



**FLACSO**  
ARGENTINA

## **MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**

**Los cursos de ingreso como dispositivos para promover la equidad en el acceso a la educación superior. El caso de las universidades del conurbano bonaerense creadas en el kirchnerismo. (versión final)**

**Tesista/Estudiante/Autor:** Daniela Marchini

**Director/a de Tesis / Tutor/a trabajo final:** Lucía Ana Romero

**Tesis para optar por el grado académico de** Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales

**Fecha:** 27/02/18

# Índice

Resumen.....	4
Agradecimientos .....	5
Lista de abreviaturas .....	6
Índice de tablas y gráficos.....	7
<b>Introducción</b> .....	8
Las políticas públicas de educación superior.....	12
Enfoque organizacional, neo institucionalismo .....	18
El concepto de equidad en la educación superior .....	21
Enfoque metodológico .....	27
<b>Capítulo 1</b> .....	30
Breve historia de la expansión universitaria argentina .....	30
La equidad en el acceso a la educación universitaria como tema de agenda pública.....	43
La expansión universitaria y las políticas destinadas a garantizar la equidad en el acceso a la educación superior en el período 2003-2015 .....	51
Breve caracterización del conurbano bonaerense y de los partidos donde se sitúan las universidades analizadas .....	63
<b>Capítulo 2</b> .....	66
Presentación de los casos .....	66
<b>Capítulo 3</b> .....	80
Los cursos de ingreso como dispositivos para promover la equidad.....	80
Motivaciones para su creación y primeros resultados .....	80
Objetivos y oferta curricular .....	84

Elaboración centralizada de los contenidos: tensiones con otros actores universitarios	87
Formato de los cursos .....	89
La articulación con el primer año de las carreras y otras estrategias para reforzar el vínculo de los estudiantes con la universidad.....	93
El perfil de los docentes.....	94
La gestión de los cursos en el marco de la política institucional.....	97
La relación con el Estado Nacional .....	102
La relación con las escuelas secundarias y su incidencia en el perfil de los ingresantes .....	104
La relación con otras universidades del conurbano bonaerense, semejanzas en el diseño de los cursos de ingreso.....	105
<b>Conclusiones</b> .....	107
<b>Bibliografía</b> .....	118
Leyes, declaraciones, debates parlamentarios .....	123
Fuentes de datos secundarios .....	124
Documentos para el análisis de los casos .....	125
Anexo 1: Guía de entrevista a los responsables de los cursos de ingreso.....	126
Anexo 2: Cargos de las personas consultadas y entrevistadas.....	128

## Resumen

Esta tesis aborda la cuestión de la equidad en el acceso al sistema universitario argentino durante el kirchnerismo. En particular se analizan los cursos de ingreso como dispositivos institucionales para evitar la deserción de estudiantes durante el primer año de sus trayectorias académicas. Los casos seleccionados son las Universidades Nacionales de José Clemente Paz, Moreno y Arturo Jauretche.

Se parte de un enfoque organizacional por considerar que son las instituciones y las políticas públicas las que contribuyen al fenómeno de la equidad. En línea con este enfoque la metodología utilizada es cualitativa e incluye entrevistas a autoridades y gestores de los cursos de ingreso, junto con el análisis de fuentes de datos secundarios.

Luego del análisis realizado se concluye que las universidades creadas por el kirchnerismo en el Conurbano Bonaerense contienen la capacidad de elevar el piso de equidad educativa. Asimismo se advierte que las características institucionales de los cursos de ingreso, particularmente las estrategias pedagógicas dentro del aula, inciden en la efectividad de los mismos; y que los desafíos pendientes de resolver deben ser abordados con una planificación de mediano plazo y para ello resulta clave poder comunicar los resultados, como modo de legitimar la búsqueda de recursos que permita sostener las políticas de ingreso y permanencia en poblaciones históricamente excluidas del acceso a la universidad.

## Agradecimientos

A la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales y sus docentes por todo lo aprendido sobre el estado actual de los programas sociales. A Alfredo Monza y Lucía Miranda por su excelente trato y por estar detrás de todos los detalles.

A Lucía Romero, por su claridad y calidez para dirigir mi proceso de elaboración de la tesis y también por motivarme a cumplir esta meta, que por momentos parecía imposible.

A las autoridades, gestores y asesores de las Universidades Nacionales de José C. Paz, Jauretche y Moreno, por brindarme sus valiosas opiniones sobre el trabajo que realizan en los cursos de ingreso.

A mis compañeros y jefes en la Subsecretaría de Evaluación Institucional del MINCyT, por apoyarme en esta iniciativa de capacitación, por las lecturas compartidas y por el trabajo colectivo que hacemos con mucho orgullo con los organismos y universidades. A mis compañeros de cátedra en Sociología del CBC, porque los 17 años compartidos en la docencia con alumnos del ingreso, han motivado gran parte de las preguntas de este trabajo.

A mis amigas “sociólocas” por tanto años de una hermosa amistad, compartiendo además de nuestras vidas cotidianas, continuos y fervorosos debates como forma de procesar la situación del país. A mis amigos de la escuela, de mi actual y mi anterior trabajo y a la banda de Saavedra, por todos los años de amistad, más cerca o lejos pero siempre sumando historias y orejas.

A mis padres y hermanos por su amor entrañable, la sensibilidad social y la constancia como valor vital, transmitidos con palabras y con actos. A mis cuñados, cuñadas, suegros y sobrinos por su enorme y franco cariño. A mis tíos, primos y abuelas que afortunadamente forman y formaron parte de mi vida A los abuelos y tíos de mi hija, que colaboraron con horas de mimos y cuidados para poder terminar esta tesis.

A mi familia de tres, formada con Daniel y Anabella, gracias por haberme apoyado en este sueño, que hubiese sido imposible sin su paciencia y por el amor que nos une y sostiene todos los días.

## **Lista de abreviaturas**

**CABA** Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**CI** Ciclo Inicial (Universidad Nacional Arturo Jauretche)

**CIN** Consejo Interuniversitario Nacional

**CIU** Ciclo de Inicio Universitario (Universidad Nacional de José Clemente Paz)

**COPRUN** Curso de Orientación y Preparación Universitaria (Universidad Nacional de Moreno)

**CONEAU** Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

**CPU** Curso de Preparación Universitaria (Universidad Nacional Arturo Jauretche)

**EPH** Encuesta Permanente de Hogares

**GBA** Gran Buenos Aires

**INDEC** Instituto Nacional de Estadística y Censos

**LES** Ley de Educación Superior N° 24.521

**ME** Ministerio de Educación de la Nación

**MINCyT** Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación

**ONU** Organización de las Naciones Unidas

**Plan FinEs** Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios

**PROG.R.ES.AR** Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos

**RUNCOB** Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense

**SPU** Secretaria de Política Universitaria de la Nación

**UNAJ** Universidad Nacional Arturo Jauretche

**UNESCO** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

**UNM** Universidad Nacional de Moreno

**UNPaz** Universidad Nacional de José Clemente Paz

## Índice de tablas y gráficos

<b>Tabla 1:</b> Listado de carreras de grado UNAJ, UNM y UNPaz – 2017.....	72
<b>Tabla 2:</b> Total de alumnos de universidades nacionales en carreras de pregrado y grado (personas) – 2015 .....	74
<b>Tabla 3:</b> Total de alumnos en carreras de pregrado y grado (personas) UNAJ, UNPaz y UNM– Evolución 2011-2015 .....	76
<b>Tabla 4:</b> Incremento porcentual en el total de alumnos en carreras de pregrado y grado UNAJ, UNPaz y UNM – 2011-2015.....	76
<b>Tabla 5:</b> Total de docentes UNAJ 2011-2015 .....	76
<b>Tabla 6:</b> Total estudiantes y no docentes UNAJ 2015, en relación al promedio nacional.....	77
<b>Gráfico 1:</b> Ubicación del Ciclo de Inicio Universitario en la Estructura orgánico funcional de la UNPaz.....	98
<b>Gráfico 2:</b> Ubicación del Curso de Orientación y Preparación Universitaria en la Estructura Orgánico Funcional de la UNM.....	99
<b>Gráfico 3:</b> Ubicación del Curso de Preparación Universitaria en la Estructura Orgánico Funcional de la UNAJ .....	100

## Introducción

Esta tesis busca analizar las políticas de educación superior durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), relacionadas a la expansión institucional y a los mecanismos para garantizar la equidad en el ingreso y la permanencia en las universidades nacionales creadas en el conurbano bonaerense durante el mismo período.

La selección de las universidades creadas en el conurbano bonaerense se basa en las características sociodemográficas de esta región, las cuales la hacen particularmente relevantes para estudiar sus primeros resultados en términos de equidad en el acceso a la educación universitaria. Esta región se caracteriza por la concentración y el crecimiento poblacional y por padecer carencias socioeconómicas y habitacionales agudas (Rofman: 2010). En ese sentido, según datos de 2010 mientras la ciudad de Buenos Aires tenía 68.773 (6%) de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, se indica que los 24 partidos del conurbano tenían 270.962 (9,2%) hogares con NBI (Rofman: 2014).

En el período 2003-2015 se crearon dieciocho universidades nacionales, de las cuales siete tienen su sede principal en partidos del conurbano bonaerense: Universidad Nacional Arturo Jauretche (2009), Universidad Nacional de Avellaneda (2009), Universidad Nacional de José Clemente Paz (2009), Universidad Nacional de Moreno (2009), Universidad Nacional del Oeste (2009), Universidad Nacional de Hurlingham (2014) y Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz (2015)<sup>1</sup>. En el primer cordón:

---

<sup>1</sup><http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario/listado-de-universidades-e-institutos/listado-de-universidades-nacionales/>

Avellaneda y Scalabrini Ortiz (San Isidro); en el segundo: José C. Paz, Moreno, Del Oeste (Ituzaingó, Merlo, Marcos Paz y Las Heras), Jauretche (Florencio Varela) y Hurlingham.

La expansión institucional de las universidades nacionales en el conurbano bonaerense tiene como antecedente dos períodos previos, la década de 1970 cuando fueron creadas la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y de Luján y la de 1990 cuando fueron creadas las universidades de General San Martín, General Sarmiento, Tres de Febrero, La Matanza, Lanús y Quilmes dando lugar a la denominación “nuevas universidades del conurbano” (NUC) ampliamente estudiado como fenómeno (Paviglianti, Nosiglia y Marquina, 1996; García de Fanelli, 1997; Mollis, 1999; entre otros).

Este conjunto de universidades creadas en el conurbano bonaerense ha permitido el acceso al nivel superior de educación a estudiantes que no concurrían mayoritariamente a las universidades tradicionales de la región metropolitana (Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata).García de Fanelli (2016), en base a Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas, describe que en el año 1993 la Universidad de Buenos Aires (UBA) concentraba el 85% del conjunto de la matrícula universitaria estatal de esta región, mientras que en el año 2013 este guarismo se reduce a 67%. En un contexto en el que la matrícula general se expandió, lo hizo aún más en las universidades creadas durante la década de 1990 y en el período analizado. Así, se observa que la variación del porcentaje de personas con estudios universitarios entre los Censos 2001 y 2010 en los partidos donde se crearon universidades nacionales aumentó entre un 90% (La Matanza) y un 157,7% (José C. Paz) (Lucardi, 2017).

En paralelo al fenómeno de expansión, aparece otra tendencia: altas tasas de deserción, considerando especialmente que los nuevos alumnos forman parte de los sectores de ingresos más bajos y con mayores dificultades para sostener y finalizar los

estudios universitarios. En Argentina sólo un 25% de los estudiantes consiguen el título en los tiempos previstos por las carreras (Arias, et.al., 2014). Este fenómeno afecta especialmente a los sectores socioeconómicos más desfavorecidos. García de Fanelli y Jacinto (2010: 72) identifican que “la mayor probabilidad de graduación hasta los 30 años de edad se concentra en los jóvenes de origen socioeconómico alto”.

En relación con esta tendencia de carácter global, se observa que la deserción en el nivel superior se concentra en el primer año, por ejemplo se calcula que en Estados Unidos en el año 2009 la deserción entre el primer año y el segundo fue mayor al 34% (Ezcurra, 2011). En Argentina no existe una medición oficial sobre el abandono de los estudios universitarios, aunque existen algunos estudios que intentan determinar su magnitud analizando qué ocurre en el nivel organizacional de las universidades. En estos trabajos se menciona que la tasa de abandono es particularmente alta, cercana al 30-50% de los estudiantes que se inscriben durante el primer año de las carreras (García de Fanelli, 2016).

Para contrarrestar este fenómeno, las universidades han desarrollado distintos dispositivos y estrategias institucionales como los cursos de ingreso, los espacios alternativos a la enseñanza en el aula (tutorías, docentes orientadores y clases de apoyo), la articulación de la universidad con escuelas secundarias y las políticas de bienestar estudiantil (Arias, et al., 2014).

A continuación se analizarán los dispositivos y las estrategias institucionales de las universidades del conurbano bonaerense creadas en el kirchnerismo para promover el ingreso y la permanencia de los alumnos durante su primer año en la universidad, contextualizando históricamente el surgimiento de estas universidades, las políticas nacionales dirigidas a los jóvenes y a la inclusión en el nivel de educación superior. Con el propósito de ilustrar la política de expansión institucional y las iniciativas para garantizar la

equidad en el acceso al nivel universitaria durante el kirchnerismo tomaremos tres casos: Universidad Nacional de Moreno (UM), Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPaz), todas ellas creadas en el año 2009. La selección de los casos se basa en su ubicación geográfica (oeste, sur y noroeste) del segundo cordón del conurbano bonaerense y en que se trata de tres universidades creadas en el marco del mismo debate parlamentario y como parte de un mismo clima de época.

Con este trabajo, candidato a tesis de maestría, se busca aportar a la bibliografía en la materia, continuando las investigaciones sobre expansión institucional en el período (Pérez Rasetti, 2014; García de Fanelli, 2016; Lucardi, 2017), así como los trabajos realizados sobre ingreso en las universidades creadas en el conurbano bonaerense durante la década de 1990 (García de Fanelli, 1997; Romero, et. al., 2006; Marquina, 2011, entre otros) y sobre estrategias para garantizar la equidad en el acceso a la educación universitaria (Parrino, 2010; Ezcurra, 2013; Arias, et.al., 2014; García de Fanelli, 2015). Asimismo se considera que la pertinencia de este trabajo reside en la posibilidad de describir las experiencias de las universidades recientemente creadas para trabajar la cuestión del ingreso y la retención. Para ello se utilizará en un diseño cualitativo exploratorio y se hará uso de datos secundarios. De esta manera se busca poder identificar elementos que sería productivo fomentar para el desarrollo y consolidación de políticas universitarias inclusivas, que contribuyan a reducir la brecha de oportunidades existentes.

En los siguientes apartados se desarrollará el marco teórico que incluye los conceptos de políticas públicas de educación superior, equidad educativa y la presentación del enfoque organizacional con el que se analizarán los casos para conectar elementos estructurales de las instituciones con dimensiones subjetivas de los distintos agentes

involucrados en los cursos de ingresos. Posteriormente se describirá la estrategia metodológica.

## **Las políticas públicas de educación superior**

A fin de analizar las estrategias de las universidades para promover el ingreso y la permanencia de los alumnos durante el primer año en el marco de las políticas públicas de educación superior, cabe preguntarse en primer lugar qué entendemos por políticas públicas, qué particularidad tienen las políticas públicas de educación superior y cuál es el papel del gobierno central y de las universidades en el diseño e implementación de estas políticas y su traducción en las estrategias que son nuestro objeto de estudio.

Existe un extenso desarrollo bibliográfico sobre el concepto de **política pública**. Oslak y O'Donnell (1981) se refieren a una serie de decisiones de distintas organizaciones estatales que no necesariamente son unívocas pero marcan una direccionalidad de acción. Por su parte, Roberto Martínez Nogueira considera que “por política pública puede entenderse un campo de acción del estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos” (1995: 3). Un campo de acción en tanto la actividad estatal incide, a través del desarrollo de las políticas, en un ámbito determinado. Una declaratoria de intención que se expresa materialmente en la enunciación de la política. Un proceso de conversión, en la medida que el impulso de una política pública supone la movilización de recursos de diversa índole para el logro de objetivos políticos. Un ciclo de acción, pues comprende, por un lado, sucesivas etapas que involucran actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación y, por el otro, participan en cada una de ellas diversos actores. Por último, un conjunto de impactos, entendidos como productos o resultados “consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese

ciclo de acción” (1995: 3). Desde una perspectiva más amplia, el autor señala que “las políticas serían recurrencias de acciones (o de ausencia de acciones) no necesariamente fundadas en decisiones explícitas. La política sería una reconstrucción a partir de la observación de la gestión de gobierno y de sus consecuencias que identifica su coherencia a pesar de la eventual falta de explicitación (...). Son un ciclo abierto, complejo, dinámico (...) con límites difusos (...), se las reconoce cuando se las ve, pero no se las puede definir fácilmente” (Martínez Nogueira, 1995: 3, 4).

En resumen, a partir de los tres autores citados, podemos decir que las políticas públicas implican las decisiones (o no decisiones) de agentes gubernamentales que marcan un curso de acción y la forma en que las mismas son interpretadas/reconstruidas a partir de la observación.

Por otro lado, las políticas públicas guardan una **relación** estrecha y compleja **con su entorno** cultural, socio-político y económico, recibiendo la influencia del contexto en el que surgen y modificando también este contexto. Además, responden a un “**clima de época**”, es decir al paradigma dominante de cada momento que ofrece líneas de acción y soluciones generales a los problemas que luego son traducidas en políticas concretas (Chiroleu, Suasnábar, Rovelli, 2012).

Las **políticas de educación superior** tienen varias singularidades que las distinguen de otras políticas públicas. En primer lugar, las universidades son distintas a otras organizaciones públicas en dos aspectos: son **autónomas** porque poseen libertad académica y de investigación y porque, en Argentina y otros países de América Latina, como legado de la Reforma Universitaria de 1918, establecen un gobierno propio (autonomía política), formado por los distintos claustros universitarios (docentes, alumnos y graduados) (Betancour Bernotti, 1996; Chiroleu, Marquina, Rinesi, 2012); además su **organización**

está **basada en el conocimiento**, esto quiere decir que la organización de los individuos en las universidades no garantiza que se generen los objetivos institucionales, para que ello se dé debe organizarse el conocimiento y posteriormente se podrá hablar de objetivos, no antes (Clark, 1983). Se trata entonces de un área de acción pública donde intervienen, de manera paralela, racionalidades políticas y profesionales (Capano, 1996 en Rovelli, 2011).

En segundo lugar, las políticas de educación superior se diferencian de otras políticas públicas por la particular relación que se establece entre el estado, el mercado y lo que Clark (1983) llama la “oligarquía académica”. Berton Clark -referente en el estudio de la educación superior y de las instituciones universitarias- planteó la necesidad de identificar el peso que tiene cada una de estas dimensiones en la coordinación del sistema de educación superior (Clark, 1983 en Rezabal, 2008).

En la relación entre gobierno central y oligarquía académica, las políticas gubernamentales adquieren un papel central, influyendo en el tamaño y la complejidad del sistema y moldeando las bases institucionales y disciplinares donde se asienta la profesión académica (Clark, 1983). Sin embargo, el gobierno central actúa en espacios donde los propios actores que integran las universidades toman gran parte de las decisiones institucionales, es por eso que las políticas públicas universitarias para ser exitosas deben basarse en la coordinación, el consenso y en la fijación de incentivos para promover su adopción

En cuanto a la interacción gobierno-mercado, en los últimos años del siglo XX se observó una mayor participación del mercado en la política universitaria, sin embargo en los países de América Latina esta mayor intervención del mercado fue producto de una política pública explícita, por lo que el gobierno central siguió siendo un actor central en las políticas universitarias. En el kirchnerismo (2003-2015), período en el que fueron creadas y

comenzaron a funcionar las universidades analizadas, el gobierno tuvo un papel central, especialmente en el financiamiento de las universidades y en el mejoramiento de los salarios docentes. En el siguiente capítulo veremos con mayor detalle las tensiones y discusiones en torno al papel histórico del gobierno central en el sistema universitario y en el análisis de las entrevistas esta cuestión volverá a ser tematizada.

Las políticas públicas de educación superior, pueden ser analizadas a partir de lo que Aguilar Villanueva (1993) llamó el “**ciclo de las políticas públicas**”, que comprende distintas etapas que se integran en forma de proceso pero no son necesariamente sucesivas en términos temporales. Las etapas son a) el ingreso del tema en agenda, b) la formulación de la política, c) la implementación, d) la evaluación y e) la terminación, que puede involucrar la reformulación de las políticas.

En este caso, dadas las particularidades de las políticas de educación superior, son tanto el estado (poder ejecutivo nacional a través de decretos presidenciales, programas que atienden a la población que accede a la universidad, programas específicos de los Ministerios de Educación y de Ciencia y Tecnología; poder ejecutivo provincial a través de políticas de articulación con el nivel medio que está a cargo de estas jurisdicciones u otros programas que atraviesan a las universidades; poder legislativo a través de la aprobación de la legislación que rige al sistema universitaria y de las leyes que dan origen a las nuevas universidades, etc.), como los actores universitarios (gobierno universitario elegido por los claustros de docentes, estudiantes y graduados, órganos de articulación de actores universitarios como el Consejo Interuniversitario nacional, etc.) quienes intervienen en las distintas etapas del proceso.

La etapa de **inserción del tema en agenda** implica que entre las múltiples necesidades y demandas que atienden los poderes del estado, la demanda en particular que

viene a atender la política pública se convierte en “una cuestión socialmente problematizadas (...) en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 108). El problema que estudiamos en este caso y que definiremos conceptualmente en el próximo apartado, es la equidad en el acceso al nivel de educación superior. Como veremos este tema ingresa en agenda por cuestiones históricas de Argentina, por tendencias globales vinculadas a la masificación de este nivel de estudio, por la multiplicidad de actores que influyen para la expansión institucional (especialmente gobiernos locales y legisladores) y por la iniciativa estatal por atender la cuestión a través de diversos programas y de apoyo presupuestario

El momento de la **formulación de la política**, en los casos que estudiamos, por tratarse de instituciones nuevas, está íntimamente ligado con los actores que participaron en la gestación de las nuevas universidades, la definición de la misión, políticas y metas en el proyecto institucional y en el armado del marco normativo para el funcionamiento institucional, en particular para atender el ingreso. Asimismo, juegan un papel importante los responsables de formular los programas nacionales que atienden la cuestión del acceso y la permanencia en el nivel universitario (programas de becas y apoyo a estudiantes, programas de articulación universidad-escuela media, etc.)

La siguiente etapa es la **implementación**. Según Aguilar Villanueva (1992) hasta la década de 1980 la ciencia política dejó de lado en su producción teórica la “hechura de las políticas”, es decir las decisiones políticas concretas. Aportando a esta discusión plantea que en la política no es una decisión deliberada tomada desde la cúspide del estado sino que es el resultado de distintos actores que le dan forma a la acción central. En contraposición

al racionalismo, que es la corriente dominante para analizar la política, plantea el concepto de **incrementalismo** que asocia las decisiones a una lógica de “salir del lío” que toma en cuenta las decisiones previas sobre la cuestión específica que busca atender (1992).

En este caso la etapa de implementación está asociada con las múltiples estrategias que despliegan los actores universitarios para poner en marcha políticas de inclusión y cumplir con la misión institucional, así como la revisión y cambios que realizan sobre estas estrategias y decisiones basándose en los resultados y aprendizajes adquiridos durante su ejecución. Podrían analizarse otros actores, como los gestores de los programas nacionales pero quedan por fuera del alcance de este trabajo.

La última etapa es la de **evaluación y terminación/reformulación**. La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados (Aguilar Idañez y Ander Egg , 2013).Las instituciones universitarias realizan continuos cambios basados en la reflexión sobre los resultados de las experiencias propias y de otras instituciones similares.

## **Enfoque organizacional, neo institucionalismo**

Como venimos explicando, en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas de educación superior ocupan un rol central los actores universitarios. En particular en este caso consideramos importante hacer uso de un marco teórico que enfatice los elementos organizacionales para entender las acciones que se despliegan y sus resultados.

En la década de 1970 aparecen una serie de estudios sobre organizaciones universitarias (Cohen, March y Olsen, 1972 en Solis Pérez y López Villarreal, 2000) que plantean que en las universidades el establecimiento de la agenda y la adopción de una política a menudo es un proceso desorganizado, inestable y contingente, que funciona como “**anarquías organizadas**” que deciden según el “modelo de bote de basura”. Los participantes arrojan en un bote de basura distintos tipos de problemas y de soluciones con distinto grado de prioridad, nivel, procedimientos y propósitos a medida que los van generando. Cuando en la institución (en este caso la universidad, aunque luego se extendió el concepto a otro tipo de organizaciones) se presenta la oportunidad de elegir, aparecen distintos tipos de grupos con preocupaciones, intereses, visiones que buscan participar en las decisiones. Los tomadores de decisión introducen la mano en el bote de basura y buscan compatibilizar la colección de elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos con alguna respuesta coherente.

Un marco teórico más reciente, proveniente de la ciencia política, es el **neoinstitucionalismo** que aparece en las décadas de 1970 y 1980 en respuesta a las limitaciones del llamado “viejo institucionalismo” (funcionalismo, conductismo y marxismo) y a los enfoques racionalistas (public choice, teoría de los juegos, entre otros) que -de acuerdo a los referentes de este nuevo enfoque- no le daban el peso suficiente a los

aspectos históricos y sociológicos para entender el funcionamiento de las instituciones. El neoinstitucionalismo concibe al Estado como un complejo de instituciones con finalidades y atributos diferentes, que no tiene un carácter monolítico sino que al interior de su “caja negra” hay una serie compleja de iniciativas. Desde esta perspectiva, el poder y la fortaleza de las instituciones estatales se encuentran relacionados con las características internas de las mismas. Las capacidades son entendidas como las aptitudes administrativas que le permiten al Estado alcanzar sus objetivos. Para evaluar las capacidades estatales, esta corriente propone considerar tres dimensiones: las tendencias organizativas, los procedimientos operativos y el talento intelectual de los burócratas. Una revisión posterior realizada por Chibber (Chibber 2002 y 2003 en Castellani, Llanpart, 2012) propone que además de las capacidades de las instituciones que componen al Estado, es necesario tener en cuenta la coordinación entre diversas unidades administrativas como el factor más importante para asegurar la coherencia interna del Estado. Esta coherencia no debe ser sólo administrativa sino que está relacionada con la persecución de objetivos comunes. La alineación de estos objetivos es una función que puede realizar una agencia nodal del Estado (Castellani, Llanpart, 2012).

Los conceptos presentados enmarcados en el neoinstitucionalismo nos permiten analizar las políticas nacionales de educación superior que son llevadas adelante por órganos de gobierno, por las universidades y por órganos de coordinación entre universidades, así como las capacidades de cada uno de estos actores.

Profundizando el análisis de la implementación de las políticas públicas en las universidades, otros conceptos que resulta interesante incluir son los de **dispositivos y lógicas institucionales**. Los dispositivos son tramas de relaciones que se establecen entre componentes diversos de las instituciones y que ponen en juego una variedad de recursos

(burocráticos, humanos, económicos) y estrategias (de enseñanza, de apoyo administrativo, etc.). Los mismos dan cuenta de una importante capacidad para articular y generar diálogos entre diferentes instancias, lógicas y actores institucionales (Carballeda, 2008 y Capelari, 2009). Las lógicas institucionales pueden ser entendidas como sistemas de creencias asociadas a prácticas que predominan en un campo organizacional y que modelan las políticas a través de sus normas, valores y creencias (Scott, et. al., 2000). En el capítulo 3 analizaremos los cursos de ingreso como dispositivos para promover la equidad, al mismo tiempo que buscaremos identificar algunas de las lógicas institucionales que subyacen a las decisiones de los actores, a partir del discurso de los responsables de la política de ingresos y de la triangulación con el análisis de datos secundarios,

Por último, las **universidades** son un tipo de **organización particular**, que se distingue de otras por su **carácter abierto, fluido y policéntrico** (Di Bello, et.al., 2016). La apertura se refiere a la interacción con su contexto en sus actividades de docencia, investigación y vinculación/extensión/transferencia<sup>2</sup> (productos) y en el uso de recursos, la influencia de órdenes políticas, orientaciones ideológicas y culturales (insumos). La fluidez está asociada a que las principales funciones de la universidad tienen dificultades para ser ordenadas sistemáticamente, así por ejemplo las autoridades tienen grandes dificultades para establecer una agenda de investigación o para estandarizar la evaluación realizada a los estudiantes. La policentralidad se refiere a la relativa autonomía que tienen los núcleos que definen las actividades de la universidad, sus unidades académicas.

Estas particularidades hacen que algunos de los conceptos presentados como incrementalismo y anarquías organizadas adquieran un carácter especial en las

---

<sup>2</sup> No existe consenso sobre la definición de estos conceptos, siendo esta una discusión que excede este marco teórico debido al objeto de estudio delimitado

universidades, donde existen tensiones mucho mayores que en otras instituciones. Esto se pone de manifiesto en la distancia que se establece entre los órganos de conducción central y los resultados. Es por eso que resulta clave poder analizar los dispositivos y estrategias institucionales a partir los discursos de autoridades y gestores de las universidades pero complementando este análisis con el relevamiento de otras fuentes de información y con una mirada crítica a partir del análisis conceptual y de la contextualización histórica. De esta forma se buscará delinear algunos de los resultados y desafíos de los cursos de ingreso en materia de equidad, concepto que intentaremos delimitar en la próxima sección.

### **El concepto de equidad en la educación superior**

El concepto de equidad en el campo de la educación superior tiene implicancias diferentes que en los primeros niveles del sistema educativo. Esto se debe a que el acceso al nivel de estudios superior se asoció históricamente no sólo con un derecho sino con el mérito. La importancia dada a este principio está vinculada con la principal función que se espera que cumpla la educación superior, la de preparar profesionales e investigadores que contribuyan al desarrollo sostenible y al mejoramiento del conjunto de la sociedad (Rezabal, 2008).

La sociología de la educación superior, de origen anglosajón, posee una amplia tradición de estudio sobre la inequidad y la estratificación en este nivel de estudios. Burton Clark (1984) manifestaba la importancia de tomar como unidad de análisis a la inequidad relacionada con la clase social, el género y la raza en el estudio de las aspiraciones y los logros educativos en la universidad, así como también los valores, las tradiciones y la identidad de los sistemas sociales educativos.

En la actualidad, entre los marcos analíticos que buscan explicar la inequidad en el nivel de educación superior, se destacan aquellos que ponen el foco en las **características individuales** de los estudiantes, de sus familias y de la comunidad, por otro lado los que ponen énfasis en las **organizaciones** y en tercer lugar los que intentan articular los enfoques anteriores con una mirada macro del **sistema** educativo, analizando también las relaciones entre el ámbito educativo, el económico y el político.

En relación con el primer enfoque, las investigaciones realizadas en América Latina muestran que entre las características individuales de los estudiantes, la composición socioeconómica es el factor más determinante. Existe abundante literatura basada en los textos de Bourdieu (2003 y 2005) que muestra que es la reproducción del capital cultural la que permite explicar el éxito o fracaso universitario<sup>3</sup>. En Argentina, García de Fanelli ha realizado una serie de estudios cuantitativos donde observa que existe una brecha en el acceso al nivel superior por nivel socioeconómico, que es poco más que el doble en la educación terciaria no universitaria<sup>4</sup> (compuesta por institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente para las distintas áreas y niveles de enseñanza, institutos técnicos e institutos que ofrecen ambos tipos de formación), mientras que en la educación universitaria los estudiantes de origen socioeconómico alto tienen una tasa de escolarización entre tres y cuatro veces superior que la de los ingresos más bajos (García de Fanelli y Jacinto, 2010; García de Fanelli, 2016).

---

<sup>3</sup> El capital cultural es el conjunto de calificaciones intelectuales transmitidas por el sistema escolar y por la familia. Este capital, al igual que los otros capitales en disputa en la sociedad (económico, social, simbólico) está desigualmente distribuido y como tal instituye y reproduce clases sociales. Si las instituciones no toman en cuenta las diferencias de capital cultural en el punto de partida de las trayectorias académicas, tienden a reproducir las desigualdades, premiando con mayores calificaciones a quienes poseen un cúmulo de capital cultural previo (Bourdieu y Passeron, 2003).

<sup>4</sup>En el 2014, el 70% de los estudiantes de educación superior estudiaba en las instituciones universitarias y el 30% en el sector superior no universitario (García de Fanelli, 2016: 4).

Los estudios organizacionales, por su parte, destacan factores como la estructura organizacional de los establecimientos, las prácticas y políticas pedagógicas, la preparación académica que brindan, la cultura educativa, la estructura de la currícula, el rol de los agentes educativos, la disponibilidad y grado de extensión geográfica de la oferta (Ezcurra, 2012). Un ejemplo de este enfoque es el trabajo de investigación realizado en Estados Unidos por Cabrera y La Nasa. Se trata de un estudio longitudinal de una muestra representativa nacional de estudiantes de octavo curso en 1998. Los resultados de este trabajo muestran que la inscripción a la universidad es un proceso arduo y prolongado, que requiere completar exitosamente tres tareas críticas: tener las calificaciones necesarias para ingresar a la universidad (esta primera tarea relacionada con el sistema universitario de Estados Unidos), obtener el título secundario e inscribirse en la universidad. Estas tres instancias tienen obstáculos que hacen que no todos los estudiantes puedan atravesarlas, por lo que operan como “filtros” para el acceso al nivel de educación superior. En este caso se observó que dentro de la población de nivel socioeconómico bajo de la muestra, sólo el 9% pudo atravesar exitosamente todas las etapas (obtener las calificaciones necesarias, el título secundario e inscribirse en la universidad), mientras que en la franja de nivel socioeconómico alto, esta cifra alcanzó al 43% de la muestra (Cabrera y La Nasa, 2002 en Rezabal, 2008).

Desde este mismo enfoque, otra hipótesis con un abundante cuerpo de investigación, plantea que la deserción en el nivel superior se concentra en el ingreso y en el primer año (Tinto, 1998), período que actúa como “puerta giratoria” para muchos estudiantes. Por ejemplo, se calcula que en Estados Unidos en el año 2009 la deserción entre el primer año y el segundo fue mayor al 34%, razón por la cual el tema se instaló desde hace unos años en la agenda de la educación superior emergiendo un movimiento

global que nació en Estados Unidos y que irradia a países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, entre otros y que ha avanzado en la puesta en marcha de dispositivos como las Comunidades de Aprendizaje y los Seminarios de primer año para atender esta problemática (Ezcurra, 2011).

Asociados a esta hipótesis, estudios de campo realizados en universidades del conurbano bonaerense creadas en la década de 1990 muestran una dimensión subjetiva de las organizaciones como factor clave para explicar el éxito de los alumnos en esta etapa. Se trata de una tensión entre los docentes de los cursos de ingreso, ya que una parte de ellos considera que la universidad debe acompañar a los estudiantes en la adaptación a la vida universitaria, comprometiéndose con los objetivos de ingreso y retención de alumnos heterogéneos, mientras que otros opinan que no es función de la universidad ocuparse de este proceso de adaptación y por lo tanto actúan y califican de acuerdo al “alumno esperado”<sup>5</sup>, lo cual supone ciertas habilidades asociadas al capital cultural de origen (Arias, et al. 2014).

Por último, los estudios a nivel del sistema de educación superior prestan atención a las dificultades que se van arrastrando de un nivel a otro a lo largo de la trayectoria en el sistema educativo y los factores clave que conducen a la inequidad. También abordan las relaciones entre el ámbito educativo, el económico y el político. De este modo, se centran en el examen de los procesos de transición entre el nivel medio y superior, los sistemas de admisión, las políticas públicas, los grupos de interés, los políticos, las organizaciones profesionales y los medios de comunicación (Rezabal, 2008).

---

<sup>5</sup> Ezcurra (2011) utiliza el concepto de “habitus” desarrollado por Bourdieu, para referirse a una matriz o principio que genera prácticas basadas en un ideal de “alumno esperado” por los docentes.

Retomando la relación entre la equidad y el mérito, diversos autores muestran que no es posible explicar el acceso y la permanencia en la universidad a partir del talento, el esfuerzo o mérito individual ya que la desigualdad entre los individuos por origen étnico, género y situación socioeconómica tiene una incidencia muy alta en los resultados, independientemente de algunos casos individuales en los que pueda observarse que estas desventajas iniciales son superadas. El concepto de equidad educativa considera, por lo tanto, el acceso efectivo, la compensación de las desigualdades, la permanencia y los logros educativos. Existen estudios que profundizan cada uno de estas dimensiones del concepto: la exclusión o discriminación en el acceso, la permanencia y conclusión de los estudios, la igualdad en la realización social de los logros educativos y las posiciones sociales y económicas que alcanzan los individuos con posterioridad a la finalización de sus trayectorias educativas (López, 2005)

Otro concepto relacionado al de equidad es el de **democratización** en el acceso a la educación universitaria. Asociado a la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por su sigla en inglés) reunida en Cartagena de Indias en el año 2008 que proclama a la educación superior como un derecho humano universal, este concepto considera que el derecho a la universidad no tiene como sujeto sólo a los individuos o ciudadanos (que deben tener la posibilidad de elegir ir o no ir a la universidad y en caso de decidir hacerlo encontrar las condiciones necesarias para poder avanzar en sus estudios), sino que el sujeto de ese derecho es un sujeto colectivo ya que la formación de profesionales capaces y la actividad de investigación y transferencia que realizan las universidades redundan en beneficios para la sociedad. Esto supone un cambio radical

respecto a la concepción de la universidad como máquinas de producción de elites, a universidades como agentes encargadas de garantizar un derecho (Rinesi, 2012)

Cabe agregar que esta forma de entender la democratización educativa está asociada no sólo con las iniciativas propias del sistema (estrategias para la inclusión a sectores discriminados de la sociedad por razones étnicas, de género y por nivel socioeconómico, articulación entre los distintos niveles de estudio, etc.) sino con las medidas que buscan suprimir las barreras que dificultan el acceso y la permanencia en la universidad y que en América Latina están fuertemente ligadas a las limitaciones de las estructuras económicas para generar bienestar e igualdad, aún más cuando se siguen recetas neoliberales.

Por otra parte, desde esta perspectiva se cuestiona la supuesta verdad según la cual los estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos tendrán inexorablemente menos oportunidades de finalizar sus estudios. Rinesi (2016 en Lucardi, 2017) plantea que la medida en que el origen social determina el éxito educativo es mucho mayor en los países que no implementan políticas públicas a favor de una efectiva democratización de la educación, por lo tanto no hay excusa para no hacerlo.

En este trabajo utilizaré el concepto de equidad asociado al derecho a la educación y a las políticas públicas y universitarias para compensar las desigualdades por origen étnico, género y situación socioeconómica. Para ello comenzaré por contextualizar a mi objeto de estudio en el marco de la expansión del sistema universitario en Argentina y de las políticas públicas educativas en el momento de su creación.

De todos los enfoques mencionados previamente, seleccioné el organizacional. Vinculado a este enfoque, diversos autores (Tinto, 2004; Ezcurra, 2011; Villanueva, 2015) consideran que al poner el énfasis en las instituciones y no en los individuos, las estrategias que se despliegan deberían basarse en el diseño curricular y la enseñanza como núcleo de

la problemática de la equidad (Tinto: 2004). A estas iniciativas institucionales se las conoce como estrategias de segunda generación y se diferencian de las estrategias de primera generación que se centran en el perfil de los estudiantes y transcurren en un circuito paralelo a la trayectoria académica del resto del alumnado (tutorías, clases de apoyo, etc.), obteniendo en general poco éxito (Ezcurra, 2011).

A partir del concepto de equidad y el enfoque seleccionado, en el tercer capítulo se describirán las estrategias de los dispositivos cursos de ingreso para que, a través del apoyo pedagógico, económico y social, los estudiantes de los sectores más postergados de la población puedan permanecer en las aulas y lograr resultados iguales en relación con los demás estudiantes provenientes de otras capas sociales. Además el enfoque organizacional permitirá observar y conectar elementos estructurales de las instituciones con dimensiones subjetivas de los distintos agentes involucrados en los cursos de ingresos.

### **Enfoque metodológico**

Con el propósito de abordar la política de expansión institucional y las iniciativas para garantizar la equidad en el acceso al nivel universitaria durante el kirchnerismo tomaré tres casos: Universidad Nacional de Moreno (UM), Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPaz).

La selección de los casos se basa en su ubicación geográfica (oeste, sur y noroeste) del segundo cordón del conurbano bonaerense y en que fueron creadas en el mismo año (2009) bajo un mismo clima de época y en el marco del mismo debate parlamentario. Además, son universidades que ya han constituido sus asambleas universitarias para seleccionar autoridades, comenzando a funcionar plenamente de acuerdo a lo previsto por sus leyes de creación. En los tres casos los cursos de ingreso han sido implementados desde

los orígenes de la institución y han sufrido cambios producto del análisis realizado por los responsables de su gestión.

Una vez seleccionados los casos, se recolectó documentación del marco normativo para el funcionamiento de los cursos de ingreso (leyes de creación de las universidades, debates parlamentarios, proyectos institucionales, estatutos, normativa de concursos docentes, normativa específica de los cursos) y se realizaron visitas a las universidades seleccionadas a fin de poder describir algunas características institucionales que podrían explicar sus resultados en términos de retención y éxito académico de los estudiantes. También tuvimos acceso a los resultados de una encuesta realizada por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en el año 2015 a todas las universidades nacionales sobre sus cursos de ingreso.

Posteriormente se diseñó un cuestionario basado en los objetivos de la investigación, la información identificada en los datos cuantitativos secundarios y el relevamiento de la normativa (Anexo 1) y se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a los responsables de los cursos de ingreso, de acuerdo al organigrama de cada universidad, así como a referentes nacionales de la temática de educación superior que han realizado tareas de asesoramiento en las universidades analizadas para el análisis y revisión de las estrategias de ingreso y retención (Anexo 2).

Para llevar adelante el análisis de todos los casos seleccionados, se utilizó el método comparativo, en tanto proporciona los criterios para someter a verificación las siguientes hipótesis, contribuye al descubrimiento por vía inductiva de nuevas hipótesis y a la construcción de teorías (Collier, 1994).

## Hipótesis 1

- La creación de universidades en regiones antes rezagadas y las iniciativas de retención desarrolladas por las mismas (especialmente sus cursos de ingreso) contienen la capacidad de elevar simbólicamente y materialmente el piso de equidad educativa.

## Hipótesis 2

- Las características institucionales de los cursos de ingreso (propuesta académica desarrollada, modos de contratación de los docentes, oferta de clases de apoyo) inciden en la efectividad de los mismos para evitar el desgranamiento de alumnos durante el primer año de sus trayectorias universitarias.

Para determinar cuándo detener el relevamiento de datos de los diferentes casos seleccionados, utilicé el criterio de saturación teórica, esto es la imposibilidad de encontrar información adicional por medio de la cual se pueden desarrollar propiedades de las categorías analíticas (Glaser y Strauss, 1967).

La interpretación de las entrevistas se realizó en función del marco teórico y las citas fueron usadas para ilustrar los hallazgos de la comparación de los casos. Por último, para contrastar el relevamiento cualitativo realizado en el campo y considerando las particularidades de las universidades, mencionadas en el marco teórico (que generan una distancia entre el discurso de autoridades y resultados) la información relevada en las entrevistas fue complementada con datos de ingresantes, alumnos regulares y personal de las universidades, con el análisis de los currículum vitae de los docentes y gestores y con las autoevaluaciones institucionales y evaluaciones externas realizadas para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

# Capítulo 1

## Breve historia de la expansión universitaria argentina

Antes de abordar el núcleo central de la tesis sobre las universidades creadas en el kirchnerismo, en este capítulo presentaremos algunos antecedentes históricos sobre las universidades nacionales de Argentina entendiendo que “analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del estado y las modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 110).

En Argentina el nivel terciario, compuesto por las universidades y los establecimientos de formación terciaria, se caracterizó desde sus inicios por el papel predominante de las universidades nacionales dado su mayor proporción de estudiantes y su prestigio<sup>6</sup>. Si bien como en el resto de América Latina, desde la época de la Colonia la universidad estuvo asociada con la formación de élites, el incipiente ingreso a las universidades de los sectores medios urbanos y la movilización estudiantil a comienzos del siglo XX dieron lugar a la **Reforma Universitaria de 1918** que instaló entre otros cambios la autonomía universitaria, el cogobierno de los claustros de profesores, graduados y estudiantes, la libertad de cátedras y la selección de docentes por concursos (Tauber: 2015).

---

<sup>6</sup> Las instituciones del sector no universitario dedicadas a la formación de docentes y de técnicos de nivel superior, concentran menos de un tercio de la matrícula total de educación superior y se presentan en el imaginario social como opciones devaluadas frente a la posibilidad que brinda la universidad de ingreso abierto y gratuito (Marquina, 2011). Por su parte, el sector de gestión privada concentraba en el año 2014 el 26% de la matrícula de pregrado. (García de Fanelli, 2016:4).

El movimiento político e intelectual de la reforma iniciado en Córdoba, integrado por distintos partidos progresistas, fue confrontado por reacciones antirreformistas que también marcaron la historia institucional de las universidades y que estuvieron ligadas especialmente a las reiteradas interrupciones de la vida institucional<sup>7</sup> (Krostch, 2001).

Por otro lado, una de las banderas de la Reforma de 1918 que fue la renovación académica, si bien había operado al remover a las elites económico sociales que ocupaban prácticamente la totalidad de los lugares de poder de la universidad desde la Colonia hasta la Reforma, no logró modificar el **carácter profesionalista** de las universidades para darle un perfil más asociado a la producción científica (Prego y Romero, 2010).

Hacia finales de la década de 1940 la matrícula de las universidades argentinas, si bien superaba levemente la media latinoamericana (donde sólo 2% de los jóvenes entre 20 y 24 años asistía a la universidad), era aún muy acotada (Brunner, 1990). En la década de 1950 comienza un proceso de expansión de la matrícula universitaria en toda la región y en algunos países también un proceso de modernización de las estructuras institucionales a partir del modelo norteamericano (que promueve entre otras cosas la organización departamental asociada a la investigación, en lugar de la organización por facultades), así como de diferenciación y complejización del sistema universitario a partir de la incorporación de nuevas instituciones y del sector privado. En Argentina la expansión de la matrícula es absorbida principalmente por las universidades ya existentes y dentro de modelos tradicionales, el sector privado no ocupa un lugar importante hasta finales del siglo XX (Krostch, 2001). Cabe mencionar como excepción la creación durante el año 1956 de la Universidad Nacional del Nordeste (de carácter regional, ubicada en las provincias del

---

<sup>7</sup> En Argentina durante el siglo XX hubo seis golpes de Estado que destituyeron a los gobiernos elegidos democráticamente, en los años 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976.

Chaco, Misiones y Corrientes) y de la Universidad Nacional del Sur (ubicada en la ciudad de Bahía Blanca y con la particularidad de adoptar una organización departamental). También se incorpora al sistema en este período una universidad nacional asociada al proceso de industrialización, la Universidad Tecnológica Nacional, que es creada en 1959 y que tiene como antecedente a la Universidad Obrera creada en 1948.

Por otra parte, una iniciativa del Estado que acompaña la expansión de la matrícula de mediados del siglo XX, es la **eliminación de los aranceles** por decreto presidencial en el año **1949** durante la presidencia de Juan Domingo Perón y posteriormente en el año **1953** la **eliminación de los exámenes de ingreso**. En términos cuantitativos, en este período se observa un incremento en el número de estudiantes del 272% (de 51.147 estudiantes universitarios 1947 a casi 140.00 en 1955) (Cano, 1978 en Rovelli, 2011).

Además a partir de **1950** comienza a observarse cierta **coherencia programática en las políticas públicas de ciencia y técnica**, asociadas a la planificación económica del gobierno de Perón, con énfasis en la localidad, en el uso social, económico y militar del conocimiento. En el discurso oficial el desarrollo de la ciencia aparecía como subsidiario del desarrollo técnico e industrial en un contexto de sustitución de importaciones. Como parte de este proceso se destacan la creación del Instituto Antártico Argentino en 1948, de la Comisión Nacional de Energía Atómica en 1950, del Instituto Nacional de Investigaciones de las Ciencias Naturales del Museo Argentino de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia” en 1951 y del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) en 1954 (Hurtado, 2010). Sin embargo, **no se observa una asociación directa** de este impulso hacia la actividad científica **con** el perfil de actividades realizadas por **las universidades nacionales**, que continuaba más asociado a la

**reproducción del conocimiento** y a la **movilidad social de los sectores medios** que a la producción de conocimiento original (Krostch, 2001; Prego y Romero, 2010).

Luego del golpe de estado de septiembre de **1955**, se **reinstalaron los exámenes de ingreso** en muchas universidades, medida que se mantendría incluso durante los siguientes gobiernos constitucionales (Frondizi, Guido e Illia) que se sucedieron **entre 1958 y 1966** (Pierella, 2015). Pero es también en este período, marcado por los legados del pasado peronista y por las expectativas basadas en las ideas del **desarrollismo** acerca de las posibilidades para países en vías de desarrollo de mejorar su situación a través del crecimiento económico y la industrialización, que el vínculo de la producción científica y el desarrollo adquiere un lugar central. En el año 1956 se crea el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en 1957 el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y en febrero de 1958 el **Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)**, concebido para fortalecer la investigación en las universidades y por lo tanto más enfocado en actividades de investigación básica validada por la comunidad académica (Hurtado, 2010). En el mismo contexto, entre 1955 y 1966, la **Facultad de Ciencias Exactas y Naturales** de la **Universidad de Buenos Aires** comienza un proceso de **departamentalización**, que no fue sólo una modificación institucional sino un programa orientado a la generación de las condiciones para la **profesionalización de la investigación** como actividad especializada y colegiada (Prego y Romero, 2010).

El nuevo golpe de Estado (**1966-1973**), basó su legitimidad en la promesa de restablecer un orden político estable y cumplir con el proceso de modernización iniciado por el desarrollismo, pero subsumiendo este último objetivo a la cuestión de la seguridad basada en la hipótesis de la **Doctrina de la Seguridad Nacional**, según la cual los focos de agresión interna o de subversión constituían una nueva forma de conspiración marxista

internacional. En relación con la universidad, el gobierno de facto desplegó dos estrategias. La primera de carácter represivo identificó a las universidades con “focos de perturbación pública” (Ley Universitaria 17.245, 1967). Así, en julio de 1966, a través de su intervención, se dispuso la primera acción para regular a las universidades. En la Universidad de Buenos Aires, la medida provocó los hechos de violencia conocidos como “la noche de los bastones largos” y renuncia de muchos profesores, principalmente de las Facultades de Ciencias Exactas y de Filosofía y Letras. Como parte de esta estrategia se eliminó la autonomía universitaria y se dismantelaron numerosos grupos de investigación en el interior de varias facultades. La segunda estrategia, de corte modernizador y tecnocrático, intentó promover desde el Estado la adopción de cambios en las estructuras de las universidades más acordes con el modelo norteamericano, basado en el sistema departamental. También pretendió fijar mecanismos de regulación y coordinación de las nuevas casas de estudio, los cuales se diluyeron frente al ejercicio centralizado y autoritario del poder (Rovelli, 2011). En relación con el ingreso la Ley Universitaria 17.245 de 1967 reafirmaba la gratuidad pero mantenía restricciones en el ingreso impuesta por la dictadura de 1955 (Pierelli, 2015).

En el mismo período, por fuera del Estado, aunque con amplias redes de relaciones con miembros del gobierno, un grupo de personalidades plantearon que el crecimiento de la matrícula debía acompañarse con un **cambio en la oferta universitaria**, orientado en dos sentidos: la división de las universidades existentes en conglomerados más o menos uniformes y la creación de nuevas universidades. Es decir, ante la expansión numérica de los estudiantes universitarios proponían descentralizar el sistema de educación superior y extender el número de instituciones que lo integraban. Al comenzar el siglo XX existían cuatro universidades nacionales: Córdoba (1613), Buenos Aires (1821), Universidad

Nacional del Litoral -Santa Fe- (1889) y La Plata (1897). En los primeros 70 años del siglo XX se crearon siete más (Tucumán, Litoral, Cuyo, Tecnológica Nacional, Nordeste, Sur y Rosario), por lo que en 1970 había once universidades nacionales. La propuesta fue conocida como Plan de Nuevas Universidades o **Plan Taquini** como resultado de la identificación con su principal mentor Alberto Taquini, decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires. El Plan sentó las bases de la política universitaria en el último período del régimen autoritario (1971-1973), lo que dio lugar a la creación de trece nuevas universidades nacionales (Rovelli, 2011): Luján, Lomas de Zamora, Santiago del Estero, Catamarca y Río Cuarto (creadas en este período); Salta, San Juan, San Luis, Entre Ríos y Misiones (originadas en sub-divisiones de institutos preexistentes) y Comahue, La Pampa y Jujuy (nacionalizaciones de universidades anteriores provinciales o privadas). Como resultado de esta expansión institucional si bien se amplió la oferta y se jerarquizaron institutos y universidades preexistentes, en general la falta de presupuesto, de políticas de instalación de recursos humanos, sumados a dificultades para alinear culturas institucionales preexistentes, redundó en una débil institucionalización de las nuevas casas de estudio, acompañada por una baja profesionalización de la actividad docente e investigativa

El nuevo período democrático iniciado en **1973** confirmó la **gratuidad** de la enseñanza, impulsó la **asistencia social a la comunidad universitaria** e instauró un **sistema de becas de ayuda económica**, de estímulos, asignación a las familias, becas para estudiantes extranjeros y becas de honor. La ley 20.654 promulgada en el año 1974, preveía incorporar títulos intermedios y permitir el ingreso a todos aquellos que tuvieran aprobado el ciclo de enseñanza media o bien una capacidad equivalente a él (Pierelli, 2015).

En septiembre de **1974**, dos meses después de la muerte de Perón, y con el reemplazo del ministro de Educación Jorge Taiana por Ivannisevich comienza nuevamente un período de **intervención a las universidades y de restricción del acceso que se profundizará durante la última dictadura militar (1976-1983)**. En 1976, luego del golpe de estado, se publica en el Boletín Oficial la Ley N° 21.276, que significó la injerencia directa del gobierno militar en las universidades nacionales, a través de los rectores interventores y el estricto control ideológico, político, educativo y cultural que ya se había iniciado en 1974. El clima represivo que dominará la vida de las casas de altos estudios hasta 1983, tendrá su correlato en la reducción súbita del financiamiento universitario. Con relación al ingreso, Ricardo Bruera, el primer ministro de educación de la Dictadura, sostuvo en septiembre de 1976 que el sistema universitario estaba sobredimensionado en relación con el nivel primario y secundario y que era necesario “invertir la pirámide” (Buchbidner, 2005 en Pierelli, 2015). Los instrumentos privilegiados para llevar a cabo este objetivo fueron la política de admisión y el arancelamiento, que se efectivizó en 1980.

Con el **retorno de la democracia en 1983 se suprimieron las restricciones al ingreso** en la mayoría de las universidades **al igual que los aranceles**. Uno de los objetivos prioritarios del gobierno de Alfonsín fue la reconstrucción de los vínculos con las universidades y la reincorporación de los investigadores exiliados por razones políticas (Albornoz y Gordon, 2011). En ese nuevo ciclo que se inicia tiene lugar una **explosión del crecimiento de la matrícula**. Mientras que en 1983 había 416.000 estudiantes universitarios, en 1984 llegaron casi a 500.000 y en 1986 superaban los 700.000 (Buchbinder y Marquina, 2008 en Pierelli, 2015). Junto con la política de promover el ingreso irrestricto, este período se caracterizó por la recuperación de la autonomía universitaria tras años de intervención por parte de gobiernos de facto, por la expansión de

las carreras y como acontecimiento importante para el sistema se destaca la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en el año 1985 como figura de derecho público no estatal encargado de coordinar políticas universitarias con la participación de las universidades que adhirieran voluntariamente<sup>8</sup>.

En términos de expansión institucional en este período sólo se reabrió la Universidad Nacional de Luján, cerrada durante la última dictadura militar y se creó la Universidad de Formosa, en el año 1988 (Pérez Rasetti, 2014), lo cual generó **mayor “presión” sobre las instituciones existentes** para poder atender el crecimiento de la matrícula. En este contexto en el año 1985, la universidad más grande del país, la Universidad de Buenos Aires, crea el Ciclo Básico Común (CBC) como primer año de todas las carreras, reemplazando los exámenes de ingreso.

La década de **1990** se caracterizó por la **modificación sistémica de las instituciones universitarias**, siendo uno de los campos donde se observa mayor intervención estatal durante el período. Siguiendo la conceptualización propuesta por Fukuyama en este período se incrementó el “alcance” del Estado en el sector (Fukuyama, 2004). Desde una mirada global de la política de ciencia, tecnología y educación superior, los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) pueden dividirse en dos etapas: una primera de tradicionalismo de derechas que abarca el período 1989-1996 y una segunda de modernización tecnocrática entre 1996 y 1999. El primer período está relacionado con una agenda que incluye la recuperación de prioridades militares bajo un aura “nacionalista” a

---

<sup>8</sup>Durante sus primeros diez años de vida, nucleó, exclusivamente, a las universidades nacionales que, voluntariamente y en uso de su autonomía, se adhirieron a él (...) Tiene funciones, esencialmente, de coordinación, consulta y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario y la promoción de actividades de interés para el sistema público de educación superior. Es, además, órgano de consulta obligada en la toma de decisiones de trascendencia para el sistema universitario. Extraído de la página web del CIN: <http://www.cin.edu.ar/institucional/>

tono con el ala derecha del peronismo. Parte de esta política estuvo relacionada con deshacer los vínculos entre el CONICET y las universidades que habían sido reconstruidos, luego de la última dictadura militar, durante el gobierno de Alfonsín. La segunda etapa se orientó hacia el seguimiento de un núcleo pequeño de lineamientos, en amplia consonancia con las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. El diagnóstico a partir de cual se diseñaron las políticas señalaba déficits en diversos niveles: configuración del sistema, falta de institucionalidad, falta de rendición de cuentas, evaluación y acreditación que garantizaran niveles adecuados de calidad, rigidez en las formas de distribución del financiamiento, bajas tasas de graduación y prolongación de la duración de los estudios, escaso peso del claustro docente en la conformación de los gobiernos universitarios, los requisitos de admisión y permanencia y el perfil de los planteles docentes (altos porcentajes de dedicaciones simples, baja proporción de concursados, falta de formación de posgrado, poca actividad de investigación). (García de Fanelli, 1997).

Los ejes principales de la política involucraron las siguientes estrategias: promover la **diferenciación de las instituciones** (incluyendo al sector privado), instar a que las instituciones públicas diversificaran sus **fuentes de financiamiento**, introducir políticas orientadas al logro de la **equidad** y redefinir el **papel del Estado** transformándolo en instancia de **regulación y evaluación** (Krotsch, 2009). En este período la antigua Dirección Nacional de Asuntos Universitarios se transformó en Secretaría de Políticas Públicas y por la influencia que ejercieron los planteles políticos y técnicos involucrados en las reformas (muchos de ellos docentes que habían sido expulsados de la universidad por autoritarismos de diverso signo), se sancionó en el año 1995 la Ley de Educación Superior dando un marco normativo general al sistema universitario e incluyendo en el mismo las transformaciones que se habían introducido en los primeros años de la década.

En relación con la **diversificación institucional** entre 1988 y 1998 se crearon veintidós universidades privadas y diez nacionales, la mayor parte de ellas hasta la sanción de la Ley de Educación Superior que puso un límite a la creación de instituciones privadas estableciendo que la Comisión para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creada por la misma, tenía la responsabilidad de evaluar los proyectos de nuevas universidades privadas con opinión vinculante en los casos de informes negativos (Pérez Rasetti, 2014)<sup>9</sup>. De las diez universidades públicas creadas seis de ellas se ubicaron en partidos del conurbano bonaerense: La Matanza, Quilmes, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero y Lanús y las cuatro restantes en Patagonia Austral, Villa María (Córdoba), La Rioja, y Formosa (estas últimas tres nacionalizadas en base a universidades provinciales previas).

Por un lado, la creación de nuevas universidades compartía con la expansión universitaria de los años setenta la voluntad de descentralizar y diversificar la oferta universitaria del país. Sin embargo la mayor parte de ellas se ubicaron en la región metropolitana de Buenos Aires y de las cuatro restantes, tres de ellas no fueron creaciones nuevas sino nacionalizaciones de universidades provinciales. Respecto a la oferta, muchas de las nuevas universidades incluyeron en sus propuestas académicas una oferta novedosa de carreras pero además desarrollaron nichos de investigación científica en mayor medida que sus antecesoras de la década del setenta. Por último las nuevas casas de estudio formularon en sus proyectos fundacionales la necesidad de fortalecer la vinculación con el medio social, la **inserción en el entorno de referencia**. En línea con los procesos de globalización en curso que planteaban tomar como referencia los contextos locales y

---

<sup>9</sup> A pesar de la desaceleración en la creación de instituciones privadas, la Ley de Educación Superior ratificó definitivamente al sector al incorporarlo en los ámbitos de planificación y organización del sistema (Pérez Rasetti, 2014).

globales/universales, los diseños institucionales de estas universidades estuvieron asociados a las problemáticas sociales y productivas de sus contextos locales y regionales, los que incorporan tanto en su oferta académica como en sus perfiles de investigación la necesidad de dar cuenta de estas problemáticas (Martínez Porta, 2014).

Diversas descripciones e interpretaciones circularon en la literatura académica de esos años, en los debates políticos y en documentos institucionales acerca de los orígenes de las nuevas universidades del conurbano bonaerense. Por un lado, aparece la idea de que estas universidades fueron creadas para descomprimir la matrícula de las universidades nacionales de Buenos Aires y La Plata, que como se dijo, había aumentado exponencialmente en la década del 80'. Por otro lado, algunas interpretaciones plantearon que estas universidades fueron creadas para compensar el predominio de las universidades opositoras al gobierno menemistas en el CIN (Albornoz y Gordon, 2011). Por último, se planteó que estas universidades buscaban atender de manera más adecuada las demandas de las comunidades locales (García de Fanelli, 1997). Todas estas interpretaciones abonaron a distintos mitos de origen sobre las universidades del conurbano (competidoras de la UBA y la UNLP, universidades peronistas, universidades innovadoras y orientadas a la comunidad local). Una vez que iniciaron sus actividades tras los períodos de normalización, la propia dinámica de las universidades y su carácter autónomo fue dando lugar a idiosincrasias institucionales heterogéneas por lo que si bien mantienen algunas características en común con las otras universidades del período, ya no se puede hablar de la expansión institucional como un fenómeno unívoco (Rovelli, 2011).

Respecto de la **diversificación de las fuentes de financiamiento**, la Ley de Educación Superior impulsó la mercantilización al promover la obtención de recursos propios por parte de las universidades a través de aranceles y otros servicios, al

descentralizar la decisión sobre los salarios docentes y establecer la evaluación calificatoria de las carreras para generar mejores condiciones de competencia. Adicionalmente, “inmediatamente después (de sancionada la ley) se implementan reiteradas políticas de ajuste presupuestario para las instituciones nacionales que fracasan a nivel legislativo pero luego son efectivizadas en el nivel operativo mediante la sub ejecución presupuestaria” (Pérez Rasetti, 2014: 26)

Como ya se dijo, el período 1989-2002 se caracterizó también por la proliferación de la **evaluación** en tanto modo de medir calidad para que los usuarios puedan comparar ofertas y para distribuir presupuesto en forma “eficiente” como modo de legitimar el recorte presupuestario. El hecho más importante en este sentido es la creación de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) encargada de realizar actividades de evaluación y acreditación de la calidad de la educación universitaria, a través de evaluaciones institucionales, acreditación de carreras de grado (obligatorio para algunas carreras como las ingenierías) y de todas las carreras de posgrado.

En relación con la **equidad**, uno de los temas más controvertidos en los debates legislativos de la Ley de Educación Superior tuvo que ver con la instancia institucional que sería la encargada de definir el régimen de admisión. La ley, finalmente, dictaminó que serían las universidades quienes tendrían la atribución de “establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias” (artículo 29, inciso j). Sobre este punto, la ley también establecía que “en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes sería definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente” (artículo 50). Con esta cláusula, se abrió en las universidades más grandes una tensión entre el nivel institucional que pretendía mantener el

ingreso irrestricto y el de algunas facultades que pretendían instaurar el examen de ingreso (Buchbinder y Marquina, 2008 en Pierelli, 2015).

La mayoría de las universidades creadas en este período optó por manejar en forma centralizada las políticas de ingreso, ofreciendo cursos de nivelación concentrados en el desarrollo de habilidades básicas, en lengua y matemática, procurando de esta forma disminuir el peso de las variables socioeconómicas en las trayectorias estudiantiles<sup>10</sup>. El supuesto en el que se basó la creación de estos cursos es que sus estudiantes en su gran mayoría son primera generación universitaria dentro de sus respectivos grupos familiares. Por otro lado, la mayoría de los aspirantes de estas universidades trabaja, situación que parecería influir en su rendimiento académico en la medida que la carga horaria destinada a las obligaciones laborales colisiona con el tiempo requerido para cumplir con los requerimientos de los cursos (Marquina, 2011). Además, los aspirantes vienen de escuelas de nivel medio que no están insertas en los circuitos de mayor calidad independientemente de ser públicas o privadas (Tiramonti, 2004).

Hacia fines de la década del '90 a pocos años de haber iniciado su actividad, ya se observaba que las universidades creadas en localidades donde no existía oferta favorecían el ingreso de nuevos estudiantes que no accedían a la universidad así como también la posibilidad de superar la deserción de los primeros años por barreras físicas (dificultades con el transporte, tiempos de viaje, etc.) y pedagógicas (la posibilidad de acceder a universidades más cercanas).

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, los estatutos de la UNGS y la UNLA establecen entre los objetivos de sus proyectos institucionales dar cobertura educativa a la población vulnerable y retención de estudiantes, reduciendo las asimetrías de origen (Accinelli, 2016)

## **La equidad en el acceso a la educación universitaria como tema de agenda pública**

A fin de poder analizar la expansión institucional del sistema universitario que se desarrolla en el kirchnerismo y las políticas destinadas a garantizar la equidad al nivel superior de educación durante el mismo período, cabe preguntarse por qué la cuestión logró instalarse en la agenda pública y obtener los recursos necesarios para acompañar los proyectos de creación de nuevas universidades. “La agenda estatal suele reflejar las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial). (Oszlak y Gantman, 2007: 79).

La cuestión de la inversión del estado en las instituciones universitarias apareció en los últimos años en la agenda internacional, lo que puede observarse en las **Conferencias Mundiales y Regionales de Educación Superior** organizadas por la **UNESCO**.

El derecho a la educación superior fue proclamado por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO en el año 1998. Entre las acciones prioritarias definidas para cada uno de los Estados miembro, se estableció “ampliar las instituciones de educación superior para que adopten los planteamientos de la educación permanente, proporcionando a los estudiantes una gama óptima de opciones y la posibilidad de entrar y salir fácilmente del sistema, y redefinir su cometido en consecuencia, lo que implica la instauración de un espacio abierto permanente de aprendizaje y la necesidad de programas de transición y la evaluación y el reconocimiento de la enseñanza recibida anteriormente” (Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción y Marco

de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior, Acciones prioritarias en el plano nacional, sección d, 1998).

La Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES) del año 2008, realizada en la ciudad de Cartagena de Indias con el auspicio de la UNESCO y como instancia preparatoria de la Conferencia Mundial a realizarse en el año 2009, estableció en su declaración final los siguientes conceptos:

- “La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho...” (Artículo 1, sección B)
- “La Educación Superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta esta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de Educación Superior públicas y que éstas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global (bien público global) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho” (Artículo 6, sección B)

La Conferencia Mundial de París del año 2009 realizó un balance de lo sucedido en los últimos diez años y se planteó los siguientes objetivos en su documento final, que apuntan en la misma dirección aunque sin incluir una postura tan crítica sobre las políticas de mercantilización y privatización como lo hizo la conferencia Latinoamericana:

- “La educación superior, en tanto que bien público, es responsabilidad de todas las partes interesadas, en particular de los gobiernos”. (Artículo 1)
- “Los Estados Miembros, en colaboración con todas las partes interesadas, deberían elaborar políticas y estrategias en el plano de los sistemas y de los establecimientos con el fin de: mantener y, si fuera posible, aumentar la inversión en el sector de la educación superior para apoyar en todo momento la calidad y la equidad y fomentar la diversificación, tanto en la prestación de servicios de enseñanza superior como en los medios de financiarla (Artículo 51, a)”
- “El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una Educación Superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes” (CRES, Artículo 2, sección B).

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos se incluye la educación de calidad que tiene como meta “de aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”.

En Argentina, además la demanda por expandir el derecho a la educación universitaria logra instalarse como una “cuestión problematizada” debido a sus **raíces históricas**: la impronta de la universidad pública argentina delineada por la Reforma de 1918, el acceso irrestricto y la gratuidad dio lugar a un sistema educativo donde la

selectividad no está directamente asociada al rendimiento académico y al nivel de ingresos (que permiten por ejemplo acceder a las mejores escuelas secundarias), diferenciándose del de otros países como Brasil y Chile cuya selectividad está visibilizada por ejemplo en los exámenes de ingreso y los aranceles universitarios<sup>11</sup>. Esto quiere decir que en Argentina si bien el origen socioeconómico es la variable que explica en mayor medida el éxito académico en el nivel superior, la cantidad de alumnos que asisten a universidades públicas se ha incrementado desde la década de 1940, interrumpiendo esta **expansión de la matrícula** los períodos de gobiernos dictatoriales, por lo que el número de personas que tiene una experiencia universitaria es cada vez mayor. Estos antecedentes históricos de la universidad argentina y su asociación a la **movilidad social de los sectores medios** generan un clima favorable para que el acceso al nivel superior de educación aparezca en la agenda pública.

Por otro lado, cabe consignar que la atención de la población joven también se instaló en la agenda pública luego de la crisis del 2001/2 en Argentina. Las altas tasas de desempleo de este período, que ya venían registrándose desde el año 1994 -cuando por primera vez se alcanzaron los dos dígitos de desocupación abierta- y que se agudizaron tras la crisis internacional y del modelo de convertibilidad a partir del año 1998 alcanzando el valor de 21,5%, en el año 2002, afectaban particularmente a las mujeres y a los jóvenes. En este último grupo la tasa de desocupación abierta alcanzó para el mismo año el valor de 36,9%. La recuperación de la economía Argentina en los años posteriores a la crisis del 2001 se pone en evidencia en el incremento en el número ocupados y la caída del

---

<sup>11</sup> En Brasil hacia el año 1985 la matrícula privada alcanzaba el 61%, mientras que en Argentina representaba el 24%, asimismo la universidad pública se organiza en este país sobre la base de la selección del acceso. En Chile la reforma impuesta al final del régimen militar fue fuertemente diferenciadora y orientada al mercado (Krostsch, 2001).

desempleo, sin embargo “la tasa de desocupación de los jóvenes de entre 18 y 24 años giraba en torno al 18% en el año 2008, lo cual más que duplica la tasa de desocupación general, que se mantiene alrededor del 7%” (De Cicco y Robba, 2014:6).

Por otro lado, los jóvenes de 18 a 24 años también se ven afectados por problemas en el acceso a la educación formal. En términos de **cobertura del nivel secundario** se puede hablar de un proceso de masificación durante los últimos años ya que el ingreso alcanzó el 85% (Krüger, 2014). Sin embargo persiste el problema de las altas tasas de abandono. En el nivel terciario, producto del incremento en la cobertura del nivel secundario, también se observa un aumento en la matrícula. La tasa de escolarización en el sistema de educación superior en jóvenes de 18 a 24 años es actualmente de alrededor del 50%, aunque como ya se planteó se observa un alto nivel de desgranamiento y una brecha de entre tres y cuatro veces en la escolarización en este nivel de estudio de acuerdo al nivel socioeconómico.

A esto se suma a partir del año 2010 con la muerte de Néstor Kirchner y especialmente a partir de 2011 con la asunción por segunda vez de Cristina Fernández de Kirchner con el 51% de los votos, se abre una nueva etapa en la relación entre organizaciones sociales y gobierno. Aparece un nuevo afluente, integrado por sectores medios y con preponderancia de grupos juveniles, La Cámpora y comienza a instalarse la idea de representación directa en el liderazgo de Cristina sin mediación de las organizaciones sociales (Pérez y Natalucci, 2012).

Como resultado de la **visibilización de las problemática de los jóvenes** y como parte de otra serie de políticas sociales entre las cuales la más destacable es la Asignación Universal por Hijo (creada en 2009), en el año 2014 se crea el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (**PROG.R.ES.AR**) mediante el Decreto del Poder Ejecutivo

Nacional N°84/2014. Este programa busca atender el problema de los jóvenes con dificultades para insertarse en el mercado laboral -o que están insertos pero sus ingresos son menores al salario mínimo vital y móvil - y/o para continuar sus estudios. Para ello tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Es ejecutado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Jefatura de Gabinete de Ministros. Cuenta con un Comité Consultivo integrado por otros Ministerios. Se trata de un programa de transferencia condicionada ya que su diseño incluye una transferencia monetaria a los jóvenes en situación de vulnerabilidad, condicionada al cumplimiento de requisitos de educación y salud. Adicionalmente pone a disposición de aquellos jóvenes que sean madres o padres, Centros de Desarrollo Infantil para que puedan cuidar de sus hijos unas horas al día mientras ellos estudian o se capacitan en un oficio y contempla la conformación de una Red de Tutores para el acompañamiento de los jóvenes.

Una vez presentadas algunas de las razones por las que el tema del acceso a la educación superior logra ser problematizado e ingresa en la agenda pública, nos interesa analizar qué actores se movilizaron y contaron con los recursos para promover la creación de nuevas universidades. Los principales destinatarios de esta política son los jóvenes (y adultos con intenciones de poder acceder a la universidad) ya que la creación de universidades en localidades cercanas permite superar barreras como el trasladarse desde sus hogares hacia la universidad (diariamente hacia el centro de una gran ciudad o debiendo instalarse en otro centro urbano o provincia), acceder a “universidades más cercanas” en

términos de disposición del personal y de atención que no es posible encontrar en las universidades tradicionales (Arias, et al, 2014) y contar con una oferta académica más acorde con las posibilidades laborales. Sin embargo, tal como plantean Oszlak y O'Donnell (1981) “no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Ello puede ocurrir sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera "natural", o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido. Es por ello que a menudo son otros actores (por ejemplo, una unidad estatal, un partido político), no "directamente" afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla por interpretar que su resolución en un determinado sentido será más congruente con sus intereses y preferencias, mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 115).

En el período que se analiza, al igual que en las décadas de 1970 y 1990, los **principales promotores** para la creación de universidades nacionales fueron **autoridades locales** (gobernadores o intendentes) sólidamente posicionados en la coyuntura dentro del espacio político de pertenencia y con un posicionamiento político de relativa incidencia nacional. En términos de alianzas sus intereses convergieron con los de otros sectores políticos del ámbito legislativo (dentro o fuera del propio partido político). Estas características les permitieron resolver el consenso legislativo y hacer gravitar el apoyo del Poder Ejecutivo. Por todo esto Pérez Rasetti (2014) propone llamar a la racionalidad subyacente a los proyectos de creación de universidades desde 1989 hasta el kirchnerismo “lógica de oportunidad política coyuntural”.

Siguiendo el planteo de O'Donnell (1984), los recursos de dominación pueden clasificarse en **recursos de coerción**, información, bienes materiales y recursos de legitimidad/ideología. Los actores con las características antes mencionadas (recursos de coerción) presentaron sus proyectos de creación de universidades en el Congreso y fueron exitosos en la aprobación de los mismos, obteniendo de esta forma los fondos necesarios para su creación y funcionamiento. Pero además de los recursos de coerción, para obtener consenso, estos proyectos contaron con los siguientes **recursos de legitimidad**:

- Estudios de factibilidad que muestran la existencia de una demanda no atendida en la región o municipio para el que se propone la universidad. Por ejemplo la Universidad Nacional de Moreno (UNM), realizó un Estudio de Factibilidad en ocasión del proyecto de Ley de creación de la UNM, donde se señalaba que las razones de política educativa que sostienen la iniciativa parten de la evidente insuficiencia de formación universitaria en el Partido y alrededores (Proyecto Institucional UNM, 2010);
- “El proyecto se propone como Universidad de una provincia que no la posee (específicamente, aunque haya sedes de otra Universidad Nacional en su territorio) como en los casos (...) de Tierra del Fuego, Río Negro y Chaco Austral), o cuando ya existe una Universidad en la provincia, la nueva institución se propone para una localidad diferente de la capital pero de importancia relativa en la provincia, o por las dos condiciones combinadas como en el caso de Chaco Austral, o por la equivalencia directa con otras localidades de la provincia que ya tienen su universidad (Villa María, las universidades creadas para los partidos del Conurbano Bonaerense en los años '90 y en 2009)”(Pérez Raseti, 2014: 23).

Estos recursos de legitimación también pueden ser analizados como argumentos “postdecisionales o retrospectivos que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión con el fin de obtener el consenso” (Majone, 1989 en Aguilar Villanueva, 1992: 28). Es decir, los sectores que encuentran la oportunidad política para lograr la aprobación de sus proyectos buscan justificar los mismos a partir de estudios de factibilidad o necesidades regionales.

### **La expansión universitaria y las políticas destinadas a garantizar la equidad en el acceso a la educación superior en el período 2003-2015**

Entre 1999 y 2003 (gobiernos de la Alianza, crisis del 2001 y gobiernos interinos tras la renuncia de De la Rúa) fue creada una universidad nacional. A partir del 2003 y hasta 2015, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner se crearon dieciocho universidades nacionales, de las cuales siete tienen su sede principal en partidos del conurbano bonaerense.

En el mismo período, en el área educativa, de acuerdo con Suasnábar y Rovelli (2012), se sancionaron tres leyes centrales: la Ley de Financiamiento Educativo, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI, la Ley de Educación Técnico-Profesional que procuró recuperar y ordenar la modalidad de educación técnica en el nivel medio y la Ley de Educación Nacional, la cual derogó la Ley Federal de Educación, retornó al modelo de primaria y secundaria, creó el Instituto de Formación Docente y estableció la obligatoriedad de la finalización de la educación media, extendiendo el derecho a la educación a trece años.

En relación con el nivel universitario, cabe mencionar que la política del kirchnerismo fue objeto de críticas por no haber modificado la Ley de Educación Superior

N° 24.521 hasta el año 2015. Sin embargo, en términos efectivos, se reconoce que uno de los logros ha sido el **aumento sostenido del presupuesto**, “el cual constituyó el motor de medidas como la recomposición salarial de los docentes universitarios y preuniversitarios; la reciente promulgación de la Ley 26.508/2009 de Jubilación del 82% móvil, que alcanza al conjunto de los docentes universitarios; la continuidad del programas de incentivos a la investigación. Asimismo, el aumento del presupuesto de Ciencia y Técnica vía conformación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación también resultan políticas que marcan un avance respecto del período anterior” (Suásnabar, 2011:89). En términos generales, la educación y la investigación dejaron de ser percibidas como un gasto y pasaron a ser consideradas como inversión, posicionando en la agenda pública la importancia del desarrollo del sistema en términos de instituciones, recursos humanos, equipamiento e infraestructura y la necesidad de fortalecer su articulación con la sociedad para lograr crecimiento con inclusión. Para mencionar sólo algunas acciones que caracterizan esta situación, la inversión educativa trepó al 6,4% del producto interno bruto (PIB) y la inversión en ciencia y tecnología a un 1,5% del PIB. Los docentes mejoraron su salario en más de 800% (cargo testigo) y el presupuesto del CONICET creció 12 veces (Martínez Porta, 2014).

En este nuevo escenario se convocó decididamente a las universidades como actores estratégicos para el desarrollo integral y sustentable de sus entornos. Siguiendo a Rinesi (2012: 2) “están apareciendo una serie de fuertes demandas a las universidades de parte de muy distintos actores, pero sobre todo de uno fundamental, que es el Estado, que por muy diversas vías está invitando a nuestras universidades a asumir un protagonismo muy grande en la investigación de ciertos problemas que son estratégicos para el país, en la formulación

de ciertos diagnósticos para el mejoramiento de las políticas públicas, en la medición de los impactos de esas mismas políticas...”.

En particular, la cuestión del ingreso y la equidad en el acceso al nivel de educación universitario fue atendido a través de las siguientes políticas: la articulación con la escuela media, los programas de becas y los programas de calidad universitaria (Arias, et al., 2014).

La cuestión de la **articulación escuela media-universidad** fue abordada a través de dos programas. Entre 2003 y 2005, la Secretaría de Políticas Universitarias implementó, un proyecto piloto de “Articulación universidad-escuela media” que financió algunas acciones pedagógicas propuestas por las universidades. Posteriormente, se llevó a cabo el Programa “Articulación escuela secundaria-educación superior”. Una de sus principales acciones fue la capacitación extracurricular, gratuita y voluntaria a jóvenes de secundario en contenidos que facilitaran su tránsito al nivel superior, asimismo se desarrollaron iniciativas orientadas a fortalecer la formación de los docentes secundarios en distintas disciplinas.

El **Programa Nacional de Becas Universitarias** data del año 1996, el mismo respondía al derecho enunciado en la Ley de Educación Superior de 1995 a obtener becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social que garanticen la igualdad de oportunidades y posibilidades, particularmente para el acceso y permanencia en los estudios de grado. Durante la década del 2000 el programa se amplió y se perfeccionó al incluir subprogramas específicos para la población indígena y para discapacitados. Desde 2007, con las Becas TICs, dirigidas a estudiantes de carreras de grado del área de las tecnologías de la información y las comunicaciones pero, sobre todo desde 2009, cuando se sumó el Programa de becas bicentenario para carreras científicas y técnicas, tanto de grado y tecnicaturas universitarias como no universitarias, la cantidad de becas para la educación superior aumentó exponencialmente. Mientras que en 2004 se otorgaron 3.848 becas, para

2011 el número ascendió a 48.590, siendo los principales beneficiarios los estudiantes de universidades nacionales (Secretaría de Políticas Universitarias, 2011). A comienzos del año 2016, los montos anuales de las becas variaban entre los 10 mil pesos para los estudiantes de carreras en el superior no universitario hasta los 31 mil pesos para los que se encuentran estudiando en el último año de las carreras de ingeniería (Becas Bicentenario, 2016 en García de Fanelli, 2016).

Los **Programas de Calidad Universitaria** se implementaron desde 2005 con el objetivo de mejorar la enseñanza universitaria en carreras consideradas estratégicas para el desarrollo del país: ingeniería, agronomía, bioquímica, veterinaria y arquitectura; o con proyectos de apoyo, orientados hacia otras áreas como las humanidades y las ciencias sociales. El financiamiento se orientó a la formación de recursos humanos, la consolidación de actividades de investigación y la articulación institucional. Componentes importantes de varios de estos proyectos han sido los sistemas de tutorías dirigidos a alumnos ingresantes y el mejoramiento de la formación pedagógica de los docentes de primer año (Arias et al., 2014).

En el año **2009** comenzó la **etapa de creación de universidades** mencionada, entre las que encontramos aquellas que seleccionamos para analizar el objeto de estudio de nuestra tesis. De las dieciocho universidades nacionales creadas entre este año y el 2015, siete tienen su sede principal en partidos del conurbano bonaerense: Universidad Nacional Arturo Jauretche (2009), Universidad Nacional de Avellaneda (2009), Universidad Nacional de José Clemente Paz (2009), Universidad Nacional de Moreno (2009), Universidad Nacional del Oeste (2009), Universidad Nacional de Hurlingham (2014) y

Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz (2015)<sup>12</sup>. Al igual que las universidades creadas en la década anterior en el conurbano bonaerense, estas universidades en la fundamentación de sus proyectos de creación y en sus documentos fundacionales (estatutos y proyectos institucionales) enfatizan la necesidad de atender la demanda de educación superior en territorios históricamente excluidos de este nivel de estudios y en sus misiones institucionales destacan la **interacción con su entorno territorial** como una orientación general de las instituciones y articuladora de otros objetivos que se plantean para la funciones sustantivas de la universidad. Como ya se dijo una de las características de las universidades es ser abiertas, debido a la relación de interacción que establecen con su contexto en sus actividades de docencia, investigación y vinculación/extensión/transferencia (productos) y en el uso de recursos, la influencia de órdenes políticas, orientaciones ideológicas y culturales (insumos).

La cuestión de la interacción con el contexto, con la sociedad o con el entorno, se instaló en la agenda internacional en la década de 1990 al igual que la cuestión de equidad. Reflejo de esto es que el tema también fue abordado en de la Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI de 1998. En su artículo 2 establece que “los establecimientos de enseñanza superior, el personal y los estudiantes universitarios deberán (...) aportar su contribución a la definición y tratamiento de los problemas que afectan al bienestar de las comunidades, las naciones y la sociedad mundial” y en su artículo 6 establece que la orientación a largo plazo de las universidades y del sistema de educación superior en general deberá estar fundado en la pertinencia entendida como el desempeño en

---

<sup>12</sup><http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario/listado-de-universidades-e-institutos/listado-de-universidades-nacionales/>

función de lo que la sociedad espera de la educación superior y a la capacidad de responder a las necesidades de su región, localidad o país (UNESCO, 1998).

El concepto de pertinencia de la Educación Superior tiene distintos enfoques de acuerdo al alcance que se establece en la relación de la universidad con su entorno: político, económico, social e integral. El enfoque político está vinculado al enunciado en la Declaración de la UNESCO respecto de la capacidad de dar respuestas a las necesidades de la sociedad, el económico a la utilidad del conocimiento para el sector productivo, el social pone el foco en la inserción de la universidad en su comunidad en sus dimensiones económica, social y cultural; mientras que el integral incorpora a los anteriores la crítica permanente como discurso constructor de nuevas alternativas de pensamiento (Martínez Porta, 2014).

Una mención especial requiere el término entorno utilizado en los distintos enfoques de la pertinencia. El entorno no es una entidad que preexiste a la relación con la universidad sino una construcción social co-producida por la interacción de agentes (universitarios y externos). En este sentido, se diferencia de la noción de contexto, que se entiende como el conjunto de componentes del sistema externo que, aunque son significativos potencialmente, no interactúan de manera directa con la universidad (Di Bello, et. al, 2016).

A partir de la comprensión del entorno como interacción, los problemas o demandas sociales que atiende la universidad no deberían entenderse como el resultado de situaciones objetivas sino como el producto de un conjunto de interacciones que involucran a los investigadores, docentes, expertos, autoridades universitarias, así como a los beneficiarios, oponentes, autoridades públicas, etc. (Romero, et. al, 2015). Al igual que en la definición de qué temas ingresan en la agenda de las políticas públicas, la definición de qué situaciones o problemas ingresan en la agenda de la política universitaria también está

vinculada a la capacidad de los actores de movilizar recursos, que en este caso pueden ser conocimientos científicos, a la existencia de voceros, a negociaciones, disputas, etc.

Esta definición del entorno es importante para nuestro análisis porque implica que independientemente de las características desfavorables del contexto geográfico y socio-económico en el que se insertan las universidades (a continuación veremos algunas características del conurbano bonaerense y de las localidades donde se sitúan las universidades analizadas), no es por la existencia de situaciones desfavorables objetivas, como el acceso a servicios básicos o el acceso al sistema educativo formal, que se definen las cuestiones a ser atendidas a través de políticas públicas e institucionales por la universidad, sino por la particular configuración de actores y las relaciones que se presenta entre esas universidades, sus autoridades, gestores, docentes y los actores locales, provinciales, nacionales que logran instalar ese problema en agenda y delinear qué tipo de respuesta se ofrecerá para intentar resolverlo.

En relación con el tipo de respuesta que se ofrece desde la universidad a los problemas del entorno, Romero, Buschini, Vaccarezza y Zabala (2015), proponen una tipología compuesta por las siguientes variables: compromiso-distanciamiento, pericia-militancia, centralización-disgregación. La primera refiere al grado de involucramiento o cercanía social de la universidad con el entorno y sus necesidades (en este trabajo en particular fue analizado el entorno municipal) a partir de decisiones de política institucional (definición de la currícula, de prioridades de investigación, de ámbitos sociales de promoción de la universidad, etc.) y de las actividades que realizan sus miembros (actividades extracurriculares de los docentes, selección de temas de investigación y de extensión, etc). La segunda variable se refiere “a aquello que aporta la universidad en su relación con el entorno municipal: principalmente saber experto como una cualidad de la

profesión académica o lo que definimos como una “entrega militante”. En el segundo caso, el tipo de aporte realizado no sólo implica el interés por resolver problemas sino también el de identificar necesidades, visibilizarlas como problemas sociales concretos y movilizar a la población afectada. La tercera variable refiere a la organización de la universidad: esto es, si la relación de la universidad con el entorno está fuertemente guiada, estimulada o promovida por la política del gobierno de la universidad o si tal relación fundamentalmente es responsabilidad de sus miembros de manera “disgregada”, involucrando o no a una proporción mayoritaria o importante de sus integrantes”. (Romero, et. al, 2015: 8 y 9)

	Distanciamiento		Compromiso	
	Pericia	Militancia	Pericia	Militancia
Centralización	I	(II)	III	IV
Disgregación	V	(VI)	VII	VIII

Los ocho tipos resultantes (ver Gráfico 1) definen rasgos tendenciales de la universidad. Los tipos II y VI parecen difíciles porque la pauta militante implica un alto grado de compromiso con el entorno

En las universidades creadas en el conurbano bonaerense a partir de la década de 1990 los tipos que parece más factible encontrar son el II, el IV y sus variantes VII y VIII de acuerdo al grado de disgregación interno. En el tipo III la política institucional estimula la investigación de temas significativos del entorno a partir del compromiso con la utilidad de los conocimientos producidos para dar respuesta a las demandas. En el tipo IV la política universitaria se inclina a movilizar a los beneficiarios del conocimiento, intentando identificar y resolver colectivamente problemas sociales. Si bien en el primer conjunto de

universidades creadas se identifican con mayor claridad estos dos perfiles o en algunos casos la combinación de ambos, en las universidades creadas luego del 2009 es posible identificar con mayor facilidad los tipos IV y VIII. Buscaremos indagar de qué manera los cursos de ingreso de estas universidades buscan dar respuesta institucional a un problema del entorno social identificado y definido en conjunto, que es la necesidad de contar con políticas activas para incluir a poblaciones que históricamente no han accedido al nivel de educación superior. Esta tipología nos servirá como herramienta de análisis para abordar algunas de las características de nuestro objeto de estudio.

Retomando las políticas nacionales que en el período 2003-2015 buscaron atender la cuestión de la equidad en el acceso a la educación superior, un programa que ocupa un lugar central es el PROG.R.ES.AR creado en el año 2014 porque, si bien como se describió en el apartado anterior tiene un alcance más amplio, tuvo un fuerte impacto en la atención del ingreso y la permanencia en el nivel de educación superior. En el año 2016 de 904.950 jóvenes que recibían el subsidio, el 19%, estaba estudiando en la universidad y el 16,4% en el nivel superior no universitario (PROG.R.ES.AR, 2016 en García de Fanelli, 2016). Desde 2015 la prestación es de \$900 mensuales, sin haber recibido aumentos por el momento. Además en febrero de 2018, el programa fue modificado por un Decreto de Necesidad y Urgencia, pasando de la órbita del ANSES a la del Ministerio de Educación de la Nación e introduciendo requisitos más exigentes de aprobación de materias y premios a los estudiantes que aprueban todas las materias con promedio mayor a ocho. Estos cambios, si bien son defendidos por sus responsables en base a criterios meritocráticos, tenderían a reproducir las diferencias de capital cultural y económicos previos en lugar de reducirlas (Aliaga, 2018).

Otra política de estado relacionada indirectamente con en el ingreso universitario es el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios “FinEs” creado a nivel nacional en el año 2008 e implementado por la provincias dado que son las responsables de este nivel de estudios. En su primera fase se trató de un programa de “terminalidad”, en tanto otorgaba incentivos a los jóvenes para rendir materias pendientes, cuando no hubieran completado el nivel secundario de educación formal. A partir de 2010 se lanza el plan Fines II que amplió la población objetivo a jóvenes y adultos mayores de 18 años, habilitando el acceso a la terminalidad educativa de sectores sociales excluidos del sistema durante años. El alcance del programa fue importante por el número de individuos alcanzados<sup>13</sup> y por la presencia del estado en los barrios populares aunque recibió cuestionamientos por la calidad de los contenidos y de los establecimientos donde se llevó adelante la propuesta ya que no contó con un componente de infraestructura (Di Giovambattista, et. al. , 2014). Este cuestionamiento partió principalmente de la comparación con los contenidos de la escuela secundaria ya que es un Plan que se implementa por fuera de la misma. Sin embargo, este juicio tiende a omitir la especificidad del sujeto al que se dirige la oferta, principalmente los adultos, ya que en estos casos la propuesta de acompañamiento que ofrece FinEs permite que los alumnos puedan aprobar las materias, cuando las estrategias ensayadas por la escuela secundaria no habían funcionado (Gracia Toscano, coord., 2012).

Por último, en el marco de la política universitaria del kirchnerismo cabe mencionar la **Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de Educación Superior N° 27.204**, aprobada al final del mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Esta Ley introduce los siguientes cambios a la Ley de Educación Superior de 1995: prohíbe el arancelamiento en la formación de grado, define del ingreso a las

---

<sup>13</sup> En el año 2012 se habían obtenido 123.000 titulaciones en la provincia de Buenos Aires de estudiantes que transitaron el Plan FinEs.

universidades como libre e irrestricto y establece que “el aporte del Estado Nacional (...) no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el Presupuesto anual” (Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de Educación Superior N° 27.204).

En particular sobre el ingreso establece en el artículo 2 que “la responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica: a) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley; b) Proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables; c) Promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales; d) Establecer las medidas necesarias para equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias; e) Constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional, así como la efectiva integración internacional con otros sistemas educativos, en particular con los del Mercosur y América Latina; f) Promover formas de organización y procesos democráticos; g) Vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos

sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población”<sup>14</sup>.

Por otro lado, en su artículo 4 establece que todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior y excepcionalmente, los mayores de veinticinco (25) años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador. En los siguientes capítulos veremos la implementación de estos artículos así como las tensiones que generan al interior de las universidades.

Todas las políticas mencionadas siguen vigentes luego del cambio de gobierno, pero algunas de ellas han sido recortadas en términos presupuestarios y de personal técnico a cargo. No son objeto de este trabajo el análisis de los cambios a partir del gobierno de Mauricio Macri, pero en las entrevistas se realizarán algunas menciones que en un futuro podrán ser analizadas a partir de un análisis global de la política de educación superior del nuevo gobierno.

---

<sup>14</sup> En contra de este artículo se realizaron presentaciones judiciales por parte de las Universidades Nacionales de La Matanza y Río Negro, por considerar que no es posible garantizar el ingreso irrestricto sin el compromiso presupuestario por parte del Estado Nacional y que es una intromisión en la autonomía universitaria. Luego de fallos judiciales contradictorios sobre estas presentaciones, la Corte Suprema de Justicia en junio de 2017 decidió no dar lugar a los recursos presentados por las universidades.

## **Breve caracterización del conurbano bonaerense y de los partidos donde se sitúan las universidades analizadas**

El conurbano bonaerense está compuesto por 24 partidos del Gran Buenos Aires que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, conformando la Región Metropolitana de Buenos Aires. De acuerdo al Censo Nacional del año 2010, el Conurbano Bonaerense representa el 76% de la población total de la provincia de Buenos Aires y el 24% de la población total del país, siendo el centro urbano más relevante de Argentina. En el período 2001-2010, el Gran Buenos Aires evidenció un crecimiento de su población del orden del 11,7%, mientras que la Ciudad de Buenos Aires se mantuvo relativamente estable, con un incremento del 5,6%. El crecimiento poblacional del conurbano superó inclusive a la variación poblacional a nivel nacional, cuyo incremento fue del 10,6%. (Rofman, 2014)

Los partidos lindantes con la ciudad de Buenos Aires conforman el primer cordón del conurbano, y los más alejados constituyen el segundo. El segundo cordón del conurbano, concentra la peor “estructura de oportunidades” y las áreas con mayor y más rápido crecimiento sociodemográfico. Las escasas oportunidades laborales obligan a su población a salir de sus entornos para conseguir mejores trabajos, quienes para hacerlo enfrentan grandes obstáculos en términos de accesibilidad y de costos. Por su parte, aquellos que “optan” por insertarse laboralmente en entornos cercanos a sus viviendas, perciben a cambio los peores ingresos. En consecuencia, se observa la existencia de un círculo vicioso que redundará en una “agudización de la vulnerabilidad y del aislamiento social de una proporción importante de la población del conurbano” (Suárez y Arce, 2010)

Los partidos donde se emplazan las universidades analizadas en esta tesis, pertenecen al segundo cordón del conurbano. La UNAJ se ubica en Florencio Varela que se

encuentra 24 km al sur de Capital Federal y a 32 km de La Plata; la UNM está emplazada en Moreno, 37 km al oeste de Capital Federal; la UNPaz se ubica en el partido de José Clemente Paz, 40 km al noroeste de Capital Federal.

Florencio Varela es un partido de 190 km<sup>2</sup>, desde el punto de vista demográfico es una de las zonas que presenta mayor crecimiento y desde el punto de vista socio-económico es una de las zonas más pobres y con más carencias del conurbano (Proyecto Institucional UNAJ: 10-12).

Moreno tiene una extensión de 186 km<sup>2</sup>. Desde el punto demográfico también es una de las zonas que más ha crecido y desde el punto de vista socio-económico se caracteriza por las carencias en el acceso a servicios básicos, como la red cloacal, el agua potable, etc. (Proyecto Institucional UNM: 4-9).

El municipio de José C. Paz cuenta con una superficie de 50 km<sup>2</sup>. Tiene estructura poblacional predominantemente joven y desde el punto de vista socio-económico es una de las localidades más postergadas del conurbano bonaerense ya que pese a haber mejorado los indicadores sociales en el período 2001-2010, algunos de ellos como acceso a la vivienda y a bienes básicos siguen dando cuenta de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de su población (Proyecto Institucional UNPaz: 46-47).

En los 24 partidos del conurbano bonaerense la cantidad de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) asciende a 270.964 (9,2% del total de hogares). En Florencio Varela el porcentaje de hogares con NBI asciende a 17%, en Moreno a 12,9% y en José C. Paz a 12% según datos del Censo 2010 (DINREP, 2014).

En particular el clima educativo de los hogares, calculado en base al promedio de años de escolaridad de los miembros mayores de 20 años, muestra que en promedio los hogares de los partidos donde se instalan las universidades analizadas, no han concluido los

años obligatorios -12- que establece la Ley Nacional de Educación. Ni siquiera sumando el miembro del hogar con máximo nivel de instrucción, se alcanza (Rofman, 2010).

## Capítulo 2

### Presentación de los casos

Con el propósito de ilustrar la política de expansión institucional y las iniciativas para garantizar la equidad en el acceso al nivel universitario, tal como se detalló en la introducción metodológica, serán analizados tres casos: Universidad Nacional de Moreno (UM), Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPaz). La selección de los casos se basa en su ubicación geográfica (oeste, sur y noroeste) del segundo cordón del conurbano bonaerense y en que fueron creadas en el mismo año (2009) bajo un mismo clima de época y en el marco del mismo debate parlamentario (tratadas por la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 2009 y con sanción definitiva en la Cámara de Senadores el 2 de diciembre de 2009) en el cual se aprobaron las leyes 26.575 (Creación de la UNM), 26.576 (Creación de la UNAJ) y 26.577 (Creación de la UNPaz).

En el **debate parlamentario**, según se puede observar en las versiones taquigráficas, se mencionaron los siguientes argumentos:

#### A favor

*Senadores: Osuna (FPV), Rodríguez Saa (PJ).*

*Diputados: Puiggros, Bisutti, Merlo, Delich, Vazquez, West, Villaverde (FPV)*

- La demanda sobre el nivel superior por la obligatoriedad del secundario establecida en la Ley de Educación Nacional 26.206 del año 2006.
- La demanda del mundo del trabajo por perfiles profesionales acordes a los últimos cambios en la economía nacional.

- La necesidad de atender a los sectores de menores ingresos donde aún la tasa de escolarización universitaria es muy baja.
- La preexistencia de centros educativos en las localidades donde se emplazarán las nuevas universidades, que otorgaban títulos por convenios con otras universidades nacionales.
- La necesidad de ampliar el sistema universitario, debate que debería ampliarse con la modificación de la Ley de Educación Superior.

#### En contra

*Senadores: Sanz (UCR), Pichetto (FPV)<sup>15</sup>.*

*Diputados: Bullrich (PRO), Guerci (UCR), Lanceta (UCR), Baldata (Coalición Cívica), Augsburger (Partido Socialista), Varisco (PRO)*

- La necesidad de que la creación de nuevas universidades esté acompañada por un incremento del presupuesto para el total de las universidades.
- La escasez de tiempo para evaluar los proyectos.
- La ausencia de un diagnóstico y la sospecha de que las universidades son creadas “al voleo” por intereses de los intendentes de las localidades donde se asientan los proyectos.
- No contar con dictamen favorable del Consejo Interuniversitario Nacional.

#### Contraargumentos a favor

*Senadores: Osuna (FPV), Rodríguez Saa (PJ).*

*Diputados: Puiggros, Bisutti, Merlo, Delich, Vazquez, West, Villaverde (FPV)*

- Los proyectos de creación de nuevas universidades cuentan con presupuesto propio.

---

<sup>15</sup> Presentó objeciones pero su voto fue positivo por “disciplina partidaria”

- No es posible esperar a que se den todos los debates y se evalúen todas las alternativas, la oportunidad histórica de crear estas universidades es ahora.
- Las universidades no son creadas al voleo si no en zonas con una alta demanda por acceder al derecho a la educación universitaria.
- El Consejo Interuniversitario Nacional representa el statu quo del sistema universitario y el lógico temor de las universidades tradicionales a perder presupuesto con la creación de nuevas instituciones.

En la Cámara de Diputados cada proyecto de creación fue votado individualmente obteniendo los siguientes resultados: Universidad Nacional de Moreno 130 votos a favor, 24 en contra, 10 abstenciones; Universidad Nacional Arturo Jauretche 132 votos a favor, 22 en contra, 10 abstenciones; Universidad Nacional de José Clemente Paz 129 votos a favor, 24 en contra, 11 abstenciones. En la misma sesión fueron aprobadas por la Cámara de Diputados la creación de las Universidades de Almirante Brown, Villa Mercedes, del Oeste y Universidad Nacional de la Región Metropolitana Norte. En la Cámara de Senadores, los tres proyectos fueron aprobados en conjunto por 40 votos positivos, 7 negativos y 1 abstención (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Versión taquigráfica, Sesión Ordinaria 11 de noviembre de 2009 y Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Versión taquigráfica, 20° Reunión, 15° Sesión Ordinaria, 2 de diciembre de 2009).

En los tres casos las leyes de creación son breves en su articulación y determinan que las universidades se regirán por la Ley de Educación Superior vigente, que pasarán por un período de normalización en el que se designará un rector normalizador y recibirán presupuesto específico y una vez en funcionamiento su financiamiento formará parte de la Ley Nacional de Presupuesto anual. En el caso de la Universidad Nacional de Moreno, se

menciona además que “dada la necesidad de promover social, económica y culturalmente a la zona de asiento de la universidad y su área de influencia; la institución surgida de la presente ley privilegiará la implementación de carreras cortas con capacitación práctica y altas probabilidades de inserción en el mercado laboral, procurando armonizar su oferta de carreras con las ya vigentes en otras universidades próximas” (Ley 26.575, artículo 2).

Posteriormente a las leyes de creación, las nuevas universidades enviaron a la CONEAU sus proyectos institucionales, en los que abordan la justificación institucional y académica vinculada a la necesidad de atender la demanda de educación superior en el segundo cordón del conurbano bonaerense y convertirse en actores importantes en la promoción del desarrollo social y económico. Los dictámenes fueron favorables a los tres proyectos, aunque en el caso de UNPaz el dictamen realizó observaciones sobre la necesidad de contar con docentes formados y promover su formación de posgrado, invertir en conectividad y recursos bibliográficos, evitar la apertura de sedes y programas fuera de la región y “disponer de los recursos asignados para procurar los más altos niveles de calidad académica con el fin de dar satisfactoria respuesta a los requerimientos de educación universitaria de su zona de influencia” (Resolución CONEAU 1300/2012)

En sus primeros años de funcionamiento, las universidades analizadas elaboraron sus **estatutos** donde establecen su forma de organización, la visión, misión y valores en los que se funda la institución, así como sus fines y objetivos. A la fecha, solo la UNM cuenta con la aprobación definitiva del Ministerio de Educación de la Nación, en los otros dos casos se trata de estatutos provisorios.

De la lectura de los estatutos surge que la **misión** de las tres universidades está vinculada con atender las necesidades de su entorno geográfico.

UNAJ: “La Universidad tiene como misión primaria contribuir a través de la producción y distribución de conocimiento y de innovaciones científico tecnológicas, al desarrollo económico, social y cultural de la región, a fin de mejorar su calidad de vida y fortalecer los valores democráticos en el conjunto de la sociedad, articulando el conocimiento universal con los saberes producidos por nuestra comunidad. La Universidad debe priorizar la articulación y cooperación entre los distintos productores del saber, transformar la información en conocimiento y en su tarea hermenéutica y axiológica, atender las demandas sociales” (Estatuto, artículo 3).

UNPAZ: “La UNPAZ tiene por misión la enseñanza en educación superior así como la producción y difusión de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la región poniéndose al servicio de la consolidación de un modelo nacional que se orienta a la equidad social y al desarrollo” (Estatuto, artículo 2).

UNM: “La Universidad Nacional de Moreno tiene como objetivo general la promoción del desarrollo integral de su región de pertenencia, por medio de la generación y transmisión de conocimientos e innovaciones científico-tecnológicas que contribuyan a la elevación cultural y social de la Nación, el desarrollo humano y profesional de la sociedad y a la solución de los problemas, necesidades y demandas de la comunidad en general” (Estatuto, artículo 3).

Siguiendo la tradición iniciada por las universidades creadas en la década de 1990, las universidades analizadas adoptan la **organización departamental o por institutos**, en lugar de la organización por facultades.

La UNAJ adopta la organización en institutos y carreras (Estatuto, artículo 7). Los institutos son unidades académicas con fines de docencia, investigación, transferencia y extensión en áreas específicas y en vinculación con las Carreras (Estatuto, artículo 9).

Establecen que podrán crearse o constituirse Departamentos o Centros de Estudios, cuando el desarrollo de las actividades de la UNAJ los torne necesarios (Estatuto, artículo 10).

La UNPAZ basa su organización académica en la estructura departamental. Los Departamentos son unidades académicas de disciplinas afines responsables de la docencia de grado, de la investigación y el desarrollo tecnológico. La gestión de las Carreras está a cargo de los Departamentos (Estatuto, artículos 43 a 45).

La organización académica de la UNM se constituye por medio de Departamentos Académicos, Carreras, Centros de Estudios, Institutos y Programas Especiales. Los Departamentos son unidades organizativas que tienen a cargo las actividades de docencia, investigación, vinculación y extensión. Las Carreras dependen de los Departamentos, aunque pueden estar a cargo de Institutos si se derivan de acuerdos específicos con terceros. Los Centros de Estudio son unidades organizativas dependientes de los Departamentos o del Rectorado dedicados a la investigación y/o desarrollo de conocimientos en torno a áreas disciplinarias o resolución de problemas. Los Institutos tienen la misma función que los Centros de Estudio pero son creados por acuerdos o convenios especiales de cooperación con terceros. Los Programas Especiales están dedicados a la generación y transferencia de conocimientos en torno a cuestiones o problemas disciplinarios específicos relevantes o de interés permanente, y/o ligados a requerimientos de interés comunitario (Estatuto, artículos 6 a 16).

En todos los estatutos se menciona la **búsqueda de la equidad en el ingreso**, la retención y promoción de los estudiantes, haciendo referencia a estudiantes que por motivos económicos se encuentran en situación vulnerable y en riesgo de abandonar sus estudios.

UNAJ: Entre los fines de la universidad aparece “hacer de la equidad una herramienta de transformación y búsqueda de mecanismos de distribución de las posibilidades concretas de formación” (Estatuto, artículo 4)

UNPaz: Como parte de su misión, la UNPaz “se propone promover la equidad, la inclusión y la movilidad social ascendente a través de la ampliación de oportunidades que brinda la educación superior” (Estatuto, artículo 2).

UNM: Entre los objetivos de la universidad se incluye “realizar acciones a favor de la equidad en el ingreso y la retención y promoción de aquellos estudiantes con vocación y empeño académico que por motivos económicos se encuentren en situación vulnerable y en riesgo de abandonar sus estudios” (Estatuto, artículo 5).

En relación con la **oferta de carreras**, la misma es variada aunque se observa que las tres universidades comparten algunas carreras y que las mismas responden a una oferta “tradicional” a diferencia de lo que ocurrió con algunas de las universidades creadas en la década de 1990 que diseñaron carreras originales, vinculadas a la atención de la demanda local o a vacancias identificadas en el sistema universitario nacional. De acuerdo a uno de los entrevistados esto obedece a que “en esta tanda de universidades prevaleció mucho la decisión de los impulsores locales (intendentes y otros) en la elección de quién es el rector. Entonces estos rectores se encuentran con el mandato de atender la demanda más explícita de carreras”. Aun así puede observarse que la originalidad aparece en muchos casos en el enfoque de los programas de las carreras.

**Tabla 1: Listado de carreras de grado UNAJ, UNM y UNPaz – 2017**

UNAJ	UNM	UNPaz
Medicina	Licenciatura en Relaciones del Trabajo	<b>Licenciatura en Enfermería</b>

<b>UNAJ</b>	<b>UNM</b>	<b>UNPaz</b>
Bioquímica	<b>Licenciatura en Administración</b>	<b>Licenciatura en Instrumentación Quirúrgica</b>
<b>Licenciatura en Enfermería</b>	Licenciatura en Economía	Licenciatura en Producción de Bioimágenes
<b>Licenciatura en Organización y Asistencia de Quirófanos</b>	<b>Contador Público Nacional</b>	<b>Licenciatura en Administración</b>
Licenciatura en Kinesiología y Fisiatría	Ingeniería en Electrónica	Abogacía
Tecnicatura en Emergencias Sanitarias y Desastres	<b>Licenciatura en Gestión Ambiental</b>	Profesorado Universitario en Educación Física
Tecnicatura Universitaria en Farmacia Hospitalaria	Arquitectura	<b>Licenciatura en Trabajo Social</b>
Tecnicatura Universitaria en Información Clínica y Gestión de Pacientes	Licenciatura en Biotecnología	Licenciatura en Gestión Gubernamental
Licenciatura en Economía	<b>Licenciatura en Trabajo Social</b>	
Licenciatura en Trabajo Social	Licenciatura en Comunicación Social	
<b>Licenciatura en Administración</b>	Licenciatura en Ed. Secundaria (Ciclo de Licenciatura)	
<b>Licenciatura en Gestión Ambiental</b>	Licenciatura en Educación Inicial (Ciclo de Licenciatura)	
Licenciatura en Relaciones del Trabajo		
Ingeniería en Petróleo		
Bioingeniería		
Ingeniería Electromecánica		
Ingeniería en Informática		
Ingeniería Industrial		
Tecnicatura Universitaria en Producción Vegetal Intensiva		
Tecnicatura Universitaria en Emprendimientos		

UNAJ	UNM	UNPaz
Agropecuarios		
Licenciatura en Administración Agraria		
Licenciatura en Ciencias Agrarias		
Ingeniería en Transporte		

Fuente: Páginas web de UNAJ, UNM y UNPaz

Para completar la caracterización general de las universidades seleccionadas y conocer su magnitud, se presenta a continuación información sobre el número de alumnos (matrícula), de docentes y no docentes.

En relación con el **número de alumnos** se observa que la UNAJ, la UNPaz y la UNM se encuentran en los puestos 22, 33 y 40 respectivamente en relación al conjunto de las 46 universidades nacionales que enviaron información a la Secretaría de Políticas Universitarias en el año 2015.

**Tabla 2: Total de alumnos de universidades nacionales en carreras de pregrado y grado (personas) - 2015**

Universidad		Total de alumnos 2015
1	Universidad de Buenos Aires	291.744
2	U.N. de Córdoba	114.344
3	U. N. de La Plata	105.517
4	U. Tecnológica Nacional	82.652
5	U.N. de Rosario	80.170
6	U.N. de Tucumán	61.803
7	U.N. del Nordeste	49.812
8	U.N. del Litoral	44.675
9	U.N. de La Matanza	38.777
10	U.N. de Lomas de Zamora	38.142
11	U.N. de Cuyo	32.597
12	U.N. del Comahue	30.461
13	U. N. de Salta	30.039

Universidad		Total de alumnos 2015
14	U.N. de Quilmes	26.537
15	U.N. de Mar del Plata	25.805
16	U. N. de Misiones	22.923
17	U.N. de La Rioja	21.370
18	U.N. de San Juan	21.368
19	U.N. de Luján	18.611
20	U.N. Arturo Jauretche	18.192
21	U.N. del Sur	18.039
22	U.N. de Jujuy	17.224
23	U.N. de Río Cuarto	15.547
24	U. N. de Lanús	15.511
25	U.N.de Santiago del Estero	15.421
26	U.N. de San Luis	15.413
27	U.N. de Entre Ríos	15.376
28	U.N. de las Artes	14.588
29	U.N. San Juan Bosco	13.735
30	U.N. de San Martín	13.682
31	U.N. de José Clemente Paz	12.237
32	U. N. de Catamarca	11.895
33	U.N. de Formosa	11.496
34	U.N. de General Sarmiento	10.399
35	U.N.de La Pampa	10.020
36	U.N. de Río Negro	8.241
37	U.N. de Avellaneda	8.090
38	U. N. de Moreno	7.660
39	U.N. de la Patagonia Austral	7.349
40	U.N. del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires	6.640
41	U.N. de Villa María	6.187
42	U.N.del Chaco Austral	4.402
43	U.N. de Chilecito	3.562
44	U.N. de Villa Mercedes	2.409
45	U.N. del Oeste	2.069
46	U. N. de Tierra del Fuego	1.952

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación  
<http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar>

Al analizar la evaluación de la matrícula en el período 2011-2015, se puede observar que desde 2011 el crecimiento en el número de alumnos fue superior al 350%,

concentrándose este crecimiento en el año 2015 en el caso de UNPaz.

**Tabla 3: Total de alumnos en carreras de pregrado y grado (personas) UNAJ, UNPaz y UNM- Evolución 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>UNAJ</b>	3.049	5.392	7.824	10.825	18.192
<b>UNPaz</b>	---	3.090	3.090	3.163	12.237
<b>UNM</b>	1.007	2.212	3.668	5.389	7.660

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación  
<http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar>

**Tabla 4: Incremento porcentual en el total de alumnos en carreras de pregrado y grado UNAJ, UNPaz y UNM - 2011-2015**

	2012	2013	2014	2015	Total
<b>UNAJ</b>	77%	45%	38%	68%	497%
<b>UNPaz</b>	0%	0%	2%	287%	363%
<b>UNM</b>	120%	66%	47%	42%	661%

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación  
<http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar>

La **planta docente** acompañó el ritmo de crecimiento de la matrícula, aunque el mayor déficit informado por las universidades es la cantidad de cargos. En la Universidad Nacional Arturo Jauretche el último dato disponible para el año 2015 indica que la institución cuenta con un plantel de 1.144 docentes.

**Tabla 5: Total de docentes UNAJ 2011-2015**

Docentes por año (al mes de diciembre) AÑO	Cantidad
2011	146
2012	454
2013	622
2014	847
2015	1.144

Fuente: SIU Mapuche-Dirección de Recursos Humanos en UNAJ, Primera Autoevaluación Institucional 2010-2015

En el caso de UNPAZ, la última información pública disponible (el padrón de docentes del año 2017) muestra que la universidad cuenta con 170 docentes, mientras que en el caso de UNM el Informe de Autoevaluación Institucional realizado para la CONEAU y publicado en 2016 informa que la universidad cuenta con 135 docentes regulares.

La **planta de personal no docente**, es decir personal a cargo de tareas técnico-profesionales, administrativas y servicios generales para las áreas centrales de la universidad y sus unidades académicas (departamentos e institutos), es de 110 personas en UNPaz (Padrón 2017), de 130 personas en UNM (Informe de Autoevaluación Institucional, 2016) y de 319 en UNAJ (Primera Autoevaluación Institucional 2010-2015).

En los informes de autoevaluación de UNM y UNAJ se menciona el déficit de personal no docente como una cuestión a atender en los próximos años.

En el informe de UNM se plantea la necesidad de incrementar el personal de seguridad, higiene y los cuadros técnicos y administrativos (Informe de Autoevaluación Institucional Universidad Nacional de Moreno, 2017).

En el informe de UNAJ se explicita que la universidad está en desventaja respecto del resto del sistema universitario en la relación estudiantes/no docentes.

**Tabla 6: Total estudiantes y no docentes UNAJ 2015, en relación al promedio nacional**

Relación Estudiantes/no-docentes	Total Nacional 2013**	UNAJ 31/12/15
Estudiantes	1.437.611	16.383
No-Docentes	49.564	319
Estudiantes por cada no-docente	29	51

\*\*Último dato SPU disponible, dato para universidades públicas

Fuente: SIU Mapuche-Dirección de Recursos Humanos en UNAJ, Primera Autoevaluación Institucional 2010-2015)

En la UNPaz este déficit no se menciona en ningún documento específico pero sí aparece en las entrevistas la sobrecarga de tareas y de acuerdo a las fuentes públicas disponibles la universidad cuenta con un total de 110 no docentes, es decir 122 estudiantes por cada no docente.

Además, esta relación es identificada como una debilidad institucional por las autoridades entrevistadas:

*“La universidad crece mucho y lo que menos creció es el plantel no docente, hay multitarea, estamos muy desbordados. Por ejemplo crecen los edificios y hay que poner bedelías, pero esto reduce la cantidad de personal que atiende al público”.*

Por último, antes de avanzar con el análisis de las estrategias de las universidades para cumplir los objetivos de inclusión y equidad y profundizar sobre los cursos de ingreso de cada uno de los casos, cabe mencionar en qué **situación** se encuentran actualmente las tres universidades **en relación con la normalización de sus actividades**, dada su reciente creación.

En la UNAJ el rector organizador, Lic. Ernesto Villanueva, fue designado el 22 de marzo del 2010 por resolución del Ministerio de Educación por un período de tres años, período durante el cual fueron elaborados el proyecto institucional y el estatuto provisorio. En enero de 2011 se realizó el traspaso del edificio de los ex laboratorios de YPF a la UNAJ. Este edificio y su campus de 9 hectáreas ubicados en la Av. Calchaquí al 6200, Florencio Varela, fueron cedidos a la UNAJ por la Universidad Nacional de La Plata. En marzo del mismo año comenzó el primer ciclo lectivo en las aulas cedidas por el Hospital de Alta Complejidad de Red El Cruce, ubicado a 300 metros de la sede central de la UNAJ. En el año 2012 comenzaron a dictarse clases en el edificio de la ex YPF. En agosto de 2013

se realizó la primera Asamblea Universitaria en la que se designó como Rector al hasta entonces rector organizador, Ernesto Villanueva.

En la UNM el rector organizador, Lic. Hugo Andrade, fue designado por decreto ministerial el 17 de junio de 2010. En la primera etapa de funcionamiento de la universidad fueron elaborados el Estatuto Provisorio, el Proyecto Institucional 2011-2015 y las normas regulatorias de la actividad académica. La actividad académica comenzó en el año 2011 en la sede de lo que había sido desde el año 2003 el Centro Universitario Moreno (CENUM) y anteriormente el Instituto de Menores “Mercedes de Lasala y Riglos”. Para hacer posible el uso del edificio del ex CENUM como sede de la UNM fue necesario realizar diversas obras de infraestructura. La primera asamblea universitaria se realizó en mayo de 2013 y la segunda en el año 2017. En ambas fue elegido Rector Hugo Andrade.

La UNPaz tuvo dos rectores organizadores. El 10 de diciembre de 2010, por Resolución Ministerial N° 1793/10, fue designado el Dr. Alejandro Daniel Battaglia como Rector Organizador de la UNPaz. Como ya se mencionó la evaluación del proyecto institucional realizada por la CONEAU en el año 2012 indicó que había algunos aspectos a mejorar en los primeros años de puesta en marcha de la universidad. El 9 de abril de 2014, por Resolución Ministerial N° 334/14, fue designado el Dr. Héctor Hugo Trincherro como Rector Organizador para finalizar el proceso de normalización. El edificio central de la universidad fue construido durante siete años y funciona en un terreno cedido por el Ferrocarril San Martín y la municipalidad de José C. Paz. El 7 de octubre de 2015 se realizó la primera Asamblea Universitaria en la que fue designado como Rector el Dr. Federico Gastón Thea y como Vicerrector el Dr. Héctor Hugo Trincherro.

## Capítulo 3

### Los cursos de ingreso como dispositivos para promover la equidad

La puesta en marcha de los cursos de ingreso fue una de las primeras acciones en la historia de las universidades analizadas. Como vimos en los capítulos introductorios, estos cursos vinieron a intentar dar respuesta a una necesidad identificada en el entorno territorial: incluir a estudiantes provenientes de los sectores más postergados de la población e históricamente rezagados del nivel de educación superior, a fin de permitir que permanezcan en las aulas y avancen con sus carreras.

Analizar los cursos de ingreso como dispositivos está vinculado a poder identificar los recursos (burocráticos, humanos, económicos) y estrategias (de enseñanza, de apoyo administrativas, económicas, etc.) que ponen en juego las universidades para su diseño e implementación, los componentes internos de las instituciones que participan y las tensiones asociadas a su funcionamiento, así como sus resultados en términos de equidad en el acceso a la educación superior.

### Motivaciones para su creación y primeros resultados

La UNM da inicio en el año 2011 al Curso de Orientación y Preparación Universitaria (COPRUN). La UNAJ desde el comienzo de sus actividades implementa el Ciclo Inicial (CI) que consta de cuatro materias comunes que se cursan durante el primer año de todas las carreras y a partir del año 2012 complementa esta propuesta con el Curso de Preparación Universitaria (CPU). La UNPaz pone en funcionamiento en el año 2012 el Curso de Ambientación Universitario (CAMU), que es reemplazado en 2014 por el Ciclo de Inicio a la Trayectoria Universitaria (CITU) y en diciembre de 2015 por el Ciclo de Inicio Universitario

(CIU). Estas modificaciones en la denominación y el formato de los cursos, en el caso de UNPaz, están relacionadas con los vaivenes y cambios de autoridades que tuvo esta universidad en sus inicios (designación de dos rectores organizadores y elección de autoridades en asamblea universitaria en el año 2015).

La **fundamentación** de los cursos de ingreso enunciada en todos los documentos oficiales (estatuto, reglamentos y encuesta realizada por el C.I.N. sobre el ingreso en el año 2015<sup>16</sup>) es dar una **respuesta institucional a la demanda del territorio** por acceder a la educación superior y lograr resultados en términos de equidad, entendida -de acuerdo a lo planteado en el marco teórico- como acceso efectivo, compensación de desigualdades, permanencia y logros educativos (López, 2005), a partir de la concepción de que las universidades son agentes encargadas de garantizar el derecho a ir a la universidad (Rinesi: 2012).

“El pasaje de la escuela secundaria a la universidad no es fluido y año tras año, pone de manifiesto los problemas que se plantean en el ingreso a la universidad y la permanencia durante el primer año (...) Las Universidades del Conurbano Bonaerense han contribuido en gran medida a la incorporación de sectores cuyas familias no habían accedido a este nivel educativo”. (Reglamento CPU, UNAJ, 2016)

“La extendida desigualdad social, acompañada por un acceso restringido a los bienes simbólicos, constituye un factor fundamental a considerar en cualquier diseño de una política de acceso a la universidad”. (Encuesta CIN, 2015)

El discurso de los actores refuerza esta perspectiva y muestra un fuerte compromiso de los sujetos, que (se) piensan en su labor como gestores y autoridades a cargo del ingreso, en un marco más amplio de **militancia** política y social:

*“Nosotros somos conscientes de ser una universidad situada en un territorio determinado, con unas problemáticas determinadas y con una población a atender que es **nuestra***

---

<sup>16</sup> Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Comisión Asuntos Académicos: Eje Ingreso al sistema Universitario. Encuesta sobre Ingreso Universitario. Junio 201

*obligación. Al ciclo de ingreso lo pensamos como la **primera medida de inclusión**” (el resaltado es nuestro).*

*“El principal objetivo que busca atender el curso de ingreso, es la posibilidad de lograr una **inclusión verdaderamente democrática**”.*

Tal como se planteó en los capítulos previos, las universidades creadas en el conurbano bonaerense en los últimos dos períodos de expansión institucional en la región (menemismo y kirchnerismo) tienen la característica de presentarse como universidades cuya misión o razón de ser es la relación con su entorno territorial. En esta relación algunas asumieron un perfil más preocupado por ofrecer un saber experto profesional y otras un **perfil militante**. En las entrevistas y documentos institucionales se puede observar que las universidades analizadas corresponden a este último tipo. Esto nos lleva a preguntarnos en qué medida la búsqueda de la inclusión a través de dispositivos como los cursos de ingreso tienen como objetivo, además de la equidad educativa, poder dar respuestas a la base electoral del kirchnerismo o más específicamente de los intendentes que promovieron la creación de las universidades.

Por otro lado, existe una motivación que no aparece en los discursos oficiales -y que tienen todas las universidades nacionales- que son los **mecanismos de asignación de presupuesto**. La fórmula que se usa para la distribución del presupuesto de las universidades nacionales toma en cuenta lo declarado por las mismas en el sistema informático araucano y de allí considera el número de estudiantes inscriptos en el primer año, corregido por un factor de deserción, más los reinscriptos que hayan aprobado dos o más asignaturas en el ciclo lectivo del año anterior (CIN, 2012). Este valor se pondera luego por tres factores relevantes en los costos: a) la economía de escala o tamaño de las universidades (considera la diferencia entre la universidad que presenta el mayor y el

menor número de alumnos y el factor de ajuste se establece a lo sumo en el valor del rango determinado); la complejidad disciplinaria (experimentalidad de las carreras, supone que hay carreras como las tecnológicas y de las de salud que son más costosas); y la actividad académica (el promedio de materias aprobadas por alumno, entendiendo que el alumno que aprueba materias implica uso de aulas, mayor dedicación del personal docente y no docente, etc.); su ponderación es del 45% del total; b) costos normativos: calcula la cantidad de docentes, investigadores, autoridades y personal de apoyo que necesita cada institución, se le adiciona un porcentaje para gastos de funcionamiento e infraestructura y se obtiene un presupuesto estándar por universidad; su ponderación es del 50% del total y c) investigadores: es un algoritmo de distribución en función del número de investigadores ponderados por su categoría y horas de dedicación; su ponderación es del 5% del total (Doberti, 2016 en García de Fanelli, 2016 y CIN, 2012).

Una parte importante del presupuesto depende del número de alumnos regulares (que hayan aprobado al menos dos materias), es por esto que para todas las universidades es vital tener una política de captación y retención de alumnos, a lo que se suma en estos casos por su reciente creación, la necesidad de legitimar que existe una **demanda efectiva** para estudiar en estas universidades y que los estudiantes pueden mantener la **regularidad**.

La magnitud de estos cursos da cuenta de la existencia de una demanda efectiva (UNAJ: “194 comisiones con alrededor de 30 alumnos”; UNPaz: “alrededor de 3400 estudiantes, el 35% del total de la matrícula”; UNM: 2664 inscriptos en la modalidad intensiva en el año 2017 de acuerdo al documento “Informe sobre el perfil de los ingresantes al ciclo lectivo 2017”). Las cifras de incremento de la matrícula (ver tabla 3) muestran no sólo la existencia de una demanda efectiva, sino la alta retención en los cursos

de ingreso donde los alumnos dejan de ser “aspirantes” para comenzar a ser informados como alumnos del primer año de la universidad.

Particularmente sobre los cursos de ingreso, los primeros resultados publicados muestran que existe una deserción de entre 25% y 30% entre los alumnos que se inscriben y no empiezan a cursar. Sobre este fenómeno las universidades tienen hipótesis relacionadas con la facilidad de inscribirse y la distancia en tiempo y posibilidades entre ese trámite y la decisión de empezar a estudiar una carrera universitaria. Sin embargo entre lo que sí comienzan a cursar el ingreso, la retención es cercana al 100% (Villanueva, 2015 y UNM, Perfil de los Ingresantes al ciclo 2017).

### **Objetivos y oferta curricular**

De acuerdo a la voz de los gestores e impulsores, los cursos de ingreso se plantean como objetivos: contribuir a la **socialización en la vida universitaria** y desarrollar en los estudiantes **conocimientos básicos** para el estudio universitario, principalmente en **lengua y matemática**.

El primero de los objetivos se relaciona con acompañar a los alumnos en un proceso de socialización que se considera necesario para que incorporen “las destrezas, habilidades y prácticas específicas que requieren los estudios universitarios”, lo que también es llamado por los actores y en la normativa de los cursos “el oficio de estudiante”. Este proceso de socialización adquiere particular importancia dado el perfil de los estudiantes: ser mayoritariamente primera generación de estudiantes universitarios (con lo cual el “hábitus universitario” no fue transmitido en el seno familiar) y provenir de escuelas secundarias donde hasta hace pocos años “la universidad no estaba en el horizonte de posibilidades”.

Este proceso implica una serie de “ajustes” o “rupturas” con algunos saberes prácticos, o conductas esperadas en los espacios de socialización previos de los estudiantes.

Algunos actores cuestionan el énfasis excesivo en tratarse de primera generación de estudiantes universitarios, dado el riesgo de que se convierta en” una etiqueta que no permita continuar pensando cómo mejorar el desempeño institucional”.

El segundo objetivo está relacionado con transmitir “dos modalidades centrales de la construcción del conocimiento: la lógico-formal y la discursiva” (Encuesta CIN, 2015). El saber matemático o lógico formal es considerado central para el ejercicio de todas las profesiones y la base a partir de la cual es posible incorporar otros saberes más específicos, mientras que las habilidades de lectoescritura (comprensión, redacción de textos y comunicación) se presentan como habilidades básicas requeridas para poder avanzar en los estudios universitarios y como “una de las dificultades identificadas por los docentes universitarios en general sobre los alumnos de los primeros años”.

La oferta curricular refleja los objetivos enunciados. En los tres casos se ofrece un taller o seminario de introducción a la vida universitaria (vinculado con el primer objetivo), matemática o resolución de problemas, lengua o lectoescritura (vinculadas con el segundo objetivo) y en la propuesta de la UNM se incorpora un Taller de Ciencias que “busca acercar a los alumnos a los principales métodos y conceptos que se ponen en juego en la producción del conocimiento científico” (Reglamento COPRUN, Ciclo Lectivo 2016).

**Tabla 7: Oferta curricular de los cursos de ingreso de UNAJ, UNM y UNPaz**

CPU – UNAJ	COPRUN – UNM	CIU - UNPaz
Lengua	Taller de lecto-escritura	Taller de lecto-escritura

Matemática	Taller de resolución de problemas	Taller de Matemática
Taller de Vida Universitaria	Seminario de Aproximación a la Vida Universitaria	Taller de Vida Universitaria y Sociedad
	Taller de Ciencias	

Fuente: Reglamentos CPU (2017), COPRUN (2016) y CIU (2015).

Una mención especial merece la oferta de talleres o seminarios llamados en los tres casos “de vida universitaria”. Los gestores de los cursos mencionan que la incorporación de los mismos en la currícula busca tener una presencia institucional fuerte desde la primera experiencia de los estudiantes en la universidad, para poder transmitir información sobre el funcionamiento de la universidad, su vida política, las carreras, los trámites que deberán realizar durante su vida académica y también reflexionar sobre la historia de la universidad argentina y el lugar que ocupa la institución en la que ingresaron.

Así como vimos la fundamentación de los cursos de ingreso, sus objetivos explícitos y la relación con la oferta curricular, también cabe mencionar cómo se definen estos dispositivos institucionales a partir de lo que **no son**. En este sentido, las autoridades consultadas plantean una clara diferencia con otros dispositivos de ingreso, que desde la perspectiva de estas universidades buscan la **selectividad** y la **eliminación**.

*“Esta preparación no la pensamos en términos de nivelación porque no consideramos que haya un nivel al que tengan que llegar. Tratamos de salir de la práctica de la selectividad”.*

*“Los objetivos son antitéticos a lo que sería una selección por mérito o una eliminación teniendo en cuenta ciertos estándares de rendimiento”.*

A partir de esta definición, el grupo de universidades analizadas intenta diferenciarse de las universidades tradicionales donde los cursos de ingreso terminan

funcionando como filtro o por lo menos demorando el ingreso a las carreras, tal es el caso del CBC de la Universidad de Buenos Aires donde sólo el 50% logra aprobarlo en un año de acuerdo a lo previsto (Ramallo y Sigal, 2010 en Arias, 2014) y donde la desvinculación parecería estar asociada con la imposibilidad de los estudiantes por desarrollar el grado de autonomía necesario para una institución muy compleja (Fernández, et. al., 1999).

### **Elaboración centralizada de los contenidos: tensiones con otros actores universitarios**

Los contenidos de las materias fueron elaborados en un primer momento por docentes de la universidad o referentes externos contratados para este propósito. La forma en que se presentan son **cuadernillos** que son entregados a los estudiantes de manera gratuita (invirtiendo para ello recursos económicos de la universidad) y también están disponibles en versión digital en las páginas web de las universidades. Estos cuadernillos incluyen los contenidos y las actividades para cada una de las clases.

Si bien no analizamos aquí las representaciones de los **docentes de los cursos** de ingreso, excepto de quienes participan también en su gestión, no podemos conocer cómo es percibido por los mismos el contar con materiales estandarizados, pero podemos suponer que este formato puede generar algunas tensiones al restringir las posibilidades de los docentes de preparar sus propias clases, de proponer bibliografía o cuestionar los contenidos definidos institucionalmente. Los gestores de los cursos mencionan que los cuadernillos, si bien fueron elaborados de manera centralizada, luego fueron modificados a partir de la experiencia de los docentes a cargo de las asignaturas del curso de ingreso. Será necesario indagar cómo perciben esta “apertura” a las propuestas de los docentes los propios actores y si esto incide o no en su motivación para trabajar en los cursos de ingreso.

Por otro lado, la centralización de los contenidos y la decisión de que las materias sean comunes a todas las carreras genera **reclamos por parte de algunos docentes y autoridades a cargo de las carreras**, que demandan una formación más específica en el curso de ingreso, para facilitar el trayecto posterior y mejorar los resultados. Esta demanda es percibida por quienes conducen el ingreso como una demanda “exagerada” basada en la representación sobre el “alumno esperado”, que como vimos es una de las dimensiones subjetivas que permite explicar el éxito de los alumnos en las clases ya que puede generar prácticas de exclusión basadas en la percepción por parte de los docentes de los alumnos no se ajustan a este modelo ideal.

*“La decisión de que las materias sean comunes hubo que sostenerla porque algunos departamentos te piden formación en algunas capacidades particulares. **Algunas carreras esperan estudiantes de quinto, no de primero**”.*

*“Es tensionante porque todos los departamentos **quieren que los sujetos están fabricados de acuerdo a la particularidad**”.*

Como se dijo, las universidades tienen como características distintivas la fluidez (asociada a la dificultad para ordenar sistemáticamente las principales funciones de la universidad) y la policentralidad (vinculada a la relativa autonomía que tienen los núcleos que definen las actividades de la universidad, sus unidades académicas). Es por esta razón que las tensiones deben ser procesadas de alguna forma. En este caso los reclamos de los departamentos son atendidos a través de estrategias fuera del aula (por ejemplo “un curso voluntario de matemática a los estudiantes de economía”) y de la posibilidad de acercar a los estudiantes a lecturas propias de los contenidos de las carreras (“Los alumnos están agrupados por Departamento y los textos del anexo bibliográfico sí son provistos por los departamentos para empezar a acercarlos al campo de referencia”).

Quienes sostienen la posición de mantener la centralización en los contenidos, argumentan que esta característica ofrece facilidades para los estudiantes que pueden cambiar de carrera e incluso de horario en el curso de ingreso ya que el cuadernillo establece un cronograma de clases estandarizado.

Por otra parte, centralizar los cursos de ingreso y sus contenidos tiene las ventajas de permitirle a la gestión central no “depender” de las habilidades y estrategias de enseñanza de cada docente. Este punto es importante porque en la evaluación de los cursos de ingreso de las primeras universidades del conurbano bonaerense, fue identificado como una debilidad, sobre todo cuando una parte del cuerpo docente no asume el compromiso con el ingreso y la retención (Arias, et. al., 2014 y Marquina, 2011).

Por último, la centralización les permite a quienes tienen mayor poder de decisión sobre las políticas institucionales, monitorear los resultados en la inclusión de estudiantes para evitar el desgranamiento del primer año, principal objetivo de los cursos por todos los motivos esbozados en el primer apartado de este capítulo.

### **Formato de los cursos**

Si en los objetivos y los contenidos de los cursos se observan muchas similitudes entre los tres casos, no ocurre lo mismo con algunas características referidas al formato de los cursos.

- **Duración y ubicación en el calendario académico**

Este es el aspecto sobre el que hay menos coincidencias y además el que ha tenido más cambios desde el origen de los cursos.

El COPRUN de la UNM es intensivo. Se cursa durante siete semanas. Comienza a principios de febrero y finaliza a mediados de marzo. A partir de 2017 se implementó también la modalidad extensiva, que se cursa durante el primer cuatrimestre.

En la UNAJ, como ya se dijo, la primera estrategia para el ingreso fue el CI que consiste en cuatro materias de cursada obligatorias que están integradas en los programas del primer año de las carreras. En el año 2012 se decidió sumar el CPU, que es de modalidad intensiva y se cursa entre febrero y marzo durante siete semanas (Reglamento CPU, 2016; Estatuto UNAJ).

El CIU de la UNPaz dura 16 semanas y se cursa durante el primer cuatrimestre.

La **duración de los cursos** es una decisión que fue tomada por **límites de infraestructura** (no existían aulas suficientes para cursar paralelamente el curso de ingreso y las carreras durante los cuatrimestres por eso se optó por cursos de verano) y de masa crítica para que las materias se ofrezcan en los dos cuatrimestres, en el caso de UNM. Sin embargo, luego de los primeros años de historia y habiendo mejorado la situación de infraestructura de las universidades (aun cuando sigue habiendo demandas insatisfechas), la UNM decidió implementar la modalidad extensiva “que hizo poner en tensión a la intensiva”, la UNPaz a partir de la asunción de las autoridades elegidas en condiciones regulares de funcionamiento decidió implementar la modalidad cuatrimestral y la UNAJ si bien sostiene la modalidad intensiva (que probablemente se explica por la masividad del ingreso en esta universidad, en el puesto 20 de las universidades nacionales por su matrícula en el año 2015 -Tabla 2- y con un

crecimiento que continúa -Tabla 3-) complementa esta propuesta con el ciclo inicial que también es considerado parte del ingreso.

La **tendencia** observada **a aumentar la duración** de los cursos y que tengan al menos una duración cuatrimestral, responde a la necesidad identificada de darles más tiempo a los estudiantes para el proceso de socialización en la vida universitaria y por otro lado tiene una ventaja muy importante en relación a la continuidad de los docentes, que al estar más tiempo en la universidad tienen más estabilidad y pueden generar un mayor sentido de pertenencia institucional.

- **La asistencia como componente central para el éxito de los cursos**

En la UNAJ y la UNPaz la cursada es tres veces por semana y en cada jornada se cursan dos materias. Esta decisión se explica por la necesidad de evitar que los estudiantes pierdan continuidad en las clases, en caso de no poder asistir algún día de la semana. En la UNM en la modalidad intensiva se cursa todos los días cuatro horas (una materia cada día) y en la modalidad extensiva tres veces por semana.

La asistencia es considerada uno de los elementos centrales para que la estrategia de inclusión funcione, en todos los casos se exige como requisito el 75% de asistencia y existe un sistema de seguimiento que incluye las planillas de asistencia que los docentes usan en las aulas y el control a través de instancias de coordinación.

*“Algo que reforzamos mucho conceptualmente con los estudiantes es la importancia de su presencia en las clases. Son **clases pensadas con estudiantes presentes**. Quizás tienen muy instalado el **hábito de ser más anónimos**.”*

*“El coordinador sigue a los profes y **los asesores controlan las listas de asistencia**. Hay dos listas de asistencia, una la tienen que devolver al asesor (a partir del año que viene va a ser digital).”*

La centralidad que se le da a la asistencia se relaciona con la decisión de desplegar lo que se conoce como estrategias de segunda generación, que tal como vimos en la Introducción, ponen el foco en el diseño curricular y la enseñanza. En palabras de una de las entrevistadas: “se busca que las estrategias de retención no sean externas al aula sino hacia adentro de las materias”. Ya veremos que igualmente las universidades cuentan con las llamadas “estrategias de primera generación” (tutorías, clases de apoyo y otras focalizadas en los estudiantes que tienen mayores dificultades) y cuáles son sus resultados.

- **El formato de evaluación**

La evaluación es pensada como un **diagnóstico** para la institución (que necesita conocer cuáles son los estudiantes con mayores dificultades), para los docentes y para los propios estudiantes. En cada uno de los casos asume una modalidad diferente: en la UNPaz consiste en un trabajo final integrador;<sup>17</sup> en la UNAJ el alumno es aprobado o desaprobado en cada una de las materias (sin nota) y en caso de no aprobar cursa talleres complementarios durante el CI; en la UNM se realiza una evaluación de procesos a través de trabajos prácticos y se establece como requisito la entrega de todos los trabajos.

El seguimiento de la asistencia de los alumnos y el tipo de evaluación elegida para los cursos de ingreso, es consecuente con la decisión de que los cursos no sean de nivelación, ni eliminatorios. Es muy probable que sus **resultados** favorables en términos de retención, respondan en gran medida a estas dos decisiones sobre el formato de los cursos (el seguimiento de la asistencia y el tipo de evaluación). Sin embargo una **dificultad** que puede aparecer para las universidades es que el desgranamiento de estudiantes se postergue y ocurra durante las

---

<sup>17</sup> El trabajo final consiste en la elaboración de un proyecto para el Consejo Superior para trabajar en articulación con un barrio ficticio, que generalmente tiene la misma vulneración de derechos que los barrios de los alumnos que asisten a la universidad.

primeras materias de las carreras, que tienen un sistema de evaluación tradicional. A continuación se tratará la articulación del ingreso con el primer año de las carreras.

### **La articulación con el primer año de las carreras y otras estrategias para reforzar el vínculo de los estudiantes con la universidad**

Como resultado de la evaluación que se realiza en los cursos de ingreso, se idéntica a los alumnos que -cumpliendo los requisitos de asistencia y entrega de trabajos- tienen dificultades para su elaboración. En estos casos se ofrecen distintas alternativas para continuar trabajando el proceso de socialización en la vida universitaria y los contenidos de lengua y matemática con los que encontraron dificultades: en la UNAJ (donde la evaluación no es sólo diagnóstica) si se desaprueba alguna materia, se deben cursar los **talleres complementarios** durante el primer cuatrimestre; en la UNPaz se ofrecen **tutorías iniciales** y se busca convencer a los estudiantes para que acepten al tutor que “los acompaña en organizarse y en las prácticas de lectura y escritura en contexto de estudios”; en la UNM “se establece un **programa de fortalecimiento académico**, que tiene un carácter optativo (...) y que fue asumiendo **distintos formatos para atraer a los estudiantes**”, por ejemplo se creó un espacio en la biblioteca que se llama “Estudiar Matemática”, grupos de estudio que funcionan con un orientador o guía y prácticamente en todos los horarios, ofreciendo la ventaja de ser “espontáneos” ya que el estudiante tiene más autonomía y colabora el “par aventajado”. También se están implementando de manera experimental tutorías de lectura y escritura académica vinculadas a asignaturas específicas.

Por otro lado, durante toda la trayectoria de los estudiantes, las universidades intentan que los estudiantes participen de actividades culturales que refuercen los lazos de comunidad con la institución y también tienen una fuerte presencia en los medios digitales,

como redes sociales o aplicaciones propias creadas para los celulares, para responder a consultas en forma inmediata.

Aunque las universidades relatan cómo diseñan y rediseñan acciones que refuercen los vínculos con la universidad, así como estrategias dirigidas especialmente a evitar que el desgranamiento se produzca al cursar las primeras materias, este es uno de los **principales desafíos** que dista de estar resuelto. La participación en los espacios fuera del aula (estrategias de primera generación) es en general muy baja lo se explica en parte “porque los alumnos que más lo necesitan no se sienten interpelados” y “por la carga de trabajo y cuidado que tienen los estudiantes” para participar en una actividad adicional. Por lo tanto el riesgo de que el problema del desgranamiento no se produzca durante el curso de ingreso pero sí más adelante es aún un tema a continuar trabajando por las instituciones y sus equipos docentes.

### **El perfil de los docentes**

Los docentes de los cursos de ingreso, siendo docentes preuniversitarios, son en su mayoría profesionales con título universitario, aunque hay excepciones como el caso de la UNM que acepta docentes de escuela media de la zona. Tienen experiencia docente en otras universidades, en escuelas medias y algunos son supervisores de escuelas. Cuando se pusieron en marcha las universidades y los cursos, una de las dificultades que tuvieron fue encontrar docentes graduados, por ser la primera vez que funcionaba una universidad nacional en la región y por la distancia con los centros urbanos donde se concentra la actividad académica (Ciudad de Buenos Aires y La Plata). A medida que comenzaron a consolidarse, se diseñaron perfiles específicos para la incorporación de docentes y se definió qué aspectos se priorizarían (que sean graduados, que sean de la zona, que ocupen cargos importantes en la educación media,

que tenga experiencia en educación popular o con el Plan FinEs, que sean docentes de las carreras o que tengan experiencia en investigación).

Así como se destacó en la gestión el compromiso con el ingreso para promover la equidad, los gestores destacan que muchos docentes tienen este mismo vínculo con la tarea realizada en los cursos, dando cuenta también del tipo de relación que establecen las universidades con el entorno:

*“Los profes tienen un fuerte arraigo con el ingreso en la UNPaz. Son **batalladores**, están **interesados por las cuestiones pedagógicas** porque se les aparecen como demandas urgentes. Son trabajadores, están tres veces por semana con 50/60 chicos, ocupándose de sus problemáticas, de exacerbar sus potencialidades...”*

*“(En el CPU) son docentes con la **voluntad de asumir el compromiso**, muy convencidos de la importancia que tienen estas materias con el perfil de estudiantes que tienen estas universidades”*.

El mayor problema vinculado a los docentes y uno de los mayores **desafíos** para el éxito de los cursos de ingreso es que existen **pocas dedicaciones** y gran parte del plantel es contratado exclusivamente para los cursos, lo cual dificulta lograr una fuerte filiación con la universidad. Además la mayor parte de los cargos **no se han concursado**. Este problema tiene distintas escalas en cada uno de los casos:

La UNAJ lo resuelve en parte por tener equipos docentes comunes entre el CPU y el CI (Matemática y Lengua son materias de las dos etapas del ingreso y los docentes de Historia y Prácticas Culturales en el CI, dan clases en el Seminario de Vida Universitaria del CPU). Sin embargo, el CPU es más masivo que el CI (por el desgranamiento -aunque no sea una cifra importante- y porque el CI se ofrece en el primero y el segundo cuatrimestre) y no todos los docentes están disponibles durante febrero, es por eso que “la universidad contrata ad hoc a aproximadamente al 50% de los profesores del curso de lengua y matemática”.

En la UNM ocurre lo mismo en algunas materias y carreras (muchos profesores de matemática están también en las carreras) y además la modalidad extensiva permitió comenzar a contar con un equipo de docentes más estables.

En UNPaz la mayoría no son docentes de las carreras, pero el curso de ingreso tiene una duración cuatrimestral, además pese a los cambios de gestión y de formato del curso “aproximadamente un 85% de los docentes” viene trabajando con cierta estabilidad.

En la práctica la forma en que se organizan los equipos docentes es a través de **coordinadores**, que sí son docentes de la universidad, y que tienen una estabilidad no sólo en la institución sino particularmente con el ingreso: la UNPaz cuenta con “seis profesores que trabajan en la Dirección General de Acceso y Apoyo al Estudiante todo el año como coordinadores curriculares y asesores estudiantiles”; en la UNAJ algunos de los coordinadores “participan en los 15 proyectos de investigación que tiene el Instituto de Estudios Iniciales y también en proyectos de extensión”.

Si bien esta es una encrucijada difícil de resolver porque los recursos y los cargos docentes son escasos y la modalidad del ingreso (acotada a un período del año) lleva a que se priorice cubrir cargos más estables en las unidades académicas, es un problema que las universidades deberán seguir muy de cerca, intentando evitar que se institucionalice una relación de precariedad con los docentes del ingreso. En caso de perpetuarse en el tiempo la situación puede tornarse más problemática: por ejemplo si la universidad quisiera definir un nuevo perfil para los docentes o realizar concursos cuando ya existe una planta docente que desde hace muchos años está al frente de los cursos. Este es un problema que se identifica en el Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires, excepto en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales

donde los cargos son concursados, y que estas universidades deberían intentar evitar dado su reciente creación<sup>18</sup>.

## **La gestión de los cursos en el marco de la política institucional**

- **Estructura de gestión**

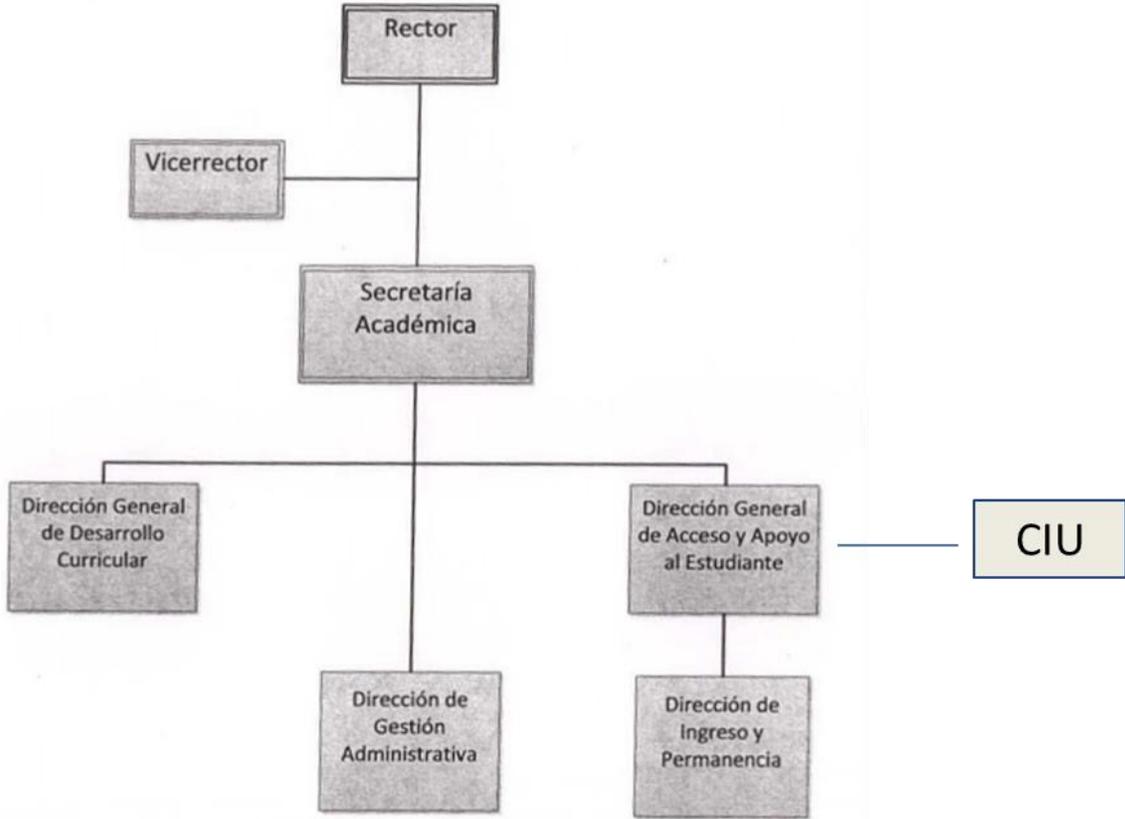
En la UNM y en la UNPaz, en un esquema más tradicional, los cursos de ingreso dependen de Direcciones que forman parte de la estructura de las Secretarías Académicas. En tanto en la UNAJ, el Curso de Preparación Universitaria forma parte del Instituto de Estudios Iniciales que tiene el mismo estatus que otros institutos que hacen docencia e investigación.

A continuación se muestran los organigramas que describen la estructura de gestión en la que se insertan los cursos de ingreso en cada uno de los casos

---

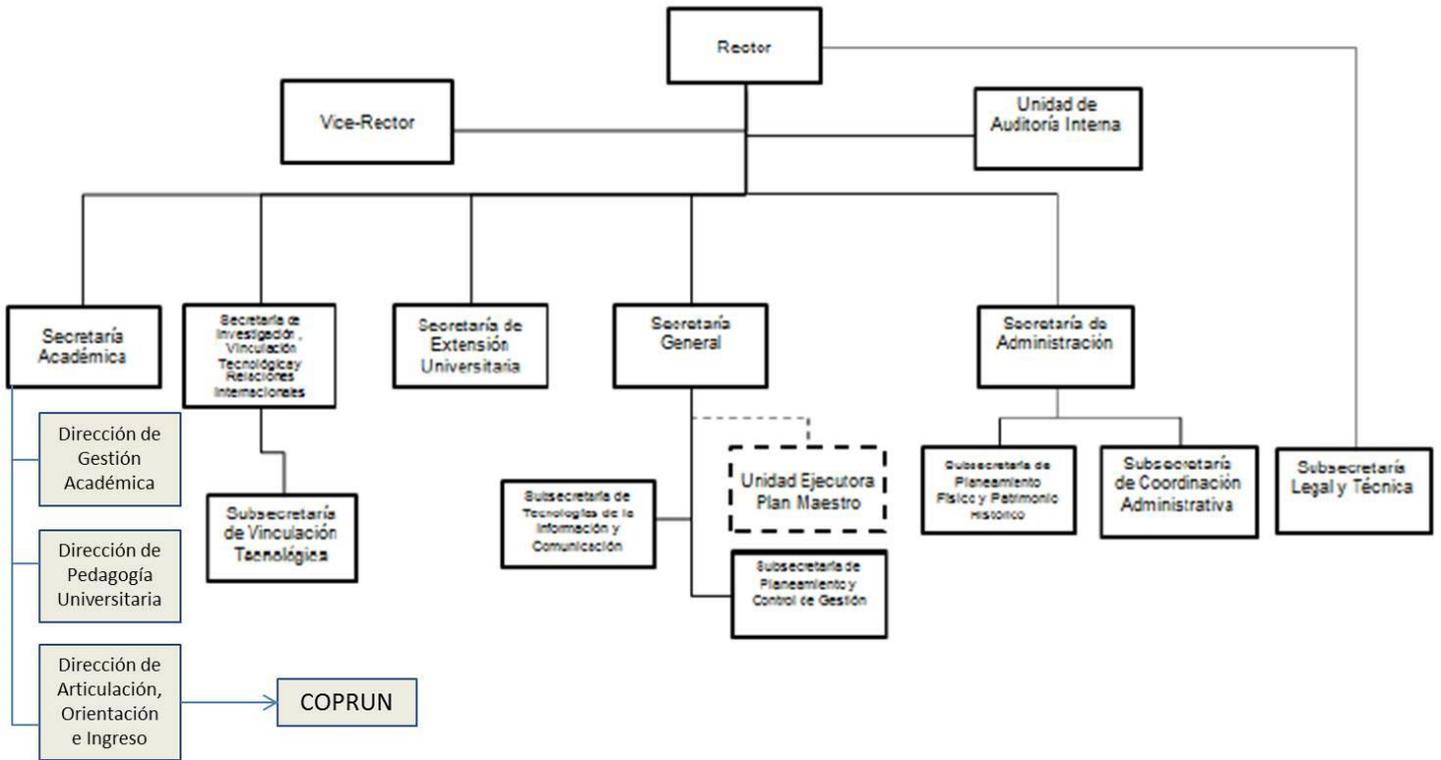
<sup>18</sup> Ver por ejemplo: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-178646-2011-10-11.html> sobre los concursos del CBC-UBA y <https://exactas.uba.ar/institucional/concursos/> sobre los concursos en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA.

**Gráfico 1: Ubicación del Ciclo de Inicio Universitario en la Estructura orgánico funcional de la UNPaz**



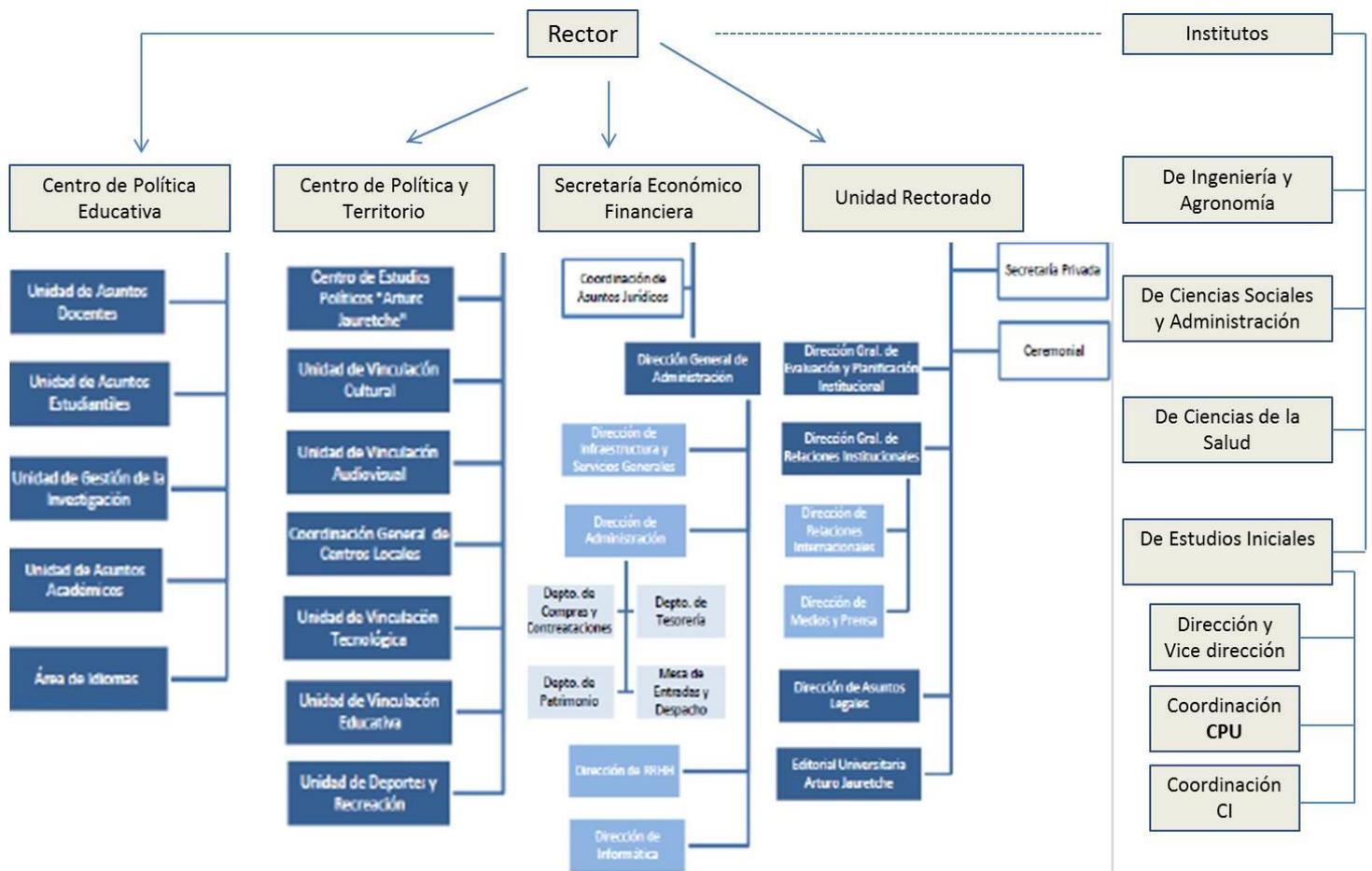
Fuente: Resolución 363/2015 sobre la Estructura orgánico funcional, UNPaz

**Gráfico 2: Ubicación del Curso de Orientación y Preparación Universitaria en la Estructura Orgánico Funcional de la UNM**



Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Autoevaluación Institucional 2011-2015, Octubre de 2017 y a entrevistas

**Gráfico 3: Ubicación del Curso de Preparación Universitaria en la Estructura Orgánico Funcional de la UNAJ**



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Final de Evaluación Externa, CONEAU, 2017, entrevistas y página web UNAJ

Se destaca como una **fortaleza** que en todas las estructuras **la función del ingreso está jerarquizada**, pues ocupa la categoría de dirección. Escapa al alcance de esta tesis poder evaluar los resultados del original esquema de gestión planteado por la UNAJ. En principio se destaca que se atiende conjuntamente el CPU y el CI y por otro lado la existencia de proyectos de investigación propios que permiten reflexionar sobre la tarea realizada.

- **Personal dedicado a la gestión**

Otra cuestión relacionada con la gestión que se recoge de las entrevistas es la **sobrecarga de tareas del personal no docente**, problema que ya fue mencionado como una característica común a las nuevas universidades y que alcanza también a la gestión de los cursos de ingreso, especialmente en épocas de inscripciones.

El perfil de los gestores de los cursos, analizando sus currículum vitae, muestra que son profesionales en las áreas de Educación, Historia, Sociología y Artes. Tienen experiencia en docencia, investigación y en algunos casos en cargos de gestión en el Ministerio de Educación de la Nación y en las estructurales provinciales.

Aunque vimos que la función está jerarquizada por contar con Direcciones a cargo, las limitaciones de personal no docente pueden poner en riesgo la conducción de los cursos de ingreso que, de acuerdo a lo analizado, es un tema muy demandante en horas de recursos humanos puestas al servicio de buscar solución a los desafíos que se plantean, realizar el seguimiento de los docentes, de la asistencia, revisar los materiales, realizar articulación con las escuelas secundarias, etc.

- **Definición de la política institucional**

Más allá de la gestión cotidiana, las decisiones políticas en las universidades atraviesan procesos que pueden caracterizarse a partir de los conceptos de **incrementalismo** y **anarquía organizada**. En las entrevistas realizadas se identifica que las decisiones sobre el formato de los cursos de ingreso y las estrategias dentro y fuera del aula atraviesan este tipo de procesos:

*“Entendemos la política como el resultado de los problemas que vamos identificando y de sus dimensiones”.*

*“Lo vamos pensando y repensando cada año”.*

*“La modalidad de cursada extensiva hizo poner en crisis a la modalidad intensiva”*

Esta forma de tomar decisiones a medida que aparecen los problemas, es habitual en las instituciones universitarias, pero aun así sería importante que se puedan generarse más indicadores de gestión, como un modo de legitimar las decisiones tomadas y la búsqueda de los recursos necesarios para seguir abordando los desafíos que se presentan en el ingreso.

## **La relación con el Estado Nacional**

Como se planteó en la Introducción, las políticas públicas son resultado y a su vez modifican su entorno socio-político, cultural y económico. Asimismo forman parte de un clima de época que traza el menú de soluciones disponibles para los problemas identificados (Chiroleu, Suasnabar, Rovelli, 2012). Las políticas de educación superior tienen la particularidad de que las universidades, a diferencia de otras organizaciones públicas, son autónomas (tienen un gobierno propio y su organización está basada en el conocimiento). Por esta razón se establece una relación particular entre gobierno y oligarquía académica en la que si bien el gobierno establece los lineamientos y reglas generales debe generar consensos y fijar incentivos para promover la adopción de las políticas públicas por parte de los actores universitarios. Por otro lado, en la política universitaria interviene un tercer actor que es el mercado, ya sea a través de la educación superior privada, como de la inserción de lógicas mercantilizadas en la gestión pública.

En los casos seleccionados se identifica un fuerte **compromiso con otras políticas públicas** vinculadas a la equidad educativa y al reconocimiento de los jóvenes como

sujetos de derechos. Asimismo se observa que la relación con el Estado no es entendida como una relación de competencia sino de **colaboración**, en **contra de otras injerencias como el mercado y las lógicas meritocráticas** de la oligarquía académica.

*“Creemos que la universidad actúa en un sistema y en relación con el Estado y las políticas públicas del Estado. También en la incidencia de las universidades en esas políticas públicas. No compartimos la versión liberal de la autonomía. No entendemos a la autonomía como autismo. A su vez comprendemos que para las universidades nuevas, el Estado es la única manera de salir a flote. El Estado debería ser un aliado de las universidades ante otras injerencias: del mercado, de las mismas lógicas universitarias que reproducen ciertos estándares aristocráticos al interior de su cuerpo docente (por ejemplo que se valore más dar clases en los últimos años del grado y el posgrado que en los primeros años)”*.

Los cursos de ingreso son entendidos por las universidades como una forma de dar cumplimiento a la **Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de Educación Superior N° 27.204** sancionada en el año 2015. Por otro lado, han desarrollado diversas estrategias para cumplir con el artículo 4 de esta misma Ley (que reemplaza el artículo 7 de la LES) sobre la posibilidad de que los mayores de 25 años que no hayan finalizado la educación secundaria puedan ingresar al nivel de educación superior siempre que demuestren a través de evaluaciones que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. En estos casos se realizan las entrevistas y exámenes pertinentes y se intenta “fomentar que terminen la escuela secundaria si es vivido como una asignatura pendiente”.

De los programas nacionales destinados a jóvenes y a inclusión educativa, las universidades analizadas vienen trabajando fuertemente para que sus alumnos puedan participar de los **programas de becas** y del **PROG.R.ES.AR**, “brindándoles

asistencia para vencer las barreras para inscribirse”, “difundiendo información sobre cómo son los trámites”, “articulando con las escuelas secundarias para que estén a tiempo los títulos”.

Asimismo, se han implementado los **programas nacionales de articulación con escuelas secundarias** (“Proyecto de Mejora de las Ciencias Exactas y Naturales”, “Programa Nuestra Escuela”), que han permitido mejorar la relación con el entorno territorial.

En el discurso de los gestores se observa una preocupación por la transición de estas iniciativas en la nueva gestión, aunque también una búsqueda por sostener la relación con el Estado Nacional pese a las diferencias políticas, por ejemplo participando del programa NEXOS lanzando en el año 2017 por la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación. Este cuestionamiento es planteado en algunos casos desde la perspectiva de actores que tuvieron participación directa en el Ministerio de Educación de la Nación en la gestión anterior, aunque como se presentó al final del capítulo 1 la política en materia de equidad en el acceso a la educación superior es criticada por diversas razones asociadas a la actualización de los montos de los subsidios, al recorte de programas y a la inclusión de exigencias meritocráticas.

### **La relación con las escuelas secundarias y su incidencia en el perfil de los ingresantes**

Más allá de la participación en los programas nacionales, las acciones de articulación con las escuelas secundarias de la zona también se han realizado por iniciativa propia de las universidades. Los gestores identifican interesantes resultados en estas acciones ya que mejoran la imagen de la universidad y amplían el perfil de estudiantes de la universidad que

en un principio “salió a dar respuesta a una necesidad real de formación en el territorio” y por eso se observaba una media de edad alta (en el caso de UNAJ es de 26 años aunque se redujo dos años con respecto al inicio y en UNM empieza a observarse una menor incidencia del grupo de mayores de 30 años, que en 2017 sólo representaba el 18%, mientras que en los primeros años era superior al 40%).

*“A partir del trabajo de articulación con las escuelas medias, los propios directivos empiezan a ver en el horizonte de posibilidades de sus estudiantes a la universidad.”.*

*“En la UNPaz se hace una vez al año el Modelo de Naciones Unidas y se invita a los estudiantes de escuelas secundarias a participar. Incluso los más jóvenes se dan cuenta de que en la universidad “pasan cosas””*

### **La relación con otras universidades del conurbano bonaerense, semejanzas en el diseño de los cursos de ingreso**

Una última cuestión que queremos incluir antes de realizar una síntesis de las principales conclusiones de este trabajo, es la **similitud** que se observa en las características de los cursos de ingreso de las universidades analizadas y de **otras universidades del conurbano bonaerense** (Marquina, 2011, Arias, et.al, 2014; García de Fanelli, 2015). Estos rasgos comunes son los que nos llevaron a recortar nuestro objeto de estudio por considerar que se trata de un fenómeno particular del sistema de educación superior argentino y también una de las preguntas que nos surgieron al realizar las entrevistas fue cómo se transmite la política universitaria sobre el dispositivo curso de ingreso.

Si bien existen espacios institucionalizados que actúan como instancias articuladoras: la Red de Universidades del Conurbano Bonaerense (RUNCOB) – que en 2017 realizó una serie de encuentros sobre el tema ingreso, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) –

que como vimos realizó una encuesta especial sobre los objetivos y los formatos del ingreso en todas las universidades nacionales- y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES); de acuerdo a lo relevado en las entrevistas, la relación entre las universidades es en muchos casos por contactos personales.

Como resultado del relevamiento realizado, parece identificarse entonces que la existencia de similitudes entre las distintas universidades relevadas se explica no sólo por la circulación de información formal e informal entre instituciones de similares características, sino también por la capacidad que el formato de los cursos de ingreso ha mostrado para cumplir el objetivo de inclusión de estudiantes.

## Conclusiones

El análisis de los  **cursos de ingreso**  de las  **universidades**  creadas a partir de  **2009**  en el  **conurbano bonaerense** , desde un  **enfoque organizacional**  y asumiendo a los mismos como  **dispositivos institucionales** , buscó interpretar cómo fueron diseñados y qué tensiones se dieron en su creación y puesta en marcha, así como las modificaciones realizadas en su breve historia. Entendíamos que estos procesos se habían generado en instituciones complejas ya que, como todas las universidades, quienes toman las decisiones necesariamente deben negociar las mismas con las unidades académicas y con los distintos claustros que forman parte del gobierno universitario. Además, al tratarse de instituciones abiertas, estas negociaciones también incluyen a otros actores locales y nacionales que se deben contemplar para obtener presupuesto, apoyo político, en infraestructura, etc.

El trabajo de campo realizado en las universidades y basado en entrevistas a los gestores de los cursos y las autoridades universitarias, que en la mayoría de los casos participaron de la gestación de los cursos, nos permitió conocer cómo se tomaron las decisiones y también se desandaron algunos pasos siguiendo una  **lógica incremental**  que intentó ir resolviendo los problemas que se presentaban así como las tensiones o demandas internas y en caso de que no funcionaran proponer nuevos cambios.

Por otro lado la decisión de darle un enfoque organizacional a nuestro trabajo se basó en una toma de posición respecto de qué factores permiten explicar -pero sobre todo modificar- la equidad en el ingreso al nivel de educación superior, entendiendo que si bien el origen socioeconómico es el factor más influyente a la hora de explicar el éxito académico, la medida en que esta variable determina el éxito educativo es

mucho mayor si no se implementan políticas a favor de una efectiva democratización de la educación.

Sin embargo, en tanto observadores del fenómeno, no sólo decidimos enmarcar el análisis de los cursos de ingreso en el plano institucional sino que también buscamos interpretarlos como una política pública de educación superior. Para ello nos basamos en la siguientes idea: la creación de universidades nacionales en zonas históricamente marginadas de la educación superior, si bien no respondió a una planificación centralizada a nivel del estado nacional, fue producto de un particular clima de época y sus estrategias de inclusión- entre ellas el dispositivo curso de ingreso como una de las centrales- muestran un “**curso de acción**” que a la vista del observador es afín con la democratización del derecho a acceder a la universidad.

La **instalación** de esta política pública **en agenda** fue posible principalmente por el impulso de los municipios y por la posibilidad de contar con apoyo legislativo. En ese sentido se dio una “oportunidad histórica”, mencionada en los debates parlamentarios, que ciertamente no es posible saber cuándo volverá a presentarse, teniendo en cuenta que hasta ahora en Argentina sólo se identifican tres períodos de importante expansión institucional en el sistema universitario: el comienzo de la década de 1970 (creación de 13 universidades nacionales), los primeros años de la década de 1990 hasta la sanción de la Ley de Educación Superior (creación de 10 universidades nacionales y 10 universidades privadas) y el período iniciado a partir de 2009 (creación de 18 universidades nacionales).

Además de las alianzas que hicieron posible esta política de expansión institucional, consideramos que hay otros factores que permitieron que se instalara en agenda y lograra el consenso suficiente para convertirse en política pública. Por un

lado existen cuestiones históricas como la asociación de la universidad con la movilidad social de los sectores medios (más que con la producción de conocimiento original, hasta la década de 1960 y en muchas universidades aún hasta la actualidad). La gratuidad y el acceso irrestricto impulsadas desde el peronismo por la mayoría de los gobiernos democráticos, son medidas que reflejan y retroalimentan esta asociación. Por otro lado el lugar que la cuestión de la equidad asumió en la agenda internacional de la educación superior en las Declaraciones de UNESCO de 1998 y 2009 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU. Por último, la asociación con características propias del “clima de época” como el incremento de la inversión en educación, en ciencia y tecnología, las políticas dirigidas a la equidad educativa (Plan FinEs y PROG.R.ES.AR) y a la redistribución del ingreso en general (por ejemplo Asignación Universal por Hijo), así como la interpelación directa a los jóvenes por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Algunas de las características comunes que encontramos en los cursos de ingreso de los tres casos seleccionados -UNPaz, UNAJ y UNM- y que nos llevan a pensar los mismos como una **política pública de educación superior** (coordinada entre políticas nacionales como la propia creación de estas universidades, programas nacionales dirigidos a la equidad educativa, instancias interinstitucionales como el CIN y la RUNCOB y principalmente las propias instituciones) son las motivaciones para la creación de los cursos declarados en los discursos y en los documentos instituciones, la jerarquización en la estructura orgánico funcional, la oferta curricular, la centralización de contenidos y actividades, la decisión de realizar evaluaciones diagnósticas en lugar de eliminatorias y de subsidiar los materiales de estudio, la centralidad dada a la asistencia a clase, el trabajo con coordinadores docentes, la

búsqueda de articulación con programas nacionales destinados a jóvenes y a inclusión educativa y con el nivel secundario local.

Como vimos, el hecho de que en los tres casos aparezcan fundamentaciones similares sobre de los cursos de ingreso se explica porque las universidades creadas en el conurbano bonaerense, durante el último período de expansión institucional, tienen la característica de presentarse como universidades cuya misión o razón de ser es la **relación con su entorno territorial** y a asumir esta relación desde un **perfil militante**. Por otro lado, hay motivaciones no declaradas que están relacionadas con la necesidad de contar con alumnos regulares para legitimar y sostener su propia existencia y para obtener presupuesto, debido al peso que tiene el número de alumnos en el cálculo del presupuesto de cada universidad.

Independiente de cuál sea la combinación de motivaciones que explique la creación de los cursos y la inversión de recursos humanos, económicos y de enseñanza que hacen las universidades en los mismos, sus **primeros resultados** muestran una retención de casi la totalidad de los alumnos que se inscriben y empiezan a cursar, también que continúa aumentando el número de inscriptos y que ha bajado la edad de los ingresantes, posiblemente porque ya se ha atendido en los primeros años la demanda latente de la zona y por el trabajo realizado en articulación con las escuelas secundarias. Estos resultados y la posibilidad de retener a casi la totalidad de estudiantes muestran una política activa de la universidad por mejorar la **equidad** en el acceso a la educación superior, entendida como la posibilidad de obtener iguales resultados en los estudios superiores compensando las desigualdades por origen étnico, género y situación socioeconómica. Asimismo muestra la existencia de una política pública destinada a mejorar la equidad en el acceso al nivel superior en el

sistema de educación superior, al favorecer el ingreso y la permanencia a poblaciones históricamente rezagadas por barreras geográficas, económicas e institucionales (como vimos ingresos como el CBC de la UBA requieren un alto grado de autonomía por parte de los aspirantes a ingresar en la universidad).

Es muy probable que los buenos resultados se expliquen por algunas de las características comunes antes enunciadas (jerarquización en la estructura orgánica funcional, tipo de evaluación, importancia dada a la asistencia, centralización de los contenidos y becas de materiales). Estos aspectos comunes indican que los dispositivos institucionales cursos de ingreso forman parte de lo que se conoce como “**estrategias de segunda generación**”, focalizadas en el trabajo en el aula y basadas en el enfoque organizacional de la equidad, que muestran tener más éxito que las estrategias de primera generación basadas en los individuos y en acciones desarrolladas fuera del aula como las tutorías o clases de apoyo. Además, teniendo en cuenta los problemas identificados en otras universidades nacionales (por ejemplo en el CBC de la UBA y en las universidades del conurbano bonaerense creadas en la década de 1990), algunas de estas características de los cursos muestran que las universidades tomaron en cuenta las experiencias de otros casos para su diseño e implementación.

En este sentido, las fortalezas identificadas en los cursos y sus resultados permitirían confirmar la **primera hipótesis** de nuestra tesis, que planteaba que la creación de universidades en regiones antes rezagadas y las iniciativas de retención desarrolladas por las mismas (especialmente sus cursos de ingreso) contienen la capacidad de elevar simbólicamente y materialmente el piso de equidad educativa. Para complementar estos resultados sería interesante continuar trabajando con las

representaciones de los estudiantes que recién ingresan a la universidad para conocer el peso que tuvo conocer por familiares o conocidos la forma en que se trabaja en los cursos, así como también indagar en los estudiantes avanzados qué influencia tuvo el ingreso a la universidad durante el resto de sus trayectorias educativas.

En términos de resultados hay tres cuestiones más a atender. La primera es la proporción de estudiantes que se inscriben y no empiezan a cursar (entre 25% y 30% de acuerdo a las entrevistas). Las universidades no han realizado estudios sistemáticos sobre las causas de este desgranamiento aunque tienen hipótesis relacionadas con la facilidad de inscribirse y la distancia en tiempo y posibilidades entre ese trámite y la decisión de empezar a estudiar una carrera universitaria. La segunda cuestión es cómo generar evidencia que permita mostrar los resultados de las universidades y de sus dispositivos para promover la equidad, reemplazando la medición sólo por el número de egresados que da lugar a manifestaciones contrarias a la inversión pública en la educación superior<sup>19</sup>. Para ello resulta muy importante la producción de indicadores cuantitativos a partir de estudios de panel que permitan realizar el seguimiento de las distintas cohortes y la realización de estudios cualitativos que permitan mostrar las representaciones de los estudiantes. La tercera cuestión es qué tan sostenible son estos resultados cuando los mismos están basados en una entrega militante de los actores, teniendo en cuenta que la misma si bien permite el acceso a recursos externos cuando el gobierno de turno es del mismo signo, dificulta la continuidad de las políticas institucionales cuando el gobierno es del signo político contrario, como ocurre en la coyuntura actual. Este problema es importante principalmente en relación con el

---

<sup>19</sup> Ver por ejemplo <https://www.lanacion.com.ar/1588252-universidades-se-reciben-solo-27-alumnos-de-cada-100-que-ingresan>

Estado Nacional porque la mayor parte de los recursos de las universidades nacionales provienen de su presupuesto, aunque también del gobierno provincial y municipal a cargo de los otros niveles de educación y de algunos fondos importantes para estas universidades como los utilizados para la ampliación edilicia.

Asociado a la cuestión del perfil de las universidades, aparece un eje problemático que viene recorriendo la **historia de la expansión universitaria argentina**, que es **qué tipo de instituciones atiende el crecimiento de la matrícula** que viene produciéndose -sólo interrumpido por los gobiernos militares- desde la década de 1940. Mientras que en otros países de la región la mayor demanda de educación superior, que comenzó a mediados del siglo XX, fue atendida por un entramado institucional que en paralelo a este fenómeno se complejizó y modernizó (aunque sin mantener la política de ingreso irrestricto), en Argentina fue asumido mayoritariamente por las universidades tradicionales que mantuvieron por muchos años un perfil profesionalista. Recién en la década de 1960 comienza un proceso de modernización en algunos sectores del sistema universitario que no lo alcanza en su totalidad. Los reiterados golpes de estado fueron un impedimento para que estos procesos pudieran expandirse con facilidad. En 1983 con el retorno de la democracia el estado nacional intenta reconstruir los vínculos con las universidades y tiene lugar una explosión del crecimiento de la matrícula, que generó mayor “presión” sobre las instituciones existentes. La década de 1990 se caracterizó por la modificación sistémica de las instituciones universitarias y por la diversificación institucional. Las nuevas casas de estudio, seis de las cuales se situaron en el conurbano bonaerense, formularon en sus proyectos fundacionales la necesidad de fortalecer la vinculación con el medio social, la inserción en el entorno de referencia. Como modo de abordar

esta relación con el entorno (que es siempre una definición basada en una relación entre actores y no la consecuencia de problemas objetivos), algunas asumieron un perfil basado en saber experto como una cualidad de la profesión académica, otras un perfil basado en una “entrega militante” y otras un perfil mixto. El período que se inicia en 2003 asumió las características ya enunciadas en términos de inversión, de programas destinados a promover la equidad educativa y de expansión institucional. Las universidades creadas a partir del año 2009 en el conurbano bonaerense también definieron como misión atender las necesidades de su entorno geográfico, por el momento con un perfil militante. Queda abierto el interrogante sobre si este conjunto de universidades mantendrá este perfil o podrán constituirse como instituciones que pueden proveer también un saber experto, por ejemplo consolidando y tratando de atraer grupos de investigación. Nuevamente, como hace más de setenta años se pone en juego qué tipo de institución atiende y promueve una nueva demanda de educación superior y con qué capacidades lo hace.

Pasando a la **segunda hipótesis**, que planteaba que las características institucionales de los cursos de ingreso (propuesta académica desarrollada, modos de contratación de los docentes, oferta de clases de apoyo) inciden en la efectividad de los mismos para evitar el desgranamiento de alumnos durante el primer año de sus trayectorias universitarias, podemos decir que la misma se confirma pero debe reformularse.

Como vimos en el marco teórico y en las entrevistas, parecen más importantes las características propias de los cursos y su propuesta dentro del aula que las estrategias fuera del aula. En este sentido, la hipótesis debería reformularse porque la oferta de estrategias como las clases de apoyo, no parece una de las debilidades

institucionales a reformular en el diseño de los cursos de ingreso para mejorar su efectividad.

Con relación al mismo tema de las estrategias fuera del aula surge una primera preocupación que está alineada con lo planteado por esta hipótesis. El acompañamiento que se hace de los estudiantes durante el ingreso, entendiendo al mismo como la transición a la vida universitaria, no se condice con el trabajo que se hace durante las primeras materias de la carrera, donde el acompañamiento institucional que se propone está más basado en las estrategias de segunda generación (tutorías y espacios de apoyo) de asistencia voluntaria. En este sentido, parece importante que las universidades continúen trabajando con los docentes del primer año para identificar de qué manera se puede abordar la cuestión de la equidad educativa en estas materias dentro del aula, con los materiales de estudio, con el seguimiento de la asistencia, etc. De esta forma podría evitarse que el desgranamiento ocurra cuando los alumnos inician sus carreras y que el problema de la deserción no ocurra en la “bienvenida” pero sí en las primeras materias.

Por otro parte algunas características institucionales de los cursos son aún problemáticas y las universidades deberían tener un plan para resolverlas o bien para buscar el presupuesto que permita hacerlo. La primera es la filiación de los docentes con la universidad. Dado que el ingreso es muy numeroso, que no tiene continuidad todo el año y que se dispone de pocos cargos, en muchos casos son contratados ad hoc y no son docentes de la casa. Esta cuestión debería atenderse para que a medida que las universidades crezcan y se consoliden, puedan contar con planteles estables para el ingreso y también regularizar la relación con los docentes. Lo mismo ocurre con los no docentes, se manifiesta un claro déficit de personal en los planteles que atienden la

gestión de las universidades, lo cual incide negativamente en la posibilidad de planificar más actividades de articulación con el sistema educativo local o de producir informes e indicadores necesarios para mostrar los resultados de la gestión.

Adicionalmente, en el inicio de las universidades se presentaban importantes problemas de infraestructura que incidieron en la decisión de pensar en formatos de cursos de verano para el ingreso. Aunque aún no se han resuelto todos los problemas edilicios, se observa una tendencia a darles una duración al menos cuatrimestral y este es un cambio promisorio de la implementación de los cursos.

Por último aparece la cuestión de los programas nacionales que acompañan a las políticas de equidad educativa de las universidades y su continuidad, discontinuidad o transformación (el nuevo programa Nexos para cursos de capacitación, los cambios en el PROG.R.ES.AR, etc.), donde la estrategia de las universidades debería seguir siendo buscar la mayor cantidad de vínculos con las áreas del estado que pueden proveer fondos u otro tipo de apoyos para las actividades que realizan, sin perder su capacidad crítica como actores del sistema universitario para cuestionar aquellos aspectos de la política nacional que consideran opuestos a sus objetivos como universidades situadas en territorios con importantes problemáticas socio-económicas.

Los desafíos de los cursos de ingreso recién identificados, si bien requieren de una planificación que contemple soluciones a mediano plazo, tienen el límite de la disponibilidad presupuestaria. La Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior N° 27.204, promulgada en 2015, dejó planteada la cuestión de la equidad en el ingreso como una responsabilidad indelegable del Estado, pero no tiene su correlato en el presupuesto

nacional, ni hoy en día el apoyo político en el poder ejecutivo y legislativo nacional. Una estrategia que podría mejorar el posicionamiento de las nuevas universidades para instalar en agenda la necesidad de incrementar el presupuesto (y así poder contar con más cargos, materiales, etc.) es la producción de informes e indicadores sobre resultados antes mencionada. Esta tesis limitó su alcance a describir cómo funcionan las experiencias seleccionadas pero consideramos que el trabajo de indagación puede continuar desde la academia y desde los propios responsables de las instituciones para contar con evidencia que permita sustentar lo confirmado en la primera hipótesis: que las universidades creadas en regiones donde su población históricamente estuvo excluida o tuvo grandes barreras para acceder a la universidad, realizan una importante tarea con los recursos que disponen, para elevar el piso de equidad educativa y que realmente fue una oportunidad histórica crearlas y también lo es seguir mejorando sus políticas.

## Bibliografía

**Accinelli, Adriana y Macri, Alejandra** (2016). “La creación de las universidades nacionales del conurbano bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales”, Buenos Aires: Revista Argentina de Educación Superior.

**Aguilar Idañez, María José y Ander Egg, Ezequiel** (2013). “Evaluación de servicios y programas sociales”. Buenos Aires: Lumen Argentina.

**Aguilar Villanueva, Luis** (1992). “La Hechura de las Políticas (Estudio Preliminar)”. México: Miguel Angel Porrúa.

(1993). “La Implementación de las Políticas Públicas (estudio preliminar)”. México: Miguel Angel Porrúa.

**Albornoz, Mario y Gordon, Ariel** (2011). “La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)” en Albornoz, Mario y Sebastián, Jesús (Eds.). Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España. Madrid: CSIC.

**Aliaga, Jorge** (2018). “PROG.R.ES.AR será más difícil para los jóvenes” en <http://www.jorgealiaga.com.ar>

**Arias, María Fernanda; Mihal, Ivana; Lastra, Karina; Gorostiaga, Jorge** (2014) “El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en Argentina: Una análisis de las políticas institucionales para favorecer la retención”. México: Revista Mexicana de Investigación Educativa.

**Barrera, Karina** (2014) “La política de creación de nuevas universidades en Argentina (1990-2013) como objeto de investigación”. IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

**Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude** (2003). “Los herederos: los estudiantes y la cultura”. Buenos Aires: Siglo XXI

**Bourdieu, Pierre** (2005). “Capital Cultural: escuela y espacio social”. Buenos Aires: Siglo XXI

**Brunner, José Joaquín** (1990). “Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos”. Santiago de Chile: FECE.

**Capelari, Miriam Inés** (2009). “Las configuraciones del rol del tutor en la universidad argentina: aportes para reflexionar acerca de los significados que se construyen sobre el fracaso educativo en la educación superior”. Revista Iberoamericana de Educación, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

**Carballeda, Alfredo Juan** (2008). “Problemáticas sociales complejas y políticas públicas”. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i1.409>. ISSN 2011-0324.

**Castellani, Ana; Llanpart, Flavia** (2012). “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal”. En: Papeles de Trabajo, Revista electrónica IDAES. Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 155-177. Papeles de trabajo.

**Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica; Rinesi, Eduardo.** Compiladores. (2012): “La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades” Chiroleu, Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.

**Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio; Rovelli, Laura** (2012). “Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados, en busca de nuevos horizontes. Instituto de Estudios y Capacitación – Federación de Docentes Universitarios. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Clark, Berton** (1983). “El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

**Collier, David** (1994) “El método comparativo: dos décadas de cambio”. En Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (editores). La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Universidad:

**De Cicco, Marcelo y Robba, Ignacio** (2014) “PROG.R.ES.AR., una política pública nacional para un problema mundial: el desempleo juvenil”, Nota técnica N°87. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

**Di Bello, Mariana; Romero, Lucía; Vaccareza, Leonardon** (2016). Universidad y Entornos: revisión conceptual y propuesta para su abordaje. Curitiba, Paraná, Brasil.

**Di Giovambattista, Ana Paula; Gallo, Pablo; Panigo, Demian** (2014) El impacto distributivo del “PROG.R.ES.AR” en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. La Plata: VII Jornadas de Economía Crítica.

**Ezcurra, Ana María** (2011). “Igualdad en educación superior: un desafío mundial”. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento e Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios.

**Fernández, Alberto; Iriarte, Alicia; Pozzi, Graciela; Planes, César** (1999) “La Universidad Pública en tiempos de incertidumbre un debate pendiente”. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC

**Fukuyama, Francis** (2004).” La Construcción del Estado”. Barcelona: Ediciones B. Capítulo 1.

**García de Fanelli, Ana** (1997). “Las nuevas Universidades del Conurbano: misión, demanda y construcción de un mercado académico”. Buenos Aires: Documentos CEDES, Serie Educación Superior.

(2014) “Inclusión social en la Educación superior argentina: Indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación”. Montevideo: Pág. Educ. vol.7 no.2.

(2015) “Políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas”. Buenos Aires: Debate universitario.

(2016) “Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Argentina”. Centro Universitario de Desarrollo (CINDA)-Universia.

**García de Fanelli, Ana y Jacinto, Claudia** (2010). “Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias”. México: Revista Iberoamericana de Educación Superior.

**Glaser, Barney G; y Strauss, Anselm L.** (1967). “The Discovery of Grounded Theory. Strategies”.

**Gracia Toscano, Ana Laura (Coord.)** (2012). “Adolescentes y secundaria obligatoria. Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)”. Los Polvorines: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Hurtado, Diego** (2010). “La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso:1 930-2000”. Buenos Aires: Edhasa.

**Juarros, María Fernanda y Martinetto, Alejandra** (2008) “Análisis en torno al acceso a la universidad de los sectores sociales de menores ingresos”. Buenos Aires: Revista Temas y Debates Número 16.

**Krotsch, Pedro** (2001). “Educación superior y reformas comparadas”. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

**Lindblom, Charles** (1991). “El proceso de elaboración de políticas públicas”. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas”. México: Porrúa.

**López, Néstor** (2005). Equidad educativa y desigualdad social. Bs. As. IPEE UNESCO.

**Lucardi, Anabella Celeste** (2017). Tesis: “La creación de universidades en el conurbano bonaerense entre 2003 y 2011 como política pública democratizadora”. Buenos Aires: Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.

**Marquina, Mónica** (2011). “El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los ´90: las nuevas universidades del conurbano bonaerense”, en N. Gluz (comp.), Admisión a la universidad y selectividad social, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 63-86.

**Martínez Nogueira, Roberto** (1995). “Análisis de políticas públicas”. Buenos Aires: INAP.

**Martínez Porta, Laura** (2014). “Universidad y territorio: La Universidad como agente de desarrollo local”. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.

**Martínez, Silvia y Correo, Néstor Horacio** (coord.) “Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI”. Congreso PreAlas. Universidad de Buenos Aires.

**Miranda, Ana** (2008). “Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI”. Buenos Aires: Revista de Trabajo, Año 4, Número 6.

**Mollis, Marcela** (1999). “El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismo internacionales, entre la autonomía y la heteronomía”. En Perfiles Educativos, enero-junio, núm. 83/84

**Mónaco, Julián** (2016). “Universidad, ingreso y gratuidad”. Le Monde Diplomatique. Edición Nro 203 - Mayo de 2016, Suplemento UNIPE #40. Disponible en <http://www.eldiplo.org/archivo/203-jueces-contra-politicos/universidad-ingreso-y-gratuidad/>

**O'Donnell, Guillermo** (1984). “Apuntes para una Teoría del Estado”, en Oscar Oszlak (comp.), Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires: Ed. Paidós.

**Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Doc. CEDES/CLACSO, N° 4, Buenos Aires. DE: [www.oscaroszlak.org.ar](http://www.oscaroszlak.org.ar)

**Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto** (2007). “La Agenda Estatal y sus Tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”. Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies Vol. XXXVII, 1, 79-110.

**Paviglianiti, N., Nosiglia, C., Marquina, M.** (1996). “Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad”. Buenos Aires: Miño y Dávila editores..

**Parrino, María del Carmen** (2010). “Deserción en el primer año universitario. Dificultades y logros.” Memorias del X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Mar de Plata: UNMdP.

**Pérez, Germán y Natalucci, Ana (Ed.)**(2012). “Vamos las bandas: Organizaciones y militancia kirchnerista”. Buenos Aires: Nueva Trilce.

**Pérez Rasetti, Carlos** (2014) “La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores”. Buenos Aires: Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR, Número 2.

**Pierella, María Paula** (2014) “El ingreso a la universidad pública: diversificación de la experiencia estudiantil y procesos de afiliación a la vida institucional” México: Revista Universidades, núm. 60, abril-junio, 2014, pp. 51-62

(2015) “El ingreso a la universidad pública en la Argentina. Los profesores de primer año como actores claves en el diseño de políticas inclusivas”. Buenos Aires: Editorial Teseo.

**Prego, Carlos y Romero, Lucía** (2010). “La gran transformación académica en la UBA y su política a fines de los años 50” en Prego, Carlos y Vallejos, Oscar (comp.) “La construcción de la ciencia académica: Instituciones, procesos y actores en la universidad argentina del siglo XX”. Buenos Aires: Editorial Biblos.

**Rezaval, Julieta** (2008), Tesis: “Políticas de inclusión social a la educación superior en Argentina, Chile y Perú”, Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO Argentina.

**Rinesi, Eduardo** (2012). “Hoy la educación universitaria puede ser pensada como un derecho” en Bicentenario Revista de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

**Rofman, Adriana** (comp.) (2010). “Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón”. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2014). “Territorio, sociedad y política en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Observatorio del Conurbano Bonaerense/ Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.

**Romero, Lucía; Buschini, José; Vaccarezza, Leonardo; Zabala, Juan Pablo** (2015). “La universidad como agente político en su relación con el entorno municipal”. Buenos Aires: Revista Ciencia, Docencia y Tecnología, Número 26.

**Romero, Lucía; Di Bello, Mariana; Vaccarezza, Leonardo** (2016). “Instituciones de educación superior y entornos socio-productivos. El caso de las Universidades Nacionales de Quilmes y Lanús. Argentina”. Curitiba, Paraná, Brasil.

**Rovelli, Laura** (2011) “Movilidad Académica, Lógicas Institucionales y Actividad Científica Un estudio sobre investigadores universitarios en las universidades nacionales de Quilmes, General Sarmiento y San Martín” (tesis de doctorado). Buenos Aires.

**Sánchez, María Isabel** (2018) “Una Universidad para los jóvenes de Florencio Varela” (Tesis de Maestría), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDDA Repositorio Institucional de Acceso Abierto.

**Scott, W.R., Ruef, M. Mendel P.J. & Caronna, C.A.** (2000). “Institutional change and Healthcare Organizations. From Professional Dominance to Managed Care”. Chicago:

University of Chicago Press.

**Solis Pérez, Pedro y López Villarreal, Blanca (2000).** “El concepto de anarquías organizadas en el análisis organizacional”. México: Revista Contaduría y Administración Número 197.

**Suárez, Lourdes y Arce Carolina (2010).** “Condiciones de vida en el conurbano bonaerense” en Rofman, Adriana, op.cit. 2010.

**Suásnabar, Claudio y Rovelli, Laura (2012).** “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente” en Chiroleu, Adriana; Suasnabar, Claudio; Rovelli, Laura (2012). “Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados, en busca de nuevos horizontes. Instituto de Estudios y Capacitación – Federación de Docentes Universitarios. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Tauber, Fernando (2015)** “Hacia el segundo manifiesto. Los estudiantes universitarios y el reformismo hoy” - 1a ed. La Plata: EDULP.

**Tinto, Vincent (1998).** “Reflexiones sobre el abandono de los estudios superiores”. México: UNAM.

(2004). “Learning Better Together: The Impact of Learning Communities on Student Success”. Higher Education Program. Syracuse, New York: Syracuse University.

**Tiramonti, Guillermina (2004) (comp.)** “La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media”. Buenos Aires: Ed. Manantial.

**Villanueva, Ernesto (2015).** “Nuevas universidades para nuevas generaciones: el desafío de la masividad, la inclusión y la calidad. Una revisión de modalidad de ingreso en la Universidad Nacional Arturo Jauretche, en Argentina”. Buenos Aires: Revista Argentina de Educación Superior.

### **Leyes, declaraciones, debates parlamentarios**

- Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) (2009) Declaraciones y plan de acción. Perfiles educativos vol.31 no.125. México.
- Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009) COMUNICADO (8 de julio de 2009) Disponible en: [http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf)
- Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción y Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior, Acciones prioritarias en el plano nacional, 1998. Disponible en [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

- Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Versión taquigráfica, 20° Reunión, 15° Sesión Ordinaria, 2 de diciembre de 2009
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Versión taquigráfica, Sesión Ordinaria, 11 de noviembre de 2009
- Ley de Educación Superior N° 24.521, promulgada parcialmente en 1995
- Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, promulgada en 2006
- Ley de Educación Nacional N° 26.206, promulgada en 2006
- Leyes Nacionales N°26.575 (Creación de la Universidad Nacional de Moreno), 26.576 (Creación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche) y 26.577 (Creación de la Universidad Nacional de José Clemente Paz), promulgada en 2009
- Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior N° 27.204, promulgada en 2015

### **Fuentes de datos secundarios**

- Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Comité Técnico. Modelo de asignación presupuestaria. Texto unificado de los Acuerdos Plenarios 465/03, 508/04, 660/08 y 690/09. Marzo 2012.
- Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Comisión Asuntos Académicos: Eje Ingreso al sistema Universitario. Encuesta sobre Ingreso Universitario. Junio 2015.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP) (2014), Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. “Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Información censal del año 2010 Enero 2014 (Versión ampliada con datos departamentales)”. Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>
- Departamento de Información Universitaria (DNPeIU), Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (2016) “Síntesis de Estadísticas Universitarias, Argentina 2014-2015 y Anuario 2015”. Disponible en <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar>

## **Documentos para el análisis de los casos**

### **Universidad Nacional Arturo Jauretche**

- Ley Nacional 26.576 de 2009 (Creación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche)
- Proyecto institucional
- Resolución CONEAU N° 160/2011, Dictamen en relación con la solicitud de puesta en marcha de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Estatuto provisorio
- Primera autoevaluación institucional 2010-2015
- Reglamento Curso de Preparación Universitaria (CPU) 2017
- Informe Final de Evaluación Externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), Julio de 2017

### **Universidad Nacional de José C. Paz**

- Ley 26.577 de 2009 (Creación de la Universidad Nacional de José Clemente Paz).
- Resolución CONEAU N° 1300/2012, Dictamen en relación con la solicitud de puesta en marcha de la Universidad Nacional de José Clemente Paz
- Estatuto provisorio Universidad Nacional de José C. Paz, año 2014.
- Resolución 53/2015, Reglamento del Ciclo de Inicio Universitario
- Resolución 363/2015, Estructura orgánico funcional
- Resolución 338/2017, Padrones provisorios de los estamentos docentes, estudiantes y no docentes

### **Universidad Nacional de Moreno**

- Ley Nacional N°26.575 de 2009: Creación de la Universidad Nacional de Moreno
- Proyecto institucional, 2010
- Resolución CONEAU N° 408/2011, Dictamen en relación con la solicitud de puesta en marcha de la Universidad Nacional de Moreno
- Estatuto, año 2013
- Reglamento Curso de Orientación y Preparación Universitaria (COPRUN), Ciclo Lectivo 2016, Aprobado por Resolución UNM-CS N° 125/14 y modificatoria UNM-CS N° 197/15
- Informe de Autoevaluación Institucional 2011-2015, Octubre de 2017
- Informe sobre el perfil de los ingresantes al ciclo 2017, Secretaría Académica, Departamento de Estudios y Asistencia Técnica

## **Anexo 1: Guía de entrevista a los responsables de los cursos de ingreso**

- 1) Política de la universidad en materia de ingreso
  - a) ¿Cuál es la política de la universidad para el ingreso de estudiantes?
  - b) ¿Cómo se relaciona la política de ingreso con la misión de la Universidad?
  - c) ¿Cuál es el índice de abandono/desgranamiento?
  - d) ¿Qué estrategias tiene la universidad para evitar el desgranamiento de estudiantes en general y en el primer año en particular?
  
- 2) Diseño institucional del curso de ingreso
  - a) ¿Cómo se decidió el diseño del curso de ingreso? Enumerar características para saber por qué se tomaron esas decisiones y qué discusiones hubo en la Universidad en la gestación del curso.
    - Duración
    - Alternativas para la cursada: presencial, semipresencial, virtual, de verano, etc.
    - Materias obligatorias y por carreras
    - Apoyo con tutorías
    - Seguimiento de los alumnos (telefónico, correo electrónico, redes sociales)
    - Articulación con el grado
    - Becas de la Universidad para ingresantes
    - Otras
  
- 3) Historia del curso de ingreso
  - a) ¿Cuándo empezó a funcionar el curso de ingreso?
  - b) ¿Qué cambios se realizaron luego de su primer año de funcionamiento y en los años posteriores?
  
- 4) Gestión
  - a) ¿Qué lugar ocupa el curso de ingreso en el organigrama de la universidad?
  - b) ¿Existe un responsable directo?
  - c) ¿Cuentan con personal para la gestión del curso?
  - d) ¿Tienen un sistema de inscripción y seguimiento?
  - e) ¿Tienen indicadores para evaluar los resultados del curso?
  
- 5) Contexto nacional, provincial y local
  - a) ¿Con qué programas nacionales del kirchnerismo articularon las estrategias para el ingreso de la Universidad?
    - Programa de articulación con la escuela media
    - Programa nacional de becas universitarias / becas TICs / becas bicentenario
    - Programa de calidad universitaria
    - Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR)

- b) ¿Qué resultados tuvo esta articulación? ¿Contribuyeron los programas nacionales a la permanencia de los estudiantes en la universidad?
  - c) ¿Cómo es la articulación con el gobierno de la provincia de Buenos Aires? ¿Existe apoyo del gobierno provincial para el ingreso y la permanencia de estudiantes?
  - d) ¿Cómo es la articulación con el/los municipios donde funciona la Universidad? ¿Existe apoyo de la intendencia para el ingreso y la permanencia de estudiantes?
- 6) Plantel docente – Solicitar datos y nómina
- a) ¿Cómo se selecciona el plantel docente? ¿Qué antecedentes son valorados para la selección (antecedentes docentes, de investigación, en cursos de ingreso de otras universidades)
  - b) ¿Qué tipo de contratación tienen?
  - c) ¿Se concursaron los cargos o existe el plan de concursarlos?
  - d) ¿A qué Departamento/Instituto pertenecen los docentes?
  - e) ¿Son docentes de las carreras de grado?
  - f) ¿Existen estructuras de cátedra?
  - g) ¿Qué posibilidades tienen de hacer carrera docente/académica?
  - h) ¿Qué proporción tiene dedicación simple/semiexclusiva/exclusiva?
  - i) ¿Integran proyectos de investigación? ¿Se alienta la participación?
  - j) ¿Qué proporción tiene título de posgrado? ¿La universidad apoya la posgraduación?
- 7) Resultados – Solicitar datos
- a) ¿Cuáles son los resultados del curso de ingreso en los siguientes aspectos?
    - Aumento de la matrícula
    - Proporción de alumnos que permanece en la universidad
    - Equidad: Aumentar las posibilidades de permanencia para los estudiantes sin antecedentes familiares de acceso a la universidad, con experiencias
    - Transmisión de contenidos
    - Generación de hábitos universitario
  - b) ¿Cuáles son las fortalezas del curso de ingreso?
  - c) ¿Cuáles son las principales dificultades para alcanzar los resultados buscados?
  - d) ¿Cuáles son los planes de la universidad para mejorar los cursos de ingreso y sus resultados?

## **Anexo 2: Cargos de las personas consultadas y entrevistadas**

### **Universidad Nacional Arturo Jauretche**

- Coordinadora Curso de Preparación Universitaria
- Coordinador Ciclo Inicial
- Directora Centro de Política y Territorio
- Asesor

### **Universidad Nacional de José C. Paz**

- Secretario Académico
- Directora General de Acceso y Apoyo al Estudiante
- Asesor

### **Universidad Nacional de Moreno**

- Ex Secretaria Académica
- Directora de articulación, orientación e ingreso