

2015

Dossier

“¿Hacia un nuevo mapa universitario?

**La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno
en Argentina”, por Mónica Marquina y Adriana Chiroleu**

Propuesta Educativa Número 43 – Año 24 – Jun. 2015 – Vol1 – Págs. 7 a 16

¿Hacia un nuevo mapa universitario?

La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina

MÓNICA MARQUINA*
ADRIANA CHIROLEU**

El sistema universitario argentino se transformó de manera sustantiva en los años noventa a través de un conjunto de políticas implementadas por el gobierno nacional y el establecimiento de prácticas que, como la evaluación de la calidad o la búsqueda de eficiencia, eficacia y equidad, respondieron a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial. En estos años se produjo además un crecimiento significativo de la oferta privada que empujó una lenta pero persistente expansión de la demanda social en este sector de gestión junto a la fundación de un nuevo grupo de universidades nacionales.

Por entonces, la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95 (LES) introdujo nuevos mecanismos de regulación y de financiamiento competitivo que potenciaron la capacidad de orientación de la vida universitaria por parte del gobierno nacional. De tal manera, en el marco de las llamadas reformas del Estado de “segunda generación” (Ozslak, 1989), el sector universitario fue adoptando mecanismos e instrumentos provenientes del ámbito privado.

Luego de la crisis económica, política y social de 2001, la nueva etapa política iniciada por Néstor Kirchner en 2003 y continuada a partir de 2007 por su esposa Cristina Fernández, se propuso dar vuelta la página de las reformas neoliberales recurriendo a una política de gobierno centrada en la idea de *crecimiento con inclusión social*. En este marco, en el año 2006 la Ley Federal de Educación de 1993 fue reemplazada por la Ley Nacional de Educación basada en una concepción de ésta como bien público y como derecho social, que incorporó como protagonistas relevantes a nuevos actores sociales de grupos minoritarios, a la vez que incluyó una concepción ampliada de educación pública, dentro de la que se articulan la gestión estatal, la gestión privada y la gestión social o cooperativa.

La introducción a través de esta norma de cambios significativos en los niveles de educación básica y obligatoria no tiene, no obstante, un correlato en el nivel superior. En tal sentido, la Ley de Educación Superior de 1995 sigue vigente más allá de las instancias de debate para su reformulación que se sostuvieron por más de una década. Y esto es así por diversas razones: por una parte, puede atribuirse a la voluntad política del gobierno de no abrir un frente de discusión en el sector universitario, tradicionalmente contestatario. Por otra, sin embargo, la no innovación normativa en el sector merece asociarse a la aquiescencia de los actores universitarios que, tras dos décadas, han resignificado o se han adaptado a las nuevas reglas de juego universitario, incorporándolas a las diferentes culturas institucionales, disciplinares y gremiales. Esta conformidad responde además a las cordiales relaciones entre el sector universitario y el gobierno nacional y al sustantivo mejoramiento de los salarios y del financiamiento institucional.



* Dra. En Educación Superior, Universidad de Palermo; Master of Arts in Higher Education Administration, Boston College (EEUU); Lic. en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Investigadora-Docente, Universidad Nacional de General Sarmiento. E-mail: momarquina@gmail.com

** Dra. en Ciencias Sociales, FLACSO Brasil / Universidad de Brasilia; Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario; Docente Universidad Nacional de Rosario; Investigadora Independiente de CONICET. E-mail: achiroleu28@gmail.com

En este contexto, la política universitaria que se fue conformando en estos doce años se caracteriza por la convergencia de una pluralidad de programas, dentro de los cuales ocupan un lugar especial las denominadas políticas inclusivas y democratizadoras¹, las que abordaremos a partir del análisis de la ampliación de la oferta institucional y la significativa expansión del financiamiento de los estudiantes pertenecientes a los sectores sociales más desfavorecidos. La evidencia parece indicar que por esta vía se ha implementado un cambio significativo del mapa universitario en términos territoriales y sociales con la expansión de la cobertura institucional y de las bases sociales de la institución.

1- La agenda universitaria durante las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner: el financiamiento como organizador de las iniciativas oficiales

Los doce años de continuidad de los gobiernos encabezados por Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) se plasman en el sector universitario en la conformación de una agenda de gobierno organizada en torno a un conjunto de ejes articuladores: calidad, pertinencia, inclusión e internacionalización (Chiroleu, 2012). Las dos gestiones guardan sin embargo algunos contrastes interesantes.

Durante los años del gobierno de Néstor Kirchner, dominados inicialmente por los efectos de la crisis económica de 2001, la cesación de pagos a los acreedores externos y la necesidad de construir poder político y apoyos internos, el tema universitario parece no haber constituido una prioridad en la agenda de gobierno. En tal sentido, se mantuvieron algunos programas iniciados en los años noventa, como el *Programa Nacional de Becas Universitarias* o el *Programa de Incentivos a Docentes Investigadores*, creado en el año 1993 y vigente desde entonces.

Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner puede observarse, en cambio, la proliferación de programas dotados de un financiamiento marginal pero creciente. A través de los mismos se orientaron propósitos específicos y diversos de política que aplicaron el mecanismo de financiamiento (competitivo y no competitivo) de múltiples ventanillas (García de Fanelli, 2008), también denominado "efecto regadera" (Suasnábar y Rovelli, 2012)². El mismo supuso la convergencia de numerosos programas con diverso grado de competitividad que permitieron que todas las instituciones accedieran a sumas de envergadura diversa que complementaban el presupuesto global.

Una de estas líneas se orientó al *Mejoramiento de la calidad*, iniciándose con programas que financiaron los planes de este tenor para las carreras reguladas, o de interés público. Es así como desde 2007 hasta la actualidad existen programas con fondos no competitivos orientados a diferentes carreras que de manera sucesiva fueron desarrollando procesos de acreditación: PROMEI I y II para mejorar la calidad de la enseñanza en las Ingenierías, PROMAGRO en las Ciencias Agrarias, PROMFyB en Farmacia y Bioquímica, PROMVET en Veterinaria, PROMARQ en Arquitectura, PROMED en Ciencias Médicas, PROMOD en Odontología y PROMFORZ en las carreras de Ingeniería Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista.

De manera complementaria, se inauguró una línea de financiamiento a *Proyectos de Apoyo*, entre ellos el PACENI para las Ciencias Exactas, Naturales, Económicas e informática (2009-2011); el PROSOC, para carreras del área de las ciencias sociales (2008-2010) y el PROHUM, para las humanidades (2010-2012). Estos programas surgieron, en su mayoría, a partir de la presión ejercida por Consejos de Decanos de carreras afines (u organizaciones similares) que nucleaban a representantes de las carreras no reguladas, con el objeto de articular políticas y reclamar apoyo para el mejoramiento institucional en condiciones similares a las de las carreras reguladas.

Otros programas se orientaron a la articulación de sectores o instituciones. INTER U (2009-2010) apoyó el intercambio horizontal de estudiantes, docentes y técnicos entre universidades en las ciencias exactas y naturales; asimismo, el programa de *Articulación e integración de la formación docente* (universidades e institutos terciarios) funcionó entre 2008 y 2009. Se pusieron en marcha

además varios programas que tuvieron por objeto la articulación de la universidad con la escuela media, con diversas denominaciones: *Articulación Escuela Media* (2004, 2008, 2010), *Apoyo al último año en Ciencias Exactas y Naturales* (2009), *Universidad y Escuela Secundaria* (2010 - 2015), este último también direccionado a la articulación entre el secundario y la universidad, en las Ciencias Exactas Naturales y Tecnologías. Más recientemente se ha creado el programa *La universidad en los barrios, los barrios en la universidad*, dirigido a estimular y orientar a los jóvenes provenientes de sectores sociales tradicionalmente excluidos de la institución en la decisión de ingresar a la misma.

Otro conjunto de acciones procuraron fortalecer el vínculo de las universidades con la comunidad, relación que comenzó a desarrollarse bajo el concepto de *Universidad y Territorio*. Estas acciones se mantienen actualmente, y ganan protagonismo entre otras medidas convocantes a la presentación de proyectos por parte de las universidades. Entre ellos, el programa *Cooperativismo y Economía Social* (2014-2015); el programa *Vinculación tecnológica* (2008-2015), que procura articular a las universidades con el sector productivo local y la comunidad; y el programa de *Extensión Universitaria* (2008-2015), actualmente denominado *Universidad, Estado y Territorio*. En este rubro también cabe mencionar al *Programa de Voluntariado Universitario* vigente desde 2008. El mismo se propone profundizar la función social de la universidad, integrando el conocimiento generado en las instituciones con las problemáticas más urgentes del país, a partir de la participación de estudiantes y docentes junto a la comunidad.

Otra línea de orientación de acciones sostenida principalmente a partir de 2007 es la del desarrollo de redes internacionales, a través del *Programa de Promoción de la Universidad Argentina* (PPUA). En el mismo sentido, pero desde otras "ventanillas" y dependencias, se financian proyectos de cooperación bi o multilateral (MERCOSUR - UNASUR) a través del *Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional* (PIESCI)³.

Si bien en 2007 se inició la experiencia de Contratos - Programa, como forma de fomentar el desarrollo de los proyectos institucionales de las universidades a partir de los procesos de evaluación externa, no se ha encontrado evidencia, al menos de manera formal, del sostenimiento de estas políticas en un sentido integral. La modalidad de ventanillas múltiples en función de objetivos de política gubernamental ha predominado por sobre el fomento de proyectos institucionales comprehensivos y autónomos, a los que podrían incorporarse objetivos nacionales de política con financiamiento específico. Más bien pareciera que la segunda modalidad ha sido la norma desde 2007, colocando a las instituciones ante el desafío de articular todos esos incentivos en un proyecto institucional integrador.

Como novedoso, en relación al período considerado, se destaca desde 2007 la implementación de un programa para el desarrollo de infraestructura en las universidades, gestionada desde la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Los fondos se asignan directamente a las instituciones, según criterios de distribución que no han podido corroborarse para este trabajo, pero que también resultan significativos para atender un rubro fundamental para el desarrollo de la actividad formativa y de investigación.

Finalmente, merece una mención especial la política salarial tendiente a satisfacer la demanda gremial de incremento de los salarios, los que estuvieron por años seriamente retrasados y hoy han encontrado un nivel razonable en relación a otros tipos de actividad laboral⁴. También cabe considerar la atención gubernamental a la demanda corporativa del sector universitario en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), por la asignación de recursos de libre disponibilidad; los mismos suelen llegar a las instituciones en la segunda mitad del año, a través de una planilla específica (Planilla B) de distribución de recursos desde la Jefatura de Gabinete, a partir de la disponibilidad de fondos provenientes de la recaudación impositiva no previstos en los presupuestos anuales.

Podría decirse entonces que, para contener a un sector como el universitario que históricamente había sido esquivo al peronismo, el gobierno desarrolló a partir de 2007 una modalidad de direccionamiento de políticas a partir de múltiples ventanillas convocantes de proyectos en diferentes temas prioritarios, con escasa evaluación del impacto de estos programas. También

optó por privilegiar la distribución de fondos como respuesta a la presión política y la existencia de acuerdos en el CIN y con los gremios, manteniendo al sector relativamente calmo a partir de la satisfacción financiera de sus demandas (Marquina, 2012).

Entre las acciones orientadas a fortalecer las relaciones con el medio y favorecer la inclusión de sectores sociales tradicionalmente alejados de la universidad ocupa un lugar especial la creación de nuevas universidades nacionales, la cual genera un cambio significativo del mapa universitario nacional.

2- La ampliación de la oferta institucional: la creación de nuevas universidades

La ampliación de la red institucional universitaria se produjo especialmente a través de la creación de universidades nacionales; de hecho, en el período 2003-2014 se fundaron quince nuevas universidades públicas, mientras que cuatro proyectos que cuentan con media sanción parlamentaria aguardan su aprobación final.

Mirada en perspectiva, esta política de expansión ha generado una verdadera transformación de la configuración del sistema. A diferencia de lo acontecido en los años noventa, cuando la tendencia expansiva del sector universitario de gestión estatal se combinaba con la del sector privado⁵ o la diversificación del sistema a través de la incorporación de instituciones de formato diferente al universitario, en este período estaríamos en presencia de una contratendencia de características singulares. En efecto, en aquellos años, la política de expansión obedecía a iniciativas gubernamentales que pretendían encauzar el incremento de la demanda por educación superior y, junto con la creación de once universidades nacionales y veinticinco universidades privadas, se fundaron institutos universitarios (6 estatales y 7 privados), los cuales se orientaban a una única rama del saber. También se preveía la conformación de colegios universitarios y la continuidad del funcionamiento de los institutos terciarios (de formación docente y técnica), y las universidades provinciales, todas opciones previstas en la LES. Esta tendencia a la diferenciación del sistema fue común a América Latina, y dio origen al surgimiento de ofertas de diverso tenor en procura de contener la demanda social también heterogénea que se ejercía sobre el tercer nivel educativo.

Como rasgo singular, en lo que va del siglo XXI en Argentina se advierte el desarrollo de una contratendencia con relación a aquella diferenciación, la cual se ubica más próxima a la inercia de la tradición argentina (y latinoamericana) que asigna un valor social privilegiado a la universidad. En este marco, podemos reconocer dos ciclos de creaciones. El primero sucede entre 2007-2012, momento en el que se fundan nueve universidades nacionales: Moreno, Oeste, Arturo Jauretche, José C. Paz, Río Negro, Tierra del Fuego, Avellaneda, Villa Mercedes y Chaco Austral. El segundo ciclo se presenta en 2014, con la creación de otras seis universidades nacionales: Hurlingham, Alto Uruguay, Rafaela, Comechingones, de la Defensa, de las Artes, siendo las dos últimas transformaciones de institutos universitarios. En espera de una resolución favorable, en el Congreso aguardan su turno los proyectos de universidades nacionales de: Ezeiza, Scalabrini Ortiz, Almirante Brown y Universidad Pedagógica, esta última una nacionalización de la Universidad Pedagógica provincial.

Estas instituciones, en línea con las fundadas en los años noventa, rompen con el esquema tradicional de organización interna de la universidad; en este sentido, sus unidades académicas no son facultades, sino institutos, centros, escuelas o departamentos. Su estructura organizacional y académica está fuertemente centralizada con baja autonomía relativa de las unidades académicas. En algunos casos su personal técnico administrativo está profesionalizado, es decir, no proviene del ámbito académico ni administrativo tradicional, y el nivel de autoridades está muy ligado a la política partidaria local o nacional. Asimismo, presentan innovaciones respecto del modelo de cogobierno tradicional en lo que respecta a la composición de las instancias colegiadas de decisión a las cuales incorporan, en varios casos, a actores externos a la universidad, como representantes del consejo social o del gobierno local o provincial. Por otra parte, en general, en los órganos

colegiados es mayoritario el peso de autoridades y docentes por sobre otras representaciones.

Del grupo de universidades del primer ciclo sólo dos instituciones se han normalizado, es decir, hoy funcionan con cogobierno y su planta se ha concursado (Río Negro y Moreno). Al respecto, la LES establece en su art. 49 un período máximo de cuatro años desde su creación, el cual ya ha expirado largamente.

Un número importante de las nuevas instituciones se concentra en el Gran Buenos Aires sin que se hayan especificado con claridad los criterios de la localización territorial, ni quede evidenciada la presencia de una planificación regional o nacional, existiendo algunas demostraciones que muestran que sus proyectos provinieron de iniciativas locales tanto comunitarias como políticas. La mayoría de las instituciones del conurbano responden a demandas de caudillos políticos del oficialismo y de las restantes, unas pocas obedecen a un claro criterio geográfico (Tierra del Fuego, Río Negro, Rafaela) y poseen una oferta de carreras muy vinculada a su región y a la promoción de desarrollo a través de la formación de profesionales en actividades productivas específicas.

El primer ciclo de creaciones respondió en general a proyectos avalados por el CIN (tal como lo requiere la LES) con posterior intervención de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), mientras que las instituciones creadas en 2014, con excepción del caso de la Universidad de Rafaela, tuvieron dictamen negativo del CIN. Estas situaciones generaron polémicas en el momento del proceso de sanción, y no contaron, en general, con el consenso de las diferentes fuerzas políticas.

Si focalizamos en las nuevas instituciones del conurbano, las mismas se enmarcan en una política nacional de inclusión en la educación superior. Así lo atestiguan sus proyectos de creación en los cuales se sostiene que las mismas se plantean como opciones alternativas de las grandes universidades tradicionales, caracterizadas por la masividad y cierto anonimato en el vínculo con los estudiantes. Las nuevas instituciones se presentan como innovadoras en la forma de recibir a los estudiantes universitarios de primera generación, los que requieren de atención específica y diferenciada en sus trayectorias educativas por pertenecer a sectores socialmente desfavorecidos. Estas propuestas, además, se plantean como articuladoras de programas de terminalidad de la escuela media también guiados por el objetivo de la inclusión (Mónaco y Herrera, 2015).

Por su parte, presentan variantes en su oferta académica. En general, prima el dictado de carreras masivas y de bajo costo como las licenciaturas en Administración, Relaciones del Trabajo, Comunicación Social. La Licenciatura en Enfermería aparece también como oferta distintiva en varias de estas instituciones, probablemente vinculada a una constatada falta de profesionales en esta área, así como otras carreras de Licenciatura o Tecnicaturas vinculadas a la salud. Las carreras de Ciencias Económicas también están presentes, así como algunas Ingenierías (Química, Informática, Petróleo, Industrial, Electromecánica). Por el contrario, sólo se ha registrado un caso de carrera de Medicina (U.N. Arturo Jauretche) y una carrera de Abogacía (U.N. José C. Paz).

Estas creaciones, que procuran generar nuevas posibilidades a sectores sociales para los cuales la universidad no constituía una opción asequible, se combinan con la expansión de diversos formatos de apoyo económico a los estudiantes carenciados.

3- Programas de financiamiento estudiantil

Durante estos años se han producido también cambios sustantivos en materia de financiamiento estudiantil para la inclusión de grupos socioeconómicos desfavorecidos y vulnerables. Los mismos se traducen en la desaparición de los Créditos Universitarios, la ampliación del número y del menú de becas y la búsqueda de orientación de la matrícula hacia carreras consideradas prioritarias para el país a través de Programas de apoyo económico diferenciales.

En este sentido, el actual sistema de Becas Universitarias se origina a mediados de la década del noventa, en el contexto de la reforma del Estado y el desarrollo de una política universitaria en sintonía con las recomendaciones del Banco Mundial. La búsqueda de “equidad” y calidad que primó en esos años promovía el arancelamiento universitario, la selectividad en el acceso y, como correlato, incluía un financiamiento de la demanda. Se establecieron así el *Programa Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior* (PNCEES)⁶, cuya última convocatoria se hizo en 1999 y se extinguió finalmente un año después y el *Programa Nacional de Becas Universitarias* (PNBU) que aún continúa vigente.

Este último, que está dirigido a estudiantes de universidades nacionales provenientes de hogares en situación de pobreza estructural requiere, para su renovación, la aprobación de dos materias al año con un promedio no inferior a siete (7) puntos, incluidos los aplazos (Reglamento, cap. III). El PNBU incorpora a partir del año 2000 líneas especiales de ayuda a indígenas y discapacitados para reducir la incidencia de factores discriminatorios.

El caso de los discapacitados: para favorecer la inclusión de este grupo se puso además en funcionamiento el *Programa Política de discapacidad para Estudiantes Universitarios* (PODES), el cual diseña, desarrolla e implementa las políticas de accesibilidad para estudiantes universitarios promoviendo la igualdad de oportunidades en la formación universitaria. El Programa se articula en torno a tres ejes: Equipamiento Tecnológico, Equipamiento Universitario, Becas Universitarias.

Un análisis de la evolución cuantitativa de la demanda de este tipo de becas permite comprobar que ésta ha ido en aumento en los últimos años de la mano del desarrollo de estos programas focalizados. En este sentido, según datos del Programa PODES, en 2009 se otorgaron 92 becas y en 2014, 341.

El caso de los indígenas: El Reglamento de Becas establece que podrán inscribirse los alumnos que provengan de una comunidad indígena, y cuya pertenencia a la misma sea avalada por los consejos locales o regionales de cada una de ellas, reconocidos como tales por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (Reglamento PNBU, art. 18). En términos cuantitativos, la demanda de becas es aún muy reducida aunque en lento crecimiento y apoyada en los últimos años por Programas especiales para aborígenes dentro de las propias Universidades Nacionales, como por ejemplo el de la Universidad Nacional del Nordeste. El último dato disponible corresponde al año 2012, cuando se otorgaron 111 becas.

Hasta 2007 el PNBU constituía el único programa de becas del Ministerio e incluía las carreras de grado de distintas ramas de estudio y las tecnicaturas en informática dictadas en Institutos Universitarios y Universidades Nacionales. A fines de 2008, con la creación del *Programa Nacional de Becas Bicentenario* (PNBB) y el *Programa Nacional de Becas de Grado TICs* (PNBTICs), el PNBU pasa a cubrir las carreras de grado no incluidas en esos dos programas.

El PNBB y el PNBTICs suponen el establecimiento por primera vez de una política que busca a través de la ayuda económica orientar la matrícula hacia áreas prioritarias para el país. El primero, según la respectiva normativa, brinda ayuda económica a alumnos que cursan carreras científico técnicas (licenciaturas, ingenierías, profesados y tecnicaturas)⁷ en instituciones universitarias y no universitarias de gestión pública para estimular el acceso, la permanencia y la graduación de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos, a carreras consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país. El segundo, atiende a alumnos de carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Para renovar la beca se requiere acreditar el cursado del 50% de las materias en el primer año, en el segundo año, la aprobación de dos materias y a partir de tercero se incrementan los requisitos aunque en ningún caso se solicita la obtención de una determinada calificación (Reglamento Becas Bicentenario, art. 29). Por otra parte, las universidades asumen el compromiso de implementar tutorías y formas de acompañamiento de los estudiantes becados que permitan obtener mejores resultados académicos. Para la asignación de todas las becas tienen prioridad los grupos socioeconómicos más vulnerables y luego la asignación se efectuará por mérito académico.

Las becas suponen una política inclusiva orientada a reducir las dificultades económicas de jóvenes provenientes de sectores sociales desfavorecidos; por el monto de ingresos que suponen, no cubren los costos de oportunidad, pero sin duda colaboran para la manutención del alumno en el sistema universitario. No se conocen, sin embargo, evaluaciones de esta política que viene desarrollándose desde 1996; tampoco se brindan datos en torno a la cantidad de alumnos con becas que se han graduado, desertores, regularidad de los estudios, etc.

A partir de 2014 se desarrolla además el *Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos* (PROGR.ES.AR) que busca generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre dieciocho y veinticuatro años con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad en la educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas que los califiquen en ambientes de trabajo (Decreto 84/2014 del P.E.).

El programa establece que para el caso de estudios terciarios o universitarios los alumnos deberán acreditar haber aprobado dos materias luego del primer año de recibir la prestación, cuatro, una vez cumplido el segundo año, y a partir del tercer año un porcentaje de las asignaturas de la carrera que irá aumentando a razón de un 10% por año de percepción (Resolución 51/2014 de la ANSES que reglamenta el artículo 5 del Decreto 84/2014). No se establece ninguna exigencia en términos de calificaciones a obtener, eliminando de esa manera el sesgo meritocrático.

Se otorga además la denominada *Beca estímulo* a estudiantes universitarios que, estando comprendidos en el PROGR.ES.AR; cursen una carrera considerada estratégica para el desarrollo productivo y tecnológico del país, en una Universidad Nacional y cumplan con el requisito académico estipulado por el *Programa Nacional de Becas Bicentenario*. El monto de la beca estímulo comprende la diferencia existente entre el monto anual otorgado por el PNBB de acuerdo al año de cursada del beneficiario y la suma otorgada por PROGR.ES.AR.

En 2014, el 31% de los jóvenes que obtuvieron el Programa PROGR.ES.AR asistían a la universidad y un 12% lo hacía a establecimientos terciarios. Por otra parte, a partir de 2015 la percepción mensual es del orden de \$900 (\$ 10.800 anuales), coincidentes con el monto otorgado por el PNBU, pero inferior al cobro mínimo para carreras de grado del PNBB (\$ 12.960 para alumnos de primero y segundo año).

En términos absolutos el volumen de becas pasó de 1.600 en el año 2000 a 45 mil en 2012 y si a esto se suma el apoyo económico proveniente del PROGR.ES.AR que alcanza a alrededor de 175 mil jóvenes, queda plasmado un cambio sustantivo en el auxilio a los sectores sociales más desfavorecidos para su inclusión en la educación superior. De esta manera se ha generado una ampliación de las bases sociales de la institución al menos en términos de acceso a las mismas. Las dificultades que los grupos recién incorporados presentan en su tránsito por la universidad sin embargo plantean un fuerte desafío que requiere una política educativa integral y articulada entre todos los niveles⁸.

4- Consideraciones finales

En este trabajo hemos abordado algunas de las principales transformaciones de la agenda de gobierno en materia universitaria en los últimos doce años, lapso en el que se sucedieron los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. A través del análisis surge que a partir de 2007 comienzan a advertirse, de forma más elocuente, acciones gubernamentales que convergen en una transformación del sistema universitario. La misma se ha encauzado a partir de tres modalidades principales: el financiamiento de diversos programas que orientan la actividad universitaria hacia una agenda gubernamental específica, la creación de nuevas universidades nacionales y el desarrollo de programas de financiamiento estudiantil.

De tal manera, la modalidad de financiamiento de proyectos a través de ventanillas múltiples ha orientado a las universidades hacia una agenda que privilegia su acercamiento con su terri-

torio, el mejoramiento de la calidad y la articulación con el nivel secundario. Estas iniciativas constituyen incentivos que movilizan a las instituciones -aunque no de manera expresamente orientada- al fortalecimiento de un proyecto institucional en línea con los objetivos nacionales de política universitaria.

Por su parte, la creación de nuevas universidades nacionales y la expansión del apoyo económico a sectores socioeconómicos desfavorecidos han generado una transformación significativa del mapa universitario, tanto en términos territoriales como en la representación social que se da en sus aulas.

En este sentido, en estos años se ha producido una nueva configuración del sistema con una fuerte interiorización de la oferta universitaria en instituciones cuyos rasgos centrales difieren de los que tradicionalmente las caracterizaron. Su organización académica, las formas de conformación del cogobierno y hasta la oferta de carreras resulta disímil. En el caso de las instituciones radicadas en el conurbano de Buenos Aires, por su parte, el mayor reto es probablemente la incorporación de una matrícula que proviene de zonas económicamente deprimidas donde la calidad de la escuela secundaria está fuertemente deteriorada. Este hecho, junto a una situación social y económica precaria, reducen las posibilidades de un tránsito exitoso aún en estas instituciones que nacen con una vocación particular de atención de situaciones de vulnerabilidad social.

La ampliación del sistema de becas y auxilios económicos que en los últimos años han adquirido un enorme alcance constituye una condición que estimula el desarrollo de los estudios superiores, pero no garantiza *per se* los logros educativos. La distancia entre los montos asignados y los costos de oportunidad resignados para el desarrollo de estudios en el tercer nivel constituye, también, otra limitación significativa que conduce a la combinación estudio-trabajo. Esta combinación genera tensiones para los jóvenes provenientes de sectores sociales vulnerables, los cuales usualmente deben desatender y reducir su concentración en los estudios para atender sus necesidades económicas.

En este mismo sentido, merecen destacarse los programas de apoyo a discapacitados e indígenas que procuran reducir los efectos de la discriminación a que han sido sometidos estos grupos; la reducida demanda que ha merecido especialmente el segundo programa, parece dar cuenta, sin embargo, de ciertas dificultades en el diseño del mismo y en su alcance, que sería conveniente revisar.

Y esto nos lleva a destacar un rasgo que atraviesa todos los programas, que es el escaso desarrollo de instancias evaluativas de su funcionamiento e impacto, lo cual redundaría en superposiciones sin una articulación virtuosa que permita potenciar sus efectos.

En síntesis, por una parte cabe destacar los rasgos democratizadores (en sentido amplio) que tienen las políticas desarrolladas, en términos de expansión de la oferta institucional y de apoyo económico a estudiantes pertenecientes a sectores sociales desfavorecidos. Las mismas suponen la generación de oportunidades para grupos cuyos horizontes fueron tradicionalmente mucho más estrechos. Constituyen una oportunidad para reducir la brecha social y favorecer así la conformación de una sociedad más integrada.

Sin embargo, para que esto se materialice será necesario operar fuertemente sobre un conjunto de situaciones desfavorables que condicionan el éxito de muchos estudiantes y de las propias instituciones. Desde la generación de estrategias para avanzar en la nivelación de conocimientos en el momento del ingreso, hasta la gradualidad en el cursado y la contención ante las dificultades académicas y socioeconómicas, el camino a transitar es largo y difícil. Y no hay una única manera de transitarlo. La innovación en el abordaje de estos problemas es condición fundamental para cada una de las instituciones, que requieren pluralidad de perspectivas y modelos de organización específicos para enfrentarlos de acuerdo a sus contextos y características de los destinatarios. En este proceso, sin embargo, la principal condición es la calidad de los aprendizajes obtenidos, único capital con el que muchos jóvenes y no tan jóvenes contarán en el momento de buscar su inserción en el mercado de trabajo y en la participación ciudadana.

Bibliografía

- Chiroleu, A. e Iazzetta, O. (2012), “La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner”, en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, A. (2014), “Alcances de la democratización universitaria en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 65/1, Madrid, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/6000Chiroleu.pdf> (última entrada 15 de mayo de 2015).
- Crovetto, N. (1999), “Becas y Créditos estudiantiles como instrumentos para fortalecer la equidad”, en E. Sánchez Martínez (ed.), *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates, Desafíos*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- García de Fanelli, A. M. (2008), *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*, Buenos Aires, ILPE-UNESCO.
- Marquina, M. (2012), “¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento”, en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mónaco J. y Herrera D. (2015), “Quiénes son los nuevos estudiantes universitarios”, en *Le Monde Diplomatique* N° 235, Suplemento La Educación en Debate, UNIFE. Disponible en: <http://editorial.unife.edu.ar/wp-content/uploads/2015/05/La-educaci%C3%B3n-en-debate-30.pdf> (última entrada 28 de mayo de 2015).
- Oszlak, O. (1989), “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad* N° 160, marzo-abril.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012), “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente”, en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Notas

- ¹ Ambos conceptos tienen un carácter complejo, histórico y polisémico. La inclusión en el ámbito educativo, supone el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, para proporcionar atención al conjunto de demandantes según sus propias necesidades, lo que implica además, generar *condiciones adecuadas* para la obtención de resultados favorables. En lo que respecta a la *democratización*, la producción sociológica francesa la aborda desde una acepción más amplia que refiere a la extensión de la educación superior a un número mayor de personas independientemente de los resultados efectivos que ésta suponga. Desde una acepción más restringida en cambio, se pone el acento en la *reducción de las desigualdades sociales*. Esto es, se focaliza en la secuencia completa de acceso, tránsito y egreso y en los efectos sociales de la inserción de los graduados en el mercado ocupacional. Desde esta perspectiva, expandir las posibilidades de acceder a este nivel educativo desentendiéndose de los logros diferenciales que obtienen los diversos grupos sociales aunque amplié los horizontes de vida, difícilmente reduzca la desigualdad social (Chiroleu, 2014).
- ² En el año 2010 el financiamiento para estos programas era de alrededor de 300 millones de pesos lo que representaba el 3% del total del presupuesto. Se estima que en la actualidad llega a mil millones aunque este dato es difícil de verificar por la nueva forma en que se dispone la información del programa 26 del Ministerio de Educación (Jurisdicción 70) en los fascículos del Presupuesto Nacional.
- ³ Otros programas: *Universidad, diseño y desarrollo productivo*, desarrollo de productos innovadores, proyectos de estudiantes, docentes e investigadores de carreras vinculadas con la ingeniería, el diseño, las ciencias aplicadas, la tecnología y otras afines (2012-2015); *Plan estratégico de formación de Ingenieros 2012-2016*; *Universidad y trabajo argentino en el mundo* (desde 2010); *Universidad y transporte* (2014); *Programa de accesibilidad* (2009-2015) y *de Seguridad* (2006-2015).

- 4 El incremento significativo del presupuesto universitario de este período obedece especialmente a este proceso de recomposición salarial dado que los salarios representan más del 85% del presupuesto asignado a la educación superior. Para analizar la evolución del presupuesto y su distribución por finalidades ver Marquina (2012).
- 5 Entre 2003 y 2012 se crearon cinco institutos universitarios privados: Instituto Universitario del Gran Rosario (IUdelGR), Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios (EAN), Instituto Universitario de Salud Mental de la Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires, Instituto Universitario de Ciencias Biomédicas de Córdoba, Instituto Universitario River Plate y diez Universidades privadas (Universidad de San Pablo-Tucumán, Universidad de San Isidro "Plácido Marín", Universidad del Este, Universidad Gastón Dachary, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo (a partir de 2014 se estatiza y convierte en Instituto Universitario IUNMA), Universidad Salesiana, Universidad Católica de Misiones, Universidad del Cine, Universidad ISALUD (antes instituto universitario). Esto constituye la creación de un número significativo pero menor de instituciones privadas que en los años noventa. A diferencia de aquella época, todas estas iniciativas atravesaron los procesos de evaluación de la CONEAU previa aprobación por el Poder Ejecutivo.
- 6 Este Programa tiene como antecedentes al Programa CREED que funcionaba dentro de la Dirección Nacional de Relaciones Interjurisdiccionales de la Secretaría Técnica y de Coordinación Operativa del Ministerio de Cultura y Educación y las primeras experiencias de crédito educativo del Instituto Nacional de Crédito Educativo (Crovetto, 1999: 217).
- 7 En 2012, el 78% de las becas se otorgó al nivel universitario y el 22% al terciario no universitario.
- 8 Al respecto puede consultarse el artículo de Ana García de Fanelli en este mismo dossier.

Resumen

El artículo tiene como propósito analizar las transformaciones del sistema universitario de la última década a partir del estudio de los principales lineamientos de políticas gubernamentales para el sector. Se distinguen desde el año 2003 a la actualidad dos principales etapas: la primera, entre 2003 y 2007, en la que no se evidencian cambios profundos sobre todo en comparación con los otros niveles educativos y otras áreas de gobierno; y la segunda, desde 2007 a la actualidad, en la que se distinguen tres principales líneas de política gubernamental para el sector universitario: la pluralidad de programas que orientan acciones en las universidades, la ampliación de la oferta institucional y la expansión del financiamiento de los estudiantes pertenecientes a los sectores sociales más desfavorecidos. Se concluye que dichas orientaciones han reconfigurado el mapa universitario en términos territoriales y sociales con la expansión de la cobertura institucional y de las bases sociales de las universidades. Se discuten los principales desafíos para que dichas orientaciones constituyan reales factores de democratización.

Palabras clave

Democratización universitaria - Políticas universitarias - Inclusión - Becas universitarias - Nuevas universidades

Abstract

The article aims to analyze the changes in the university system in the past decade based on an analysis of the main lines of government policies for the sector. We distinguish two main stages from 2003 to the present. In the first one, between 2003 and 2007, no major changes are evident, especially compared with the other educational levels and other areas of government. On the contrary, in the second stage, from 2007 to the present, three main lines of government policy for the university sector are identified: The plurality of guiding action programs in the universities, the expansion of the institutional offer, and the expansion of financing to students belonging to the most disadvantaged social sectors. We conclude that these orientations have reconfigured the university map in territorial and social terms, in the expansion of institutional coverage and social foundations of the institutions. We finally discuss about the main challenges facing that orientations to constitute real factors of democratization.

Key words

University democratization - University policies - Inclusion - College scholarships - New universities