



realidad económica

Nº 320 • AÑO 47

16 de noviembre al 31 de diciembre de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 73 a 97

ESTUDIOS COMPARADOS

¿Las nuevas Universidades Nacionales colaboran en el proceso de inclusión educativa?*

María Ibañez Martín**, María Florencia Arnaudo*** y
Silvia Morresi****

* Este trabajo fue presentado en el VI Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación. "Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. Pasado, Presente y Futuro en perspectiva comparada". Organizado por la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE).

** Becaria doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS) CONICET-UNS). Asistente de docencia, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS) San Andrés 800, Altos de Palihue, Gabinete 3, B-8000 CTX Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina. maria.ibanez@uns.edu.ar

*** Becaria posdoctoral CONICET, lugar de trabajo IEES. Asistente de docencia Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS) San Andrés 800, Altos de Palihue, Gabinete 3, B-8000 CTX Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina. marnaud@uns.edu.ar

**** Profesora adjunta Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS) San Andrés 800, Altos de Palihue, Gabinete 3, B-8000 CTX Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina. smorresi@uns.edu.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2018

ACEPTACIÓN: septiembre de 2018



Resumen

Las universidades nacionales de gestión pública, creadas recientemente, tienen como objetivo central la inclusión educativa dado que reconocen como misión constituirse en un proyecto educativo que atienda las necesidades sociales y económicas de la región donde están asentadas, siendo uno de sus principios rectores la retención y atención de los alumnos en situación de vulnerabilidad. Debido a la relevancia que ha tenido la creación de las instituciones mencionadas y su proporción en el gasto educativo, el propósito de este trabajo es comparar el desempeño de las Universidades Nacionales Públicas instituidas en los últimos 15 años con el de las Universidades Nacionales más antiguas, con la finalidad de evidenciar si su creación ha conducido hacia un proceso inclusivo en el ámbito de la educación superior. Para ello se realizará una breve caracterización de los dos grupos de instituciones. Luego se procederá al análisis, interpretación y comparación del desempeño de ambos grupos con el objetivo de relacionar y confrontar los resultados obtenidos, y, por último, se presentará una síntesis que permita esbozar una conclusión preliminar respecto al proceso inclusivo

Palabras clave: Inclusión - Educación superior - Desempeño - Indicadores

Abstract

Do new national universities aid in the process of educational inclusion?

Recently created national universities of public management have as their central objective educational inclusion, given that they recognize becoming an educational project that meets the social and economic needs of the region where they are based as their mission, one of their guiding principles being the retention and attention of students in vulnerable situations. Due to the relevance of the creation of the aforementioned institutions and their proportion in educational spending, the purpose of this paper is to compare the performance of the National Public Universities instituted in the last 15 years with that of the oldest National Universities, in order to show if its creation has led to an inclusive process in the field of higher education. In order to do this, a brief characterization of the two groups of institutions will be carried out. Then, the analysis, interpretation and comparison of the performance of both groups will follow, with the aim of relating and comparing the results obtained, and, finally, a synthesis will be presented that allows us to sketch a preliminary conclusion regarding the inclusive process.

Keywords: Inclusion - Higher education - Performance - Indicators

Introducción

El sistema de educación superior argentino está conformado por Universidades, Institutos Universitarios e Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional o provincial, de gestión pública o privada. Actualmente el sistema está integrado por 101 universidades -de las cuales 57 son de gestión estatal-, 21 institutos universitarios y más de 1.700 establecimientos de nivel superior no universitario, formando un entramado institucional altamente heterogéneo y diverso.

La dinámica de expansión del subsistema universitario, presenta momentos de aceleración y de estancamiento, relacionados en buena medida con el contexto político. La periodización de esta evolución se ha planteado con distintos criterios¹.

Los inicios de la educación universitaria en la Argentina se remontan a 1622 cuando el colegio jesuítico cordobés alcanzó la jerarquía de Universidad y continúa con la creación en 1821 de la Universidad de Buenos Aires, de fuerte proyección nacional.

A fines del siglo XIX se crearon dos universidades provinciales luego nacionalizadas -Universidad Nacional de La Plata en 1905 y Universidad Nacional del Litoral en 1919-. Es justamente en las instituciones creadas en este período, donde abrevó el movimiento reformista de 1918, que significó un cambio cualitativo en la organización del sistema (Ibañez Martín y Morresi, 2016).

Estas instituciones organizadas bajo el modelo napoleónico, tenían como principal objetivo la formación de profesionales y no cumplían un rol relevante en el desarrollo de la ciencia (Buchbinder, 2005; Fernández Lamarra, 2003).

¹ Fernández Lamarra (2003) sobre el grado de autonomía que poseían las instituciones y al modo de reglamentar la enseñanza distingue diez periodos en la evolución de la formación del sistema de educación superior argentino. Mollis (2007) distingue tres etapas Fundacional (1613-1970), Expansión y Nacionalización de las universidades (1971-1990), Expansión Privatista (1991-2007).

En las décadas siguientes se crearon un número pequeño de instituciones, y luego de los '50, el ingreso de sectores sociales marginados al sistema educativo de nivel medio, impulsó la creación de instituciones de educación superior. Entre 1956–1980 se constituyeron 19 Universidades Nacionales de modo que de las veinticuatro jurisdicciones provinciales, diecinueve contaban con instituciones universitarias. En el mismo periodo surgieron las primeras veinte universidades privadas autorizadas a emitir títulos habilitantes, iniciando la participación de la gestión privada en la oferta educativa de nivel superior.

En esta etapa la investigación adquirió protagonismo dentro de las funciones de las Universidades argentinas, combinándose con la función principal de formar profesionales² (Buchbinder, 2005).

En los años siguientes hasta la sanción de la Ley de Educación Superior en 1996 (LES), se instituyeron tres instituciones que completaron la expansión provincial del periodo anterior, y comenzó la creación de instituciones en el territorio bonaerense.

La sanción de la LES generó una nueva configuración del sistema de educación superior vigente hasta el momento, en diversos aspectos. Entre las características de este nuevo modelo se destacan:

- *El reconocimiento de la Educación Superior como bien público y por ende la responsabilidad del “Estado nacional de asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines” (Art. 58).*

76

- *El respeto por la autonomía universitaria.*

- La implementación de políticas de *evaluación de la calidad* siendo la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) el organismo en-

² Fernández Lamarra (2003) sostiene que desde su creación la Universidad Nacional del Sur (UNS) “ha tenido un fuerte énfasis hacia la investigación científica, lo que la ha diferenciado de la mayoría de las Universidades Nacionales” (p. 22).

cargado de delinear y monitorear los procesos de evaluación, organismo creado en 1996 dependiente del Ministerio de Educación. Para la consecución de sus objetivos -control, garantía y mejoramiento de la calidad- la CONEAU se encarga de consumir las evaluaciones externas a las universidades, la acreditación obligatoria de carreras reguladas y de los programas de Posgrado, la aprobación de nuevas universidades privadas y se pronuncia sobre proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales y provinciales (Morresi, 2015).

- *El Gobierno y la Coordinación del sistema universitario*, sobre la base de los siguientes organismos: Secretaría de Políticas Universitarias (SPU); Consejo de Universidades (CU); Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

En cuanto a la lógica de creación de nuevas instituciones universitarias, entre 1995 y 2003 sólo se fundaron dos, en tanto que en los años siguientes comenzaron a funcionar dieciocho casas de altos estudios localizadas en su mayoría en el conurbano bonaerense. Esta expansión se da en el marco de una política que prevé mejorar el acceso, dificultado por la distancia, a los centros de estudio (Villanueva, 2014), la graduación y la cobertura de áreas de vacancia regional (Rasetti, 2014).

Estas nuevas instituciones tienen como misión constituirse en un proyecto educativo que atienda las necesidades sociales y económicas de la región donde están asentadas. Uno de sus principios rectores es la retención y atención de los alumnos en situación de vulnerabilidad. A partir de considerar la relevancia que ha tenido la creación de las mismas y su proporción en el gasto educativo, el propósito de este trabajo es comparar el desempeño de las Universidades Nacionales Públicas instituidas en los últimos 15 años con el de las Universidades Nacionales más antiguas, con la finalidad de considerar si su creación ha conducido hacia un proceso inclusivo en el ámbito de la educación superior.

Para ello, en primer lugar se realizará una breve caracterización de los dos grupos de instituciones, con énfasis en la descripción de la asignación de fondos a cada grupo y en particular en aquellos programas relacionados con la inclusión. Luego

se procederá al análisis e interpretación del desempeño de ambos grupos con el objetivo de relacionar y confrontar los resultados obtenidos, realizando la comparación propiamente dicha y, por último, se presentará una síntesis que permita esbozar una conclusión preliminar respecto de cómo ha sido el proceso inclusivo, en caso de verificarse.

Inclusión: su rol en la educación y su misión en el nivel superior

La inclusión social ha cobrado relevancia en el planeamiento de políticas públicas en las últimas tres décadas. Si bien, el término se utiliza como sinónimo de ausencia de desigualdades y disminución de la pobreza, pobreza, desigualdad y exclusión social son fenómenos distintos.

La inclusión social es considerada por diversos autores como una condición dicotómica de la sociedad, existiendo una línea clara que permite identificar a los individuos entre incluidos y excluidos (Tezanos, 1999; Lipton et al, 1998). Otro conjunto de autores reconoce que entre los extremos de inclusión y exclusión existen situaciones intermedias con privación en diversas esferas y de distinta intensidad (Atkinson y Hills, 1998; Golovanevsky, 2003;).

Asimismo, se reconoce que la inclusión es un fenómeno multidimensional. En este sentido, Atkinson y Hills (1998) y Burchardt (1998) reconocen que las esferas que intervienen son diversas, dependiendo de lo que se considera relevante para que un individuo desarrolle sin mayores inconvenientes su vida en una sociedad y tiempo determinados. La Comisión de las Comunidades Europeas (1992) sostiene que la participación es relevante en diversas esferas, que superan el consumo y los ingresos.

Si bien la multiplicidad de dimensiones es aceptada, aún persiste cierto disenso respecto de la relevancia que tienen las mismas en la conformación de procesos excluyentes. Así algunos autores consideran que todas las dimensiones (social, económica, política, cultural, territorial, educativa, entre otras) cumplen un rol protagónico en el proceso (Burchardt, Le Grand y Piachaud, 1998). Mientras que otras corrientes de pensamiento destacan el protagonismo de una única dimensión: la

económica (Minujin, 1999; Castells, 2001;); la laboral (COM, 1992 Kessler, 2014); la política (Silver, 1994; Berghman, 1995); la de participación ciudadana (Fabre, 2000; Atkinson y Hills, 1998).

Otro cúmulo de trabajos postula a la educación como la dimensión determinante de los procesos de inclusión: el grado de educación de los individuos será determinante de la suerte y el desempeño que posean en el resto de las dimensiones (Rama, 1983; Látas, 2002; Subirats et al, 2002; Blanco, 2006; Sarrionandia, 2006; Kessler, 2011; Ibañez Martín, 2015).

La UNESCO define la inclusión educativa como el proceso que permite identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, aproximaciones, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niños del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema educar a todos los niños (UNESCO, 2006). Según Narodowski (2008) incluir significa reunir los esfuerzos de distintos sectores de la sociedad para brindar una educación sensible a las necesidades específicas de cada sector, compensando las desigualdades, facilitando el acceso, la permanencia y el progreso a aquéllos que más lo necesiten, desde una lógica de la redistribución, en un sentido económico y del reconocimiento, en un sentido cultural. Por su parte, Vitello y Mithaug (1998) sostienen que mediante la educación inclusiva se elimina la exclusión social que resulta de ciertas actitudes y respuestas ante la diversidad racial, social, étnica, religiosa, de género y de habilidades.

En el caso de la educación superior, y especialmente del nivel universitario, la relación inclusión-exclusión, adquiere connotaciones y alcances particulares. Tal como menciona Chiroleu (2009) corresponde encuadrarla en instituciones que en su conformación reconocen al mérito y la excelencia como principios centrales, constituyendo una oportunidad de mitigar la incidencia de factores condicionantes en una sociedad fuertemente jerarquizada como la medieval, dotada de una estructura social estática y lugares sociales cristalizados.

El desarrollo de políticas inclusivas en la educación superior supone el desafío de superar la doble contradicción que les da origen: por una parte, su implantación en el contexto de sociedades en las que paradójicamente se exagera la exclusión y la fragmentación social, y por la otra, su localización en un ámbito tradicionalmente refractario a las tendencias igualitaristas, como es el del tercer nivel educativo, especialmente en el subsector universitario (Chiroleu, 2009). Por lo tanto, la educación superior debe ser provista y planificada de manera que garantice la inclusión social (Aponte-Hernández, 2008).

Entre los objetivos de las políticas educativas implementadas en la Argentina en los últimos años la inclusión social ocupó un lugar relevante. Para alcanzar ese objetivo, las medidas, por un lado, garantizaron el acceso irrestricto en la mayor parte de las Instituciones de Educación Superior (IES)³ y, por otro, a partir de los '90 y con mayor énfasis en la última década, procuraron la ampliación de la cobertura geográfica hacia el interior de la provincia de Buenos Aires, principalmente en el conurbano bonaerense (García de Fanelli, 2014). Así, las políticas y líneas de acción adoptadas se dirigieron a lograr la igualdad de oportunidades en el acceso, que redundó en la masificación del nivel superior argentino.

El conjunto de acciones colaboró en la consolidación de la equidad horizontal. La inclusión es un fenómeno que supera (y engloba) la equidad horizontal, por lo que es preciso ejecutar políticas que contemplen el tratamiento diferencial para personas que se ubican en distintos puntos de partida. Este aspecto dentro de las políticas comprende igualdad en los logros, la permanencia, la graduación y la inserción laboral de los alumnos universitarios.

Entonces, en la educación superior el acceso, la participación y la graduación son indicadores que permiten valorar la inclusión educativa (García de Fanelli, 2014) y generan efectos sobre la inclusión social. La apertura de nuevas universidades persigue los tres objetivos mencionados, pero principalmente la incorporación de sectores de la población vulnerable que hasta ese momento no podía acceder a la educación superior.

³ Sin embargo diversas instituciones han adoptado cursos de nivelación no restrictivos.

Metodología

Para cumplimentar el objetivo propuesto se tomará como población de análisis a las universidades nacionales de gestión pública, definidas individualmente como unidad de análisis y agrupadas por fecha de creación. Así se conformaran dos grupos: el de universidades creadas antes de 2003, denominadas universidades viejas y el de universidades creadas con posterioridad a 2003 -universidades nuevas (Anexo, cuadro 1)-. Este agrupamiento se basa entre otras razones sobre las características que presenta la creación de las instituciones tales como el origen y concreción de la propuesta, la misión de las instituciones, la pertenencia de las mismas y el cambio de tendencia en el gasto destinado a la educación superior (Accinelli, 2015, Rasetti, 2014).

Para describir los efectos que la expansión de la oferta educativa y del presupuesto asignado a cada grupo de instituciones ha tenido sobre las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema de educación superior argentino, se elaborará un conjunto de indicadores relacionados con las tasas de ingreso, permanencia y graduación de los alumnos. A su vez se contemplará la relación de dichos indicadores con los cambios en la planta y dedicación docente, los fondos asignados a cada institución y, en particular, con los programas orientados a lograr la retención de los alumnos, entre otros.

Caracterización de las IES

El sistema de educación superior argentino alberga a 1.871.445 alumnos, a partir del crecimiento de la matrícula en los últimos años ha alcanzado la categoría de *grande* y un nivel de *masificación alto* (Brunner y Miranda, 2016).

En 2014 a las 47 universidades de gestión pública asistían 1.416.123 alumnos, concentrándose más del 90% de los mismos en las instituciones de más antigua data (**cuadro 1**). Los centros creados en la década de los '70 albergan, en su mayoría, entre 10 y 30 mil estudiantes y en general, a las nuevas universidades concurren menos de 10 mil alumnos. La mitad de los alumnos matriculados asisten a instituciones localizadas en la región metropolitana -Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Conurbano bonaerense- y la región Centro Oeste, integrada por las provincias de Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis (Anexo, Cuadro 1).

Cuadro 1.
Universidades Nacionales. Alumnos. Nuevos inscriptos. Tasa de crecimiento promedio anual (2004-2014).

Instituciones	Alumnos					Nuevos inscriptos		
	2014				Tasa promedio crecimiento anual 2004-2014	2014		Tasa promedio crecimiento anual 2004-2014
	Cantidad	%	Alumnos. Grupos de edad (%)			Cantidad	%	
			Hasta 19 años	30 y más				
U. Nacionales	1.416.123	100	35,9	17,7	1,1	315.469	100	0,9
U. viejas	1.375.329	97,1	36,9	16,8	0,8	296.529	94,0	0,2
U. nuevas	40.794	2,9	19,4	32,4	62,8	18.940	6,0	39,6

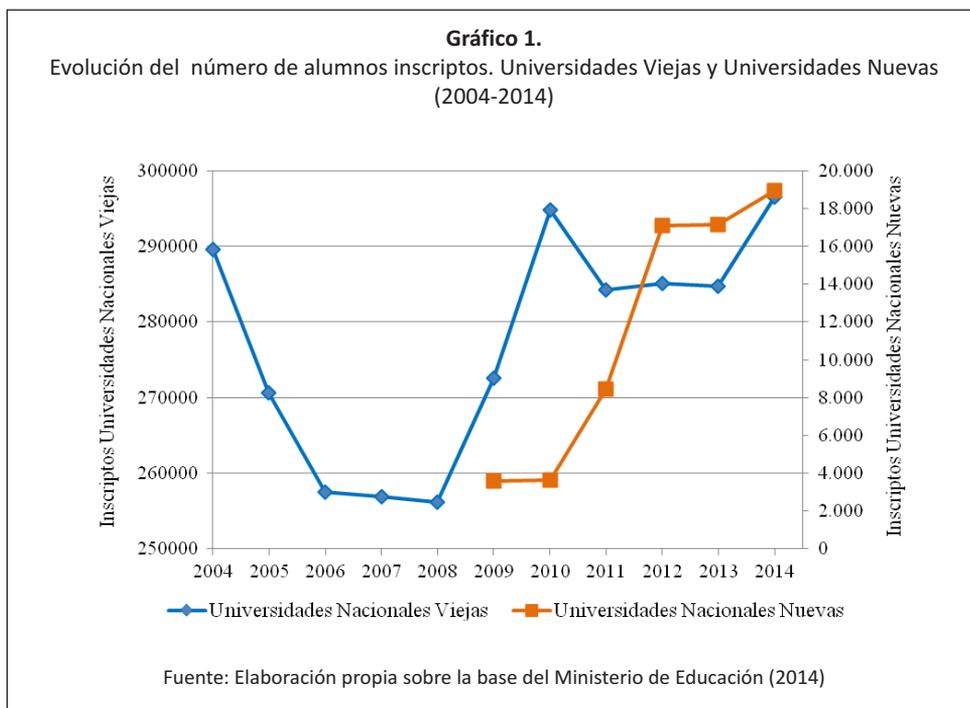
Fuente: elaboración propia sobre base del Ministerio de Educación 2014

El ritmo de crecimiento de las universidades nuevas es sustancialmente mayor al del resto, situación que condujo a que en 2009 a las primeras concurría sólo el 0,8% del total de los alumnos, guarismo que pasó al 2,9% en 2014. De mantenerse la tasa de incorporación de nuevos alumnos y de reinscripción en las universidades nuevas, se podría predecir que las mismas dejarían de ser instituciones medianas convirtiéndose en grandes⁴ (**gráfico 1**).

Un tercio de los alumnos ingresantes a las universidades nacionales lo hacen al finalizar el nivel medio, mientras que sólo un quinto de los alumnos que se incorporan a las universidades nuevas lo hacen al culminar el mismo (**cuadro 1**).

La expansión de la educación superior de pregrado y grado junto a la necesidad de complementar esa formación para adecuarse a requisitos del mundo laboral cambiante motivaron un significativo crecimiento de la población de posgrado (Cerioni, Donnini y Morresi, 2011). De los 108.984 alumnos que en 2014 cursaban estudios de cuarto nivel en universidades nacionales, el 70% asistía a instituciones localizadas en la región metropolitana, centro este (Santa Fe y Corrientes) y centro oeste, cursando el 45,7% una especialización profesional (Ministerio de Economía, 2014).

⁴ Las universidades grandes son las que cuentan con más de 10 mil estudiantes; las medianas entre 10 y 3 mil, y las pequeñas son las que tienen menos de ese número. (Ministerio de Educación. SPU, 1996).



La principal fuente de financiamiento de las IES de gestión pública está constituida por el tesoro nacional. En los últimos años se observa un importante incremento en los aportes destinados a las mismas, que pasó del 0,48% del PBI en 2004 al 1,16% en 2014 (Ministerio de Educación, 2014; 2007), implicando un considerable aumento del gasto promedio por alumno a una tasa del 30% anual. Este crecimiento está fundado sobre el compromiso asumido luego de la sanción de la ley de financiamiento educativo (Ley 26.075/06) por los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de incrementar progresivamente la inversión en educación hasta alcanzar el 6% del PIB. No obstante este crecimiento, los fondos destinados a la educación superior aún se encuentran por debajo del promedio de los países de la OCDE, que alcanzan al 1,5% del PIB (OCDE, 2010).

Además las universidades obtienen ingresos originados por aranceles de los estudios de posgrado, por la prestación de diversos servicios -técnicos, consultorías,

capacitación, entre otros-, y por otras partidas generadas a partir de la relación de las instituciones con el sector productivo. Estos ingresos constituyen “recursos propios” que en general se destinan a las mismas actividades que les dieron origen, representando en promedio el 10% de los fondos del presupuesto de las IES (García de Fanelli, 2012; Becerra, Cetrángolo, Curcio, y Jiménez, 2003).

La distribución del crédito presupuestario a cada una de las universidades nacionales se realiza combinando dos modalidades, la mayor parte la asigna el Poder Legislativo de acuerdo con las partidas aprobadas en el Presupuesto Nacional en las tres funciones que contempla el mismo: Ciencia y técnica; Educación y cultura; y Salud, de acuerdo con las características de cada institución. La asignación del resto es atribución del Ministerio de Educación (Heinichen, 2009).

Las universidades argentinas son autónomas, sin embargo el hecho de que sean financiadas por la Tesorería de la Nación permite que las autoridades puedan orientar el financiamiento hacia el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la equidad del sector (García de Fanelli, 2012). Recientemente, estos fondos han sido dirigidos principalmente hacia las instituciones o agentes -docentes o grupos académicos- bajo la forma de distintos programas⁵.

Dado que la distribución de la mayor parte de los recursos públicos destinados a financiar a las universidades nacionales no se realiza sobre la base de criterios objetivos sino que responde a un modelo de negociación (Greco, 2003), la misma no es igualitaria. Las cuatro universidades más grandes reciben el 38% del total de los recursos y el 44% de los alumnos, por lo tanto el gasto por alumno presenta disparidades notorias entre las distintas instituciones (**cuadro 2**).

En la distribución de los recursos adicionales, orientados a la consecución de programas específicos, la desigualdad entre los fondos que recibe cada institución es aún más significativa. Cabe señalar que en ocasiones la distribución de estas par-

⁵ Programa de incentivos docentes, Programa de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, Programa de internacionalización de la educación y cooperación internacional, programa de voluntariado universitario, es decir, han apuntado hacia la oferta del sistema. El programa de becas universitarias y de becas del bicentenario constituye la excepción, ya que se dirigen a atender la demanda de servicios educativos.

Cuadro 2.

Presupuesto y alumnos de las cuatro Universidades Nacionales de mayor tamaño. Año 2014.

Universidades Nacionales	Año de creación	Participación en el total de Alumnos %	Participación en el total del Presupuesto %
Buenos Aires	1821	22,3	18,0
Córdoba	1613	7,8	6,8
La Plata	1897	7,6	6,7
Tecnológica Nacional	1948	5,8	6,7
Total 4 Universidades		43,5	38,2

Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Educación (2014)

tidas se realiza sobre base a la propuesta de proyectos presentados por las instituciones o por grupos de docentes de las mismas, es decir que no dependen de la discrecionalidad de las autoridades (**cuadro 3**).

Dado que más del 70% de los recursos financieros que reciben las universidades nacionales se destinan a los gastos en personal y, a su vez, el incremento en el presupuesto destinado a la educación superior redundó en un aumento en la planta docente (superando al crecimiento de la población estudiantil), se desprende que cada docente tiene a su cargo una menor cantidad de alumnos. Aunque esta relación presente diferentes valores al interior de la universidades consideradas, sólo 5 de ellas superan los 21 alumnos por docente, relación observada en el nivel primario en los países de la OCDE, que se considera válida para los demás niveles de educación (OCDE, 2009) (**cuadro 3**). Es necesario destacar que en el caso de las universidades nuevas se espera que dicha relación disminuya una vez que se complete la planta docente permanente⁶.

⁶ Al momento de este análisis existía un número considerable de docentes contratados que no son contabilizados para el cálculo de dicha relación.

Cuadro 3.
Universidades Nacionales. Distribución del Presupuesto. Gasto por alumno. Año 2014

	Universidades viejas	Universidades nuevas
Alumnos (%)	97,1	2,9
Presupuesto (%)	96,2	3,8
Recursos adicionales (%)	88,5	11,5
Programas de Mejoramiento y Apoyo a la Calidad Universitaria (%)	98,5	1,5
Acciones Complementarias Becas Bicentenario (%)	88,8	11,2
Programa de Inclusión Educativa (%)	79,1	20,9
Programa de Bienestar Universitario (%)	74,3	25,7
Gasto por alumno (\$)	25.975,3	34.858,6
Alumnos /docentes	8,6	12,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación (2014, 2013)

¿La expansión de las universidades favoreció la inclusión? **Similitudes y diferencias en el desempeño de los dos grupos de universidades**

La búsqueda de calidad, pertinencia, inclusión, internacionalización y cooperación internacional constituyó, en los últimos años, la base del accionar de los responsables de políticas públicas respecto de la educación superior (Chiroleu y Iazzetta, 2012).

Entre las medidas implementadas para favorecer la inclusión se crearon entre 2007 y 2012 nueve universidades nacionales (Moreno, del Oeste, Arturo Jauretche, José C. Paz, Río Negro, Tierra del Fuego, Avellaneda, Villa Mercedes y Chaco Austral) y desde 2014 al momento de este análisis iniciaron sus actividades otras ocho instituciones (Hurlingham, Alto Uruguay, Rafaela, de los Comechingones, Scalabrini Ortiz, Almirante Brown, de la Defensa Nacional, de las Artes) siendo las dos últimas transformaciones de institutos universitarios.

La mayoría de las nuevas instituciones se localizaron en el Conurbano bonaerense y existen ciertas demostraciones que indicarían que sus proyectos fundacionales surgieron de iniciativas locales. Las restantes (Río Negro, Tierra del Fuego,

Villa Mercedes, Chaco Austral, Alto Uruguay, Rafaela y de los Comechingones) obedecen a un claro criterio geográfico con una oferta académica vinculada a la actividad económica y la cultura de su región (Marquina y Chiroleu, 2015).

Las universidades del conurbano bonaerense explicitan en sus estatutos el propósito de favorecer el ingreso, la retención y promoción de los estudiantes provenientes de hogares de ingresos y clima educativo bajos (Accinelli, y Macri, 2015).

En conjunto con el aumento de la oferta educativa y con la finalidad de brindar acompañamiento a los alumnos en el tránsito hacia y por la educación superior, se diseñaron y ejecutaron diversos programas⁷.

El análisis comparativo del desempeño de las instituciones y la asignación de fondos a las viejas y nuevas universidades permitirá de manera preliminar esbozar si se alcanzaron los propósitos perseguidos.

Mientras que en las universidades de reciente creación la inscripción crece año a año a una tasa promedio del 39,6% (cuadro 1), sólo en siete de las universidades viejas se registra un incremento anual superior al 5%, y todas ellas comenzaron a funcionar después de los '90 (Anexo, Cuadro 1).

La gran amplitud que presentan los guarismos que dan cuenta de la evolución del ingreso de nuevos alumnos a los dos grupos de universidades, permitiría mencionar que la apertura de las nuevas casas ha mejorado el acceso. Esta mejora recae sobre estudiantes que hasta el momento no lograban ingresar a la educación superior por diversos motivos.

Esta evidencia es reforzada por la diferencia en la edad de ingreso, los alumnos que cursan en las nuevas instituciones en promedio tienen una edad superior a la

⁷ Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza, Programa de Articulación Escuelas Medias Universidad y Proyectos de Apoyo. Adicionalmente, con el objetivo principal de facilitar el acceso, permanencia y egreso de alumnos provenientes de hogares con bajos ingresos desde la SPU se ofrecen distintos programas de becas: Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), Programa de Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas y Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en Área TICS (PNBTICS).

del resto. El 32,4% de los alumnos que asisten a las universidades nuevas tienen más de 30 años, duplicando a dicha población en las universidades viejas (16,8%), la relación inversa se observa con los inscriptos de hasta 19 años (Cuadro 1). Este guarismo revelaría que dichas universidades estarían cubriendo una demanda insatisfecha. Además muchos de los alumnos de las universidades creadas en los últimos años son primera generación de universitarios en sus casas y muchos, además, primera generación de egresados del secundario (Mónaco y Herrera, 2015).

La diferencia que se observa en el crecimiento de la población total de ambos grupos de instituciones es, en cierta medida, resultado de una mayor retención de alumnos en las instituciones más recientemente creadas. Esta mejora en la retenciones probablemente se traduzca en mayores posibilidades de graduación, teniendo en cuenta que los reinscriptos con más de 6 materias aprobadas alcanza al 20,9%, superando en 6% puntos porcentuales a igual grupo del resto de centros de estudio (Ministerio de Educación, 2014).

En cuanto a la distribución de fondos, si bien no es igualitaria al interior de las universidades, las nuevas atienden el 2,9% de los alumnos y reciben el 3,8% del presupuesto. Esta situación redunda en que el gasto promedio por alumno, aunque con gran dispersión, es considerablemente más alto que en el resto de las instituciones. Cabe señalar que en promedio los gastos de capital por alumno de las nuevas universidades superan en 7 puntos porcentuales a los gastos corrientes, por lo tanto se supone que a medida que estas instituciones consoliden su infraestructura los gastos promedio por alumno disminuyan tendiendo a valores cercanos a los del resto del sistema.

La desigualdad es aún más notoria en la asignación de los recursos adicionales y, en particular, en los fondos correspondientes a los programas *Acciones Complementarias Becas Bicentenario*, *Programa de Inclusión Educativa*, *Programa de Bienestar Universitario*. Considerando que estos programas están orientados a favorecer la inclusión podría sostenerse que se estaría en un camino adecuado.

Reflexiones finales

En la trayectoria del sistema de educación superior en la Argentina se reconocen periodos de crecimiento sostenido de la matrícula, otros de estancamiento e incluso de disminución de la cantidad de alumnos, conectados en general con el contexto político (Fernández Lamarra, 2003).

Los cambios en la matrícula se relacionan directamente con la creación de instituciones que a lo largo del tiempo ha presentado diferentes lógicas. En un principio la inauguración de universidades se llevó a cabo con una proyección nacional, con la finalidad de formar profesionales y fueron sólo de gestión pública. A partir de mediados del siglo pasado comenzó un proceso de expansión territorial tendiente a dotar a cada provincia o región de casas de altos estudios, se incorporan universidades de gestión privada, institutos de educación superior y además diversas instituciones abrieron sedes o extensiones áulicas en ciudades próximas a su campus. La promulgación de la LES imprimió cambios importantes en el sistema, en cuanto a los requisitos para la creación de nuevas instituciones, la conformación de organismos de gestión del sistema, la evaluación y acreditación de instituciones, entre otros. Además del reconocimiento de la educación superior como un bien público. Estos cambios fueron acompañados por un importante crecimiento de los fondos asignados a la financiación de la provisión de educación no sólo orientado a la oferta sino también a la demanda. Como consecuencia de estas modificaciones aumentó significativamente la creación de instituciones de gestión pública, muchas de ellas localizadas en el conurbano bonaerense, bajo la premisa de mejorar la calidad, la pertinencia y la inclusión. Estas premisas se manifiestan claramente en los principios y objetivos de los estatutos de las nuevas universidades bonaerenses y en oferta de carreras (Accinelli y Macri, 2015).

La lectura de los indicadores presentados, reconociendo su limitación, mostraría que se transita hacia la consecución de los objetivos perseguidos con la creación de las nuevas universidades. Una evaluación más certera del desempeño de las nuevas instituciones se lograría a partir del análisis, por un lado, del perfil de los alumnos que atienden, de la tasa de egreso y de las posibilidades de incorporación al mercado laboral o a una instancia de educación de cuarto nivel de los egresados, la respuesta de las instituciones a las demandas de formación de recursos humanos

de la sociedad donde están inmersa, la calidad de los egresados no sólo en cuanto a sus habilidades disciplinares sino también su formación ética. Y por otro de las actividades de investigación y de extensión entendidas como un proceso de comunicación constante con la sociedad que permite la integración de las instituciones con el sector socioprodutivo, como así también la vinculación y transferencia de conocimientos entre las temáticas abordadas en las investigaciones y las problemáticas que aquejan a la sociedad para dar lugar a un proceso interactivo donde se construyen los saberes en contacto con el entorno y es permeado por él.

Bibliografía

- Accinelli, A. y Macri, A. (2015). La creación de las universidades nacionales del conurbano bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales. *RAES* (11), 94-117.
- Aponte-Hernández, E. (2008). Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021. En A. L. Gazzola, y A. Didriksson (eds.). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, (pp. 113-154). Venezuela: IESALC.
- Atkinson, A. B., & Hills, J. (1998). Exclusion, employment and opportunity. LSESTICERD, Research Paper N° CASE004.
- Becerra, M., Cetrángolo, Ó., Curcio, J., y Jiménez, J. P. (2003). *El gasto público universitario en la Argentina*. Banco Mundial, Documento de Trabajo N° 8.
- Berghman, J. (1995). Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework, en G. Room (ed.) *Beyond the Threshold: the Measurement and Analysis of Social Exclusion*, (pp. 19-28). Bristol: Policy Press.
- Blanco, G. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *Reice: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4 (3).
- Brunner, J. J., y Miranda D. (2016): *Educación superior en Iberoamérica: informe 2011*. Chile: RIL.

- Buchbinder, P. (2005). *La universidad: breve introducción a su evolución histórica [Mimeo]*. Disponible en: <https://goo.gl/z6qh6L>
- Burchardt, T. (1998). *Submission to Glasgow Regeneration Alliance Social, Inclusion Inquiry*. Universidad de Glasgow, Documento de trabajo.
- Burchardt, T., Le Grand, J., y Piachaud, D. (1999). Social exclusion in Britain 1991-1995. *Social Policy & Administration*, 33 (3), 227-244.
- Castells, M. (2001). La conexión perversa: la economía criminal global. *La era de la información, 3: Fin de milenio*, 199-243.
- Cerioni, L. L., Donnini, N., y Morresi, S. (2011). Los estudios de posgrado en la Universidad Nacional del Sur: consideraciones acerca de su evaluación y acreditación. Disponible en: www.repositorio.ufsc.br
- Chiroleu, A. (2009). Políticas públicas de inclusión en la educación superior los casos de Argentina y Brasil. *Pro-Posições*, 20(2), 141-166.
- Chiroleu, A. y 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.
- Comisión de las Comunidades Europeas (COM). (1992). *Hacia una Europa de la Solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración*. Bruselas: COM.
- Fabre, M. M. (2000). Consideraciones en torno al concepto de exclusión social. *Acciones e investigaciones sociales*, (11), 9-22.
- Fernández Lamarra, N. (2003). *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas, y perspectivas*. Buenos Aires: EUDEBA/IESALC.
- García de Fanelli, A. (2012). Financiación de la Educación Superior Argentina: Cambios y continuidades entre los años 90 y la primera década del 2000. *Educación Superior y Sociedad*, 16 (1), 16-36.

- García de Fanelli, A. (2014). Inclusión social en la Educación superior argentina: Indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación. *Páginas de Educación*, 7 (2), 124-151. Disponible en: <https://goo.gl/gG3vFZ>
- Golovanevsky, L. (2003). Pobreza, vulnerabilidad y exclusión. Sus aportes diferenciales para la comprensión de la situación social de Jujuy (1991-2001). En *Actas del 6to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires, agosto. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos/6/archivosPDF/grupoTematico06/006.pdf>
- Greco, C. (2003). Financiamiento de las Universidades Nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (6), 8.
- Heinichen, S. (2009). Algunas características de la financiación de las universidades nacionales durante el periodo 1986-2006. Observatorio de Políticas Públicas. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/>.
- Ibañez Martín, M. M. (2015). Segmentación e inequidad educativa en Argentina: su relación con la movilidad social. Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Sur.
- Ibañez Martín, S. y Morresi, S. (2016). Masificación de la educación superior en los últimos 15 años: el impacto de la obligatoriedad de la educación media. *Revista Cuestiones de Población y Sociedad*, 6(6), 11-25.
- Kessler, G. (2011). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio*, (24).
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Látas, Á. P. (2002). Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva. *Revista de educación*, (327), 11-29.
- Ley de Educación Superior (LES). (1996). Disponible en: [www.http://servicios.infoleg.gob.ar/](http://servicios.infoleg.gob.ar/)
- Lipton, M., Yaqub, S., y Darbellay, E. (1998). *Successes in anti-poverty*. Suiza: International Labour Organization.

- Marquina, M., y Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario?: La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, (43), 7-16.
- Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2014). *Anuario de Estadísticas Universitarias: adelanto de algunos capítulos*. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/>
- Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2013). *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (1996). *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires.
- Minujin, A. (1999). ¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En D., Filmus (comp.): *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, (pp. 53-77). Argentina: FLACSO/EUDEBA.
- Mollis, M. (2008). Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Volumen 13 (2), 509-532 Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219114873012>
- Mónaco, J. y Herrera, D. (2015), "Quiénes son los nuevos estudiantes universitarios", en *Le Monde Diplomatique* N° 235, Suplemento La Educación en Debate, UNIPE. Disponible en: <http://editorial.unipe.edu.ar/>
- Morresi, S. (2015). El diseño general de la evaluación universitaria, motivaciones y aplicación En Gutierrez, R. (Comp) *Universidades problemáticas presentes*. Bahía Blanca: Ediuns
- Narodowski, M. (2008). La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (2), 19-26.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE). (2010). *Education at a Glance 2010.OECD Indicators*. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE) (2009). *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/>

- Rama, G. W. (1983). La educación latinoamericana: exclusión o participación. *Revista de la CEPAL*.
- Rasetti, C. P. (2014) La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y Conocimiento*, (2).
- Sarrionandia, G. E. (2006). *Educación para la inclusión o educación sin exclusiones* (Vol. 102). Narcea Ediciones.
- Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity: three paradigms. *Int'l Lab. Rev.*, 133, 531.
- Subirats, J., Gomà, R., y Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA, *Documentos de trabajo* N°4. Disponible en: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/DT_2005_04.pdf
- Tezanos, J. F. (1999). El contexto sociopolítico de los procesos de exclusión social. *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer Foro sobre Tendencias Sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- UNESCO. (2006). *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. Paris: UNESCO. Disponible en <https://goo.gl/UURQHS>
- Villanueva, E. (2014). Las nuevas universidades en el conurbano bonaerense. Disponible en: <https://goo.gl/E8ustE>
- Vitello, S. J., y Mithaug, D. E. (Eds.). (1998). *Inclusive Schooling: National and International Perspectives*. Estados Unidos: Lawrence Erlbaum.

Cuadro 1.

Universidades de gestión pública. Alumnos, inscriptos, egresados (en absolutos) y tasas de crecimiento promedio anual (%). Año 2004-2014.

Universidades viejas	Fecha de creación	Alumnos	Tasa de crecimiento anual (%)	Inscriptos	Tasa de crecimiento anual (%)	Egresados	Tasa de crecimiento anual (%)	Inscriptos Grupos de edad (en años)	
								Hasta 19	30 y más
Buenos Aires	1821	315.754	-1,9	55538	-2,1	17.308	1,0	40,2	10,1
Catamarca	1972	11.614	2,7	2698	-4,4	614	8,2	38,6	21,3
Centro de la PBA	1974	13.590	19,0	2625	0,7	631	4,1	47,2	16,8
Chilecito	2002	3.677	1,5	747	13,3	88	10,6	23,0	42,8
Comahue	1971	31.723	-0,3	8672	-0,9	1.007	4,4	26,8	26,1
Córdoba	1613	110.990	0,1	23900	4,4	6.646	-1,4	43,1	14,5
Cuyo	1939	32.425	1,4	7116	-0,2	2.245	-1,4	40,2	14,6
Entre Ríos	1973	15.225	0,0	4328	3,1	1.005	-2,2	28,2	32,0
Formosa	1988	11.925	8,7	3720	-4,6	479	-3,4	36,8	10,6
Gral. Sarmiento	1993	8.021	2,3	1969	9,7	179	3,5	25,8	19,8
Jujuy	1973	15.557	7,1	3903	-0,3	171	2,3	32,0	10,9
La Matanza	1989	38.545	0,2	6048	6,0	2.234	10,2	40,8	11,3
La Pampa	1973	9.986	1,7	2997	0,6	439	2,5	31,1	23,8
La Plata	1897	107.910	1,7	21535	0,7	6.676	5,0	33,4	14,1
La Rioja	1993	19.613	7,5	4153	0,7	786	5,9	40,6	15,7
Lanús	1995	14.648	3,2	3392	4,8	557	3,3	20,3	30,4
Litoral	1889	45.113	-0,3	10193	0,3	2.304	3,1	33,9	23,0
Lomas de Zamora	1972	34.729	0,0	10139	1,9	2.451	-0,8	19,1	29,3
Luján	1973	18.755	-1,2	4321	1,3	1.016	0,2	30,6	21,5
Mar del Plata	1975	23.981	-1,3	4940	-2,5	1.013	-1,1	42,7	20,1

⁸ Este anexo fue realizado sobre la base de información provista por el Ministerio de Educación (2013 y 2014).

Universidades viejas	Fecha de creación	Alumnos	Tasa de crecimiento anual (%)	Inscriptos	Tasa de crecimiento anual (%)	Egresados	Tasa de crecimiento anual (%)	Inscriptos Grupos de edad (en años)	
								Hasta 19	30 y más
Misiones	1973	21.719	-1,0	5874	2,2	997	1,8	34,2	14,1
Nordeste	1956	49.417	18,6	9699	-3,0	3.433	1,0	43,5	13,0
Noroeste de la PBA	2002	6.393	0,9	1423	-1,7	231	101,2	42,2	9,6
Patagonia Austral	1994	7.616	-1,3	3255	0,3	150	-1,5	12,5	35,9
Patagonia S. J. Bosco	1980	14.010	8,5	3929	-1,6	392	1,1	32,5	19,8
Quilmes	1989	23.776	-2,5	5737	6,5	543	-9,4	4,6	47,8
Río Cuarto	1971	15.671	0,2	3507	-2,6	913	-0,5	51,8	10,6
Rosario(2)	1968	77.223	2,5	15940	-0,5	8.979	9,2	47,1	11,6
Salta	1972	29.213	0,2	6681	2,9	1.014	9,0	43,5	8,3
San Juan	1973	21.587	0,0	4683	1,1	725	3,7	42,7	9,5
San Luis	1973	13.925	5,5	3560	1,0	550	1,6	43,4	11,0
San Martín	1992	13.523	3,1	4052	6,7	1.087	9,6	16,6	33,9
Santiago del Estero	1973	15.761	-2,9	3913	2,6	1.167	1,6	22,8	34,6
Sur	1956	18.218	3,5	4219	-3,0	1.033	0,8	50,1	10,9
Tecnológica Nacional	1948	81.584	10,2	17111	2,5	5.210	5,0	48,1	12,2
Tres de Febrero	1995	12.509	0,0	5516	9,1	603	14,3	10,7	45,2
Tucumán	1914	63.281	9,7	12157	-3,2	2.428	0,8	44,4	9,7
Villa María	1995	6.122		2339	13,2	297	14,2	27,6	27,2
Total		1.375.329	0,8	296.529	0,2	77.601		36,9	16,8

Universidades nuevas	Fecha de creación	Alumnos	Tasa de crecimiento anual (%)	Inscriptos	Tasa de crecimiento anual (%)	Egresados	Tasa de crecimiento anual (%)	Inscriptos Grupos de edad (en años)	
								Hasta 19	30 y más
Arturo Jauretche	2009	10.825	88,4	5190	30,5	14	-	19,6	30,3
Avellaneda	2009	5.617	196,0	3180	122,7	55	-	11,8	44,2
Chaco Austral	2007	4.129	20,6	1894	-0,7	73	26,4	27,7	26,2
José C. Paz	2009	3.163	0,8	1219	-	1	-	18,3	28,1
Moreno	2009	5.389	131,3	1840	35,2	11	-	22,6	31,4
Oeste	2009	1.687	5,6	580	-	24	-	8,8	41,9
Río Negro	2008	8.034	49,2	3636	22,4	180	192,8	21,7	30,9
Tierra del Fuego	2010	1.071	37,0	522	-	-	-	24,9	23,4
Villa Mercedes	2009	879	-	879	-	-	-	17,3	28,8
Total		40.794	62,8	18.940	39,6	358		19,4	32,4
Total universidades de gestión pública		1.416.123	1,1	315.469	0,9	77.959	2,3	35,9	17,7

Fuente: Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias (2014).