : veinte años de la RUEDA /Mabel Pacheco et ál.*, 1ª ed., Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Martín, José Franciso y Diyarian, Maidana (2008) "Inclusión y calidad en el sistema universitario de educación a distancia de Argentina", 6º Congreso Internacional de Educación Superior "UNIVERSIDAD 2008", La Habana.
- Mason, R. y Kaye, T. (1990) "Toward a New Paradigm for Distance Education". En L. Harasim (Ed.) *Online education. Perspectives on a New Environment* (pp. 15-38). New York: Preager.



**Ediciones UNPAedita**  
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

ISBN 978-987-3714-31-3

