



Universidad de San Andrés

Escuela de Educación

Maestría en Educación

***Políticas institucionales de inclusión en las nuevas universidades
del Conurbano de Buenos Aires : el caso de la Universidad
Nacional Arturo Jauretche***

Autor: Martínez, María Fernanda

Legajo: 27746821

Mentor: Di Virgilio, María Mercedes

Buenos Aires, Julio de 2019

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS
ESCUELA DE EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN

Tesis de Maestría

Políticas institucionales de inclusión en las nuevas universidades
del Conurbano de Buenos Aires.

El caso de la Universidad Nacional Arturo Jauretche



Universidad de
San Andrés

Directora: Dra. María Mercedes Di Virgilio

Buenos Aires, Julio de 2019

AGRADECIMIENTOS

A Mercedes Di Virgilio, por su compromiso y dedicación.

A Javier y a nuestros hijos, Francisco y Helena, por haberme acompañado y alentado amorosamente para que pudiera concluir este proyecto.

A mi amiga y colega Carolina Gruffat, por su cariño y apoyo.



Universidad de
San Andrés

RESUMEN

La apertura de nuevas universidades en el Conurbano bonaerense, en particular las de segunda generación –aquellas creadas entre los años 2009 y 2015–, se enmarca dentro de un proceso de democratización de la educación superior. Sin embargo, diversas investigaciones señalan que esta expansión horizontal - sumada a la gratuidad y al ingreso irrestricto- que caracterizan al sistema público de educación superior en nuestro país, no garantiza por sí misma el acceso y la retención de los estudiantes en la universidad, en especial a aquellos provenientes de sectores más desfavorecidos. En este marco, este trabajo se propone conocer en qué medida las universidades estatales se (re)configuran a fin de favorecer la inclusión de estos alumnos. Para ello, se indagan los factores sociopolíticos que posibilitaron la apertura de dichas universidades, en particular de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Luego, se describe y analiza su estructura académica y de gestión tratando de identificar su perspectiva inclusiva a partir de las acciones implementadas tendientes a promover el acceso y retención de los alumnos en la institución. Los resultados muestran que, si bien la problemática de la inclusión educativa está presente tanto en el discurso como en el diseño y en las prácticas de la UNAJ, resulta importante avanzar sobre la pregunta por la calidad educativa y ampliar el debate acerca de las políticas educativas que requiere el nuevo perfil de estudiante que intenta acceder a la universidad.

ABSTRACT

The opening of new universities in the suburbs of Buenos Aires, particularly those of the second generation - those created between 2009 and 2015 - is part of a process of democratization of higher education. However, various studies indicate that this horizontal expansion - added to the free and unrestricted income - that characterize the public system of higher education in our country, does not guarantee by itself the access and permanence of students in the university, especially those from the most disadvantaged sectors. In this framework, this work aims to know to what extent the state universities are (re) configured in order to promote the inclusion of these students. To do this, the socio-political factors that enabled the opening of these universities are investigated, in particular from the National Arturo Jauretche University (UNAJ). Then, its academic and management structure is described and analysed, trying to identify its inclusive perspective based on the actions implemented to promote the access and retention of students in the institution. The results show that although the problematic of educational inclusion is present both in the discourse and in the design and practices of the UNAJ, it is important to advance on the question of educational quality and broaden the debate about the educational policies that it requires the new student profile that attempts to access the university.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

INCLUSIÓN

1.1. Inclusión: desafíos y potencialidades de un concepto.	13
1.2. Exclusión: desclasificación, desinserción, desligadura y desafiliación .	14
1.3. La inclusión en educación.	16
1.4. Políticas de inclusión en la educación superior	19

CAPÍTULO 2

LAS NUEVAS UNIVERSIDADES DEL CONURBANO BONAERENSE

2.1. Contexto internacional, regional y nacional	25
2.2. Marco normativo y creación de las nuevas universidades	27
2.2.1. Ley de Educación Superior	28
2.2.2. Municipalización como antecedente de la territorialización	34
2.3. Políticas públicas y democratización de la educación superior	37
2.3.1. Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	38
2.3.2. Ley de Financiamiento Educativo	39
2.3.3. Ley de Educación Nacional	39
2.3.4. Asignación Universal por Hijo	43
2.3.5. Programas nacionales de becas: PNBB y Progresar	45

CAPÍTULO 3

CONTEXTO DE CREACIÓN DE LA UNAJ

3.1. Área de vacancia	48
3.1.1. Nivel Educativo de la población	49
3.1.2. Contexto demográfico de la demanda universitaria	51
3.1.3. Evolución de la demanda	54
3.2. Rol de los actores locales	58

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE INCLUSIÓN EN LA UNAJ

4.1. Apertura y estructura de la UNAJ	63
4.1.1. Nombre y locación	63
4.1.2. Fines y objetivos	66
4.1.3. Estructura académica y de gestión	68
4.2. Acciones de inclusión	72
4.2.1. Acciones que favorecen el ingreso	73
4.2.2. Acciones que favorecen la retención durante el 1er año	75

CONCLUSIONES	82
--------------	----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
----------------------------	----

ANEXO	102
-------	-----



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1. Composición del área de vacancia	49
Gráfico 2. Población de 25 años y más que no asiste a la ES pero asistió con secundario completo y más	50
Gráfico 3. Evolución de los inscriptos e inscriptas por partido de residencia	57
Cuadro 1. Año de dictado de la ley de educación vigente y porcentaje de población de entre 14 y 17 años con primaria completa y porcentaje de la población entre 19 y 22 años con secundaria completa	26
Cuadro 2. Diagnóstico de la educación superior Argentina previa a la sanción de la LES y políticas incluidas en la LES como respuesta	28
Cuadro 3. Población de 25 años y más, secundario completo y más, porcentaje de población con 25 años y más, con secundario completo y más	51
Cuadro 4. Cantidad de población de 1960 a 2001, variación intercensal, absoluta y relativa	52
Cuadro 5. Crecimiento de población (base = 1970) de 1960 a 2001	52
Cuadro 6. Tasas de crecimiento anual medio (por mil). Período 2001-2005. Tasa bruta de natalidad 2003.	53
Cuadro 7. Población de 18 a 24 años en 1991 y 2001. Variación absoluta y relativa	53
Cuadro 8. Proyección de la población al 30 de junio de 2005	54
Cuadro 9. Población de 18 años y más, y población total que asiste al nivel superior, variación absoluta entre 1991 y 2001, porcentaje de asistencia.	55
Cuadro 10. Población de 18 años y más, y población total que asiste a la universidad variación absoluta entre 1991 y 2001, porcentaje de asistencia.	56
Cuadro 11. Población absoluta de 18 a 24 años según demanda de estudios universitarios	56

INTRODUCCIÓN

La preocupación por la inclusión social nace de constatar la existencia de segmentos de la población que no sólo están excluidos del acceso a empleos de calidad e ingresos adecuados para sostener un nivel de vida apropiado sino que tampoco poseen capital cultural y social como para superar esta exclusión vía el camino de la Educación Superior.

GARCÍA DE FANELLI (2014)

DESDE COMIENZOS de la década de 1990 la educación superior experimenta en nuestro país un proceso de expansión progresiva¹ (Chiroleu, 2009a). Este se materializa, entre otras acciones, en la creación de universidades nacionales situadas en su mayoría en el Conurbano bonaerense (CB)².

En términos cronológicos, este proceso puede dividirse en dos etapas. La primera de ellas se extiende desde 1988 hasta 1995, e incluye la creación de las universidades de La Matanza (UNLaM), Quilmes (UNQ), General Sarmiento (UNGS), General San Martín (UNSAM), Tres de Febrero (UNTREF) y Lanús (UNLa). La segunda fase tiene lugar en el año 2009, cuando fueron sancionadas las leyes que dieron origen a las universidades nacionales de Avellaneda (UNDAV), del Oeste (UNO), Moreno (UNM), Arturo Jauretche (UNAJ) y José C. Paz (UNPAZ). Estas últimas instituciones, a excepción de la Universidad Nacional de Avellaneda, se encuentran situadas en el segundo cordón³

¹ Ver artículo 4, inciso “e” de la Ley de Educación Superior.

² Se denomina Conurbano bonaerense (CB) a la franja de territorio que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El CB tiene una superficie de aproximadamente 2.480 km² lo que representa un 1% de la superficie total de Argentina y en él se concentra una cuarta parte de toda la población nacional (9.916.715 habitantes según el censo nacional de 2010).

³ El primer cordón del Conurbano bonaerense abarca los partidos de: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. Mientras que el segundo cordón está integrado por los partidos de: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (otra parte) y Almirante Brown.

Según el Programa de Estudios del Conurbano, el primer cordón se consolidó entre las décadas de 1930 y de 1950 a partir de las migraciones internas y concentró gran parte de la industria que marcó el desarrollo industrial del país (industria metalmeccánica, automotriz, y textil). Mientras que el segundo cordón, se consolidó entre las décadas de 1960 y de 1980, recibiendo población de migraciones internas de otros centros urbanos del país y migraciones de países de la región principalmente de Paraguay, Bolivia y Perú. <http://www.atlasConurbano.info/pagina.php?id=170>

del Conurbano bonaerense y se presentan como modelos alternativos e innovadores frente a las universidades tradicionales⁴ (García de Fanelli, 1997).

Sin embargo, esta expansión horizontal - sumada a la gratuidad⁵ y al ingreso irrestricto⁶ que caracterizan al sistema público de educación superior en nuestro país - parece no garantizar por sí misma el acceso y la retención de los alumnos⁷ en la universidad (García de Fanelli, 2014; Tedesco, 2014; Tedesco *et al.*, 2014; Cuenca, 2014; Ezcurra, 2011; Chiroleu 2009b; Chiroleu y Marquina 2012; Sigal, 1993), en especial de aquellos que históricamente han sido excluidos de ese sistema. De hecho, la proporción de jóvenes de sectores populares que accede a la universidad es de 1 a 10 en relación a sus pares de clase media y de 1 a 20 respecto a los jóvenes de clase alta (Binstock y Cerrutti, 2016).

Esta desigualdad no sólo se refleja en las tasas de ingreso de los alumnos al sistema de educación superior, sino que también afecta su retención en el nivel. En este sentido, si bien el desgranamiento⁸ y el abandono son problemas que atraviesan transversalmente a la educación superior, diversos estudios han señalado que los alumnos de menor capital⁹ económico¹⁰ y social¹¹, suelen estar más afectados frente a sus pares de mayores recursos (García de Fanelli, 2014, 2012 y 2005; Di Gresia *et al.*, 2002).

⁴ Dada sus particularidades y similitudes, en 2008 se creó la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB) con el objetivo, entre otros, de intercambiar prácticas y saberes.

⁵ Cuando decimos gratuidad nos referimos a que no implica el pago directo (y excluyente) por parte de los alumnos. Sin embargo, no desconocemos que las universidades públicas se financian principalmente con los impuestos que paga la sociedad, por lo que desde esa perspectiva se puede cuestionar el grado de gratuidad que tienen. Esta problemática —si bien es interesante— excede los límites de este trabajo. No obstante, quienes estén interesados en profundizar sobre este tema pueden consultar en Doberti (1999) o Nagata (1999), entre otros.

⁶ Siguiendo la tipología planteada por Sigal y Duarte, entendemos por ingreso irrestricto a la admisión *sin requisitos* en todas sus formas: 1) sin preingreso, 2) con curso de apoyo o nivelación de aprobación presencial y 3) con curso y exámenes no vinculantes (Macedo, 2012).

⁷ El uso del lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones del trabajo. Sin embargo, dado que no hay consenso de cómo hacerlo en castellano, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo, se ha optado por utilizar el genérico masculino. Entendemos que éste último representa siempre a mujeres y varones, salvo cuando se especifique lo contrario.

⁸ Entendemos por desgranamiento al retraso en el recorrido académico del alumno. Una manera de medir este proceso es tomando como variables el tiempo transcurrido desde el ingreso a la institución educativa (“año de ingreso”) y el “año que cursa” (Di Gresia *et al.*, 2002).

⁹ Entendemos por capital al conjunto de bienes acumulados que se producen, distribuyen, consumen, incrementan y pierden (Bourdieu, 1980).

¹⁰ Su equivalente es el dinero. Este tipo de capital es el medio a través del cual nos podemos apropiarnos de los recursos (Bourdieu, 1980).

Esta situación refleja la desigualdad social - marcada por la heterogeneidad estructural - que caracteriza a la Argentina, y demás países de la región. Su consecuente inequidad se manifiesta de diferentes y múltiples formas que afectan el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el desarrollo de capacidades, en especial en los sectores más desfavorecidos (Aponte- Hernández, 2008; Cepal, 2016).

En el caso de la educación superior, además del factor económico, que constituye una restricción objetiva - necesidad de trabajar de los estudiantes, costo de manutención o materiales de estudio-; existen también otras restricciones subjetivas, sociales y/o pedagógicas, que condicionan el acceso y la retención de esos nuevos sectores a la universidad, como por ejemplo: el nivel de estimulación del medio, las dificultades académicas y la falta de hábitos universitarios (Sigal, 1993; Kisilevsky, 2002).

Nuestro análisis parte de la hipótesis de que el ingreso irrestricto (Duarte, 2009) y gratuito a la educación superior es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la inclusión en este nivel educativo. Los índices de fracaso en carreras universitarias en Argentina dan cuenta de que el sistema de ingreso a la educación superior no ha logrado generar dispositivos institucionales y pedagógicos que garanticen el acceso y la calidad de la enseñanza (Tedesco *et al.*, 2014).

En este sentido, Ezcurra afirma que, a pesar de estar inmersos en un proceso de masificación de la educación superior, esta inclusión es *excluyente y socialmente condicionada* en tanto existen condicionantes adversos, estructurales y decisivos que afectan el ingreso y el desempeño de los alumnos de los sectores más desfavorecidos, reproduciendo y reforzando las brechas de clase (Ezcurra, 2011).

Dada esta situación, nos parece pertinente y relevante ahondar en el rol que adoptan las instituciones educativas en este contexto a fin de promover la inclusión y retención de todos los sectores sociales en la educación superior, en especial de los más desfavorecidos. Para ello indagaremos en qué medida las instituciones educativas se (re)configuran a fin de reducir las restricciones objetivas y subjetivas (Sigal, 1993) que influyen en la trayectoria de los alumnos; además buscaremos identificar y analizar cuáles son las acciones que las nuevas universidades del Conurbano bonaerense realizan para favorecer el ingreso y retención de los alumnos.

Para avanzar en ese propósito, nuestro trabajo pretende responder a los siguientes interrogantes:

¹¹ Son recursos intangibles producto de la pertenencia a grupos, redes o relaciones de influencia (Bourdieu, 1980).

¿Cuáles fueron las condiciones sociopolíticas que favorecieron la creación de universidades que tuvieran entre sus objetivos principales la inclusión de los estudiantes provenientes de los sectores más desfavorecidos?

¿Cuáles fueron las acciones de inclusión educativa que desarrolló la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) entre los años 2009 y 2016 a fin de favorecer el ingreso y la retención¹² de sus alumnos?

En este contexto, entendemos por acciones de inclusión educativa a la puesta en marcha de procesos de innovación y mejora que tengan por objeto promover la *presencia*, *participación* y el *rendimiento* de todos los estudiantes (Echeita Sarrionandia, 2008).

Para analizar las acciones nos centraremos en las intervenciones que se orientan a los estudiantes de primer año de las carreras de grado ya que es allí donde se presentan las mayores dificultades y obstáculos que en muchos casos derivan en abandono (García de Fanelli y Adrogué 2015; Tedesco, 2004; Macedo, 2012; Ezcurra, 2011; Veleda, 2002)¹³.

En términos metodológicos, nuestra investigación se encuadra en el estudio de caso, es decir, en el análisis intensivo de una unidad (Stake, 1998). En particular, se trata de un estudio de tipo idiográfico (Gilgun, 1994), lo que conlleva una descripción amplia y profunda del caso en sí mismo, sin que ello implique necesariamente la generalización de sus observaciones (Gilgun, 1994). Guiados por el criterio de mayor rentabilidad¹⁴ (Stake, 1998) optamos por una institución de reciente creación: la Universidad Nacional Arturo Jauretche, ubicada en el partido de Florencio Varela, provincia de Buenos Aires, Argentina. Resultaba conveniente estudiar una de las universidades de segunda generación del Conurbano bonaerense dado que éstas se presentan como un modelo de universidad que incorpora a la inclusión social y a la equidad en su matriz discursiva fundacional (Chiroleuy Marquina 2012) y además porque, al ser más jóvenes, poseen

¹² Optamos por referirnos a la retención porque ella refleja el esfuerzo que lleva a cabo la institución para retener a sus estudiantes mientras que la permanencia da cuenta del esfuerzo que realiza el estudiante en pos de concluir sus estudios (Cabrera en García de Fanelli, 2014).

¹³ Para quienes estén interesados en profundizar sobre la importancia del primer año, pueden consultar en Dwyer (1989) y Cols (2007), entre otros.

¹⁴ Stake (1998) sostiene que el criterio fundamental para la elección de un caso es que pueda darnos la mayor rentabilidad del objeto estudiado teniendo en cuenta entre otras cuestiones: la posibilidad de brindarnos más información sobre el tema, el tiempo disponible, las facilidades (y obstáculos) para realizar el trabajo de campo y la existencia (o no) de informantes claves.

estructuras más flexibles (García de Fanelli, 2005), lo que favorece la implementación (exitosa) de políticas. Además, la Universidad Nacional Arturo Jauretche es una institución que, a pesar de estar emplazada en un contexto socioeconómico y educativo desfavorecido, presenta altas tasas de crecimiento en su matrícula y bajas tasas de deserción¹⁵ en relación a otras instituciones de su tipo¹⁶, lo que la hizo especialmente atractiva para nuestros fines.

La naturaleza metodológica de los objetivos de nuestro trabajo es exploratoria-descriptiva, ya que por un lado se recrea un contexto sociopolítico determinado al tiempo que se intenta describir a la universidad e identificar y caracterizar un fenómeno: las *acciones* de inclusión en la educación superior. Conforme a ello nuestro trabajo se enmarca en el paradigma cualitativo.

El énfasis de nuestro trabajo estará puesto en la descripción y comprensión interpretativa de las acciones de inclusión que se desarrollaron en la UNAJ desde su creación hasta 2016, como emergente de un contexto específico y una determinada estructura institucional. Nuestra investigación adopta un enfoque más cercano al interaccionismo simbólico (Blumer, 1969). Ello implica la adopción de tres premisas. La primera es que los sujetos actúan con respecto a las cosas de acuerdo con los significados que estas tienen para ellos; la segunda es que el significado de estas cosas se deriva o surge de la interacción social que se tiene con los otros y la tercera es que estos significados se manejan en un proceso interpretativo utilizado por la persona al hacer frente a las cosas que encuentra, y este proceso los modifica (Blumer, 1969).

En este marco, en el proceso de recolección de información nos centramos en fuentes documentales oficiales (primarias y secundarias) y entrevistas. Con respecto a las primeras, nos basamos en datos estadísticos, en especial en aquellos que nos permitieron reconstruir el área de vacancia en educación superior de Florencio Varela y sus alrededores. También analizamos el proyecto institucional y el informe de factibilidad que acompañó el pedido de creación de la UNAJ en el Congreso de la Nación, las versiones taquigráficas de los debates y el informe del Consejo Interuniversitario Nacional¹⁷ (CIN). Además, examinamos planes de estudios y

¹⁵ Ver la base a datos de la DNPeIU-SPU.

¹⁶ Esta observación se refiere a los años que han sido objeto de este estudio (2009 al 2016).

¹⁷ El CIN fue creado en 1985 mediante un decreto del presidente Raúl Alfonsín. Tiene entre sus principales funciones la coordinación de políticas universitarias y la promoción de políticas y actividades para el sistema de educación superior.

proyectos especiales. Por último, repasamos las leyes y los programas que configuraron el marco en el que se inserta nuestro estudio: Ley de Educación Superior (LES), Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Ley de Financiamiento Educativo (LFE), Ley de Educación Nacional (LEN), Asignación Universal por Hijo (AUH) y los programas de becas: Programa Nacional de Becas del Bicentenario (PNBB) y el Programa de Respaldo a los Estudiantes de la Argentina (Progresar). Mientras que las entrevistas buscaron recuperar las experiencias de actores claves vinculados con la apertura, organización y posterior puesta en funcionamiento de la UNAJ¹⁸.

La tesis se organiza en cuatro capítulos, esta Introducción y un apartado de conclusiones. En el capítulo 1 hacemos un recorrido por las conceptualizaciones y debates en torno a la inclusión educativa centrándonos en la educación superior. En el 2 indagamos acerca de las condiciones sociopolíticas que favorecieron la creación de las nuevas universidades en el Conurbano bonaerense. El capítulo 3 se centra en la descripción del contexto de creación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Finalmente, en el capítulo 4 analizamos las políticas institucionales de inclusión implementadas por la UNAJ tendientes a promover el acceso y retención de alumnos. Por último, cerramos el trabajo esbozando algunas conclusiones acerca del modo en que la UNAJ busca favorecer la inclusión de sus alumnos. También ponemos de manifiesto algunas limitaciones que presenta nuestro estudio y proponemos algunas líneas de investigación que sería interesante abordar en futuros trabajos.

¹⁸ En el Anexo encontrarán más información sobre el perfil de los entrevistados, la modalidad y tipo de entrevista seleccionada, además de la guía utilizada.

CAPÍTULO 1 INCLUSIÓN

La exclusión no es un discurso sobre la manera en que se administran los márgenes de la sociedad, sino un discurso sobre la centralidad de esta. ¿Qué tipo de sociedad estamos construyendo?
AUTÈS (2004)

LA NOCIÓN DE INCLUSIÓN está ligada a conceptos sociológicos clásicos como exclusión, marginalidad, diferencia, integración y equidad, y, por lo tanto, establecer su significado implica desentrañar supuestos tácitos heredados de los debates acerca de la naturaleza de las diferencias sociales y de las intenciones de las acciones sociales (Camilloni, 2008).

1.1. Inclusión: desafíos y potencialidades de un concepto.

La noción de inclusión se encuentra omnipresente en la mayoría de las formulaciones actuales sobre política pública. En ellas observamos que todo intento por conceptualizarla nos remite a su complemento (Camilloni, 2008), reverso (Tessio Conca y Giacobbe, 2014) o referente alternativo (Jiménez Ramírez, 2008): la exclusión¹⁹.

Si queremos que las cosas tengan un sentido y luego, si queremos construir una acción, estamos obligados a ponerles un nombre: en este sentido, *exclusión* es una palabra que sirve para designar cosas que no tienen, y esto es dramático. Noten ustedes que, en lo social o en la sociedad, las denominaciones caen siempre sobre las disfunciones y los márgenes; el centro, en cambio, no tiene nombre (Autès, 2004,17).

Un repaso por la literatura sociológica nos muestra que el antecedente conceptual a la noción de exclusión se halla en el término “marginal”. Este concepto se caracteriza por un doble juego de: centro/periferia y de normalidad/desviación (Rioux, 1998 en Camilloni, 2008). Desde una perspectiva socioestructural la marginalidad no responde a un fenómeno de aislamiento, sino por el contrario, se la entiende como un tipo de “integración” (o producto) de una estructura de dominación (Camilloni, 2008).

¹⁹ El uso del concepto de exclusión surge en los años setenta, en Francia, a partir de la publicación del libro *Les Exclus: un Français sur dix*, de René Lenoir, en ese entonces secretario de Acción Social.

El desarrollo del concepto de inclusión social está ligado a la existencia de normas y valores que regulan a las sociedades, y de sujetos que, por ajustarse a esas normas, se perciben a sí mismos como poseedores de una identidad colectiva positiva (Carbonero Gamundi, 2005 en Camilloni, 2008). Ellos son los que dominan y por lo tanto quienes están incluidos. Lo diverso, queda en los márgenes y es excluido.

En este contexto, el concepto de inclusión social supone el reconocimiento de que hay excluidos en la sociedad y de que es necesario intervenir activamente para protegerlos. En este sentido, la exclusión no es sólo una injusticia, sino un peligro que se debe enfrentar con acciones destinadas a integrar a las nuevas masas de ciudadanos y así asegurar una convivencia pacífica en sociedad (Camilloni, 2008). Sobre la importancia de esta integración y respecto de los principios que deberían regir en una sociedad inclusiva, la Cumbre sobre Desarrollo Social (ONU) sostiene que:

El propósito de la integración social es la creación de “una sociedad para todos”, en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar. Una sociedad tan integrada como esa debe basarse en el respeto de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y las necesidades especiales de los sectores vulnerables y desfavorecidos, la participación democrática y el imperio de la ley” (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995).

1.2.Exclusión: desclasificación, desinserción, desligadura y desafiliación.

Paugam (2007) acuña el concepto de *desclasificación* para referirse al proceso de desintegración social del sujeto que se inicia cuando los lazos —principalmente laborales, pero también afectivos— que vinculan a la persona con su entorno se debilitan, y la fragilizan (Autès, 2004; Paugam, 2007). Esta fragilización (vivir en situaciones precarias) da inicio a un proceso cuya primera etapa es la conversión del sujeto en un “individuo en riesgo”. Un segundo momento es el pasaje de ese sujeto en riesgo a ser “asistido”, lo que implica que necesita de la intervención de un tercero para garantizar sus derechos básicos, resignando de esta manera aspectos de su independencia. Si el sujeto renuncia a esa asistencia, la situación se agrava y se convierte en un marginal: “son miserables, excluidos, drogados, venidos abajo, caen en el alcoholismo. Caen: ¡siempre se cae! La exclusión es un imaginario de la caída social” (Autès, 2004, 24).

Por su parte, Gaulejac y Taboada Léonetti (citados en Autès, 2014) se refieren al fenómeno de debilitamiento del lazo social como *desinserción*. También lo piensan como un proceso que se inicia con una primera ruptura (puede ser la pérdida de empleo o una ruptura/pérdida afectiva) que impacta sobre otros lazos y los debilita de manera tal que, si no se recomponen, llevan al sujeto a una fase de *desenganche* cuyo síntoma es el renunciamiento a encontrar trabajo, a recuperarse de una pérdida. En otras palabras: a rehacer su vida. La permanencia en este estadio produce el efecto de desmoronamiento o desinserción. Este abordaje plantea dos cuestiones distintivas: por un lado, caracteriza a la desinserción como una situación individual que no está previamente condicionada, es decir, no hay marcación social previa. Y por el otro, el lazo al que se refiere es el vínculo con uno mismo, no con la sociedad. El problema de la desinserción es que uno ya no sabe quién es. La exclusión desde esta perspectiva implica un quebrantamiento de la subjetividad.

Autès (2004) parte de la premisa de que las *desligaduras* económicas, pérdida de empleo o situación de desempleo, repercuten en la esfera política afectando la capacidad del sujeto para producir sentido. Por lo tanto, sostiene que debería haber una reformulación en las políticas públicas que incluya la invención y la implementación de nuevas categorías de intervención capaces de abordar aspectos de esta problemática. Su propuesta incluye tres categorías: (i) inserción, por ella se refiere a los esfuerzos y acciones dirigidas a (re)insertar/(re)vincular sujetos o grupo de sujetos en la escena pública; (ii) territorio, lo piensa como “otra manera de administrar a las poblaciones: ya no se administra a individuos definidos por su discapacidad, sino que se administran territorios definidos por su exclusión, por su desintegración” (Autès, 2004, 37); y (iii) seguridad.

Por último, Castel (2004) sostiene que somos testigos de la emergencia de un nuevo tipo social de exclusión que no se refiere más a “personas que están o habrían estado siempre al margen de la sociedad, que jamás han entrado en los circuitos habituales de trabajo y de la sociabilidad corriente, que viven entre sí y se reproducen generación tras generación” (Castel, 2004, 54) sino que remite a una nueva situación de degradación. Al respecto, el autor establece una división en zonas de la vida social que dan cuenta de este proceso de deterioro. Ellas son: zona de integración - compuesta por personas que tienen un trabajo estable y vínculos sociales bastante firmes -, zona de vulnerabilidad - compuesta por personas que tienen un trabajo y/o vínculos sociales precarios -, y por último la zona de exclusión - compuesta por personas cuyos trabajos y vínculos sociales

se han debilitado o han desaparecido. Para referirse al proceso que viven quienes están en este último estadio, el autor propone el término desafiliación. Acorde a su perspectiva, estos sujetos:

No tienen espacio, por motivos que escapan a su responsabilidad [...]. Su drama está en que las nuevas exigencias de la competitividad, la competencia y la reducción de oportunidades de empleo los dejan sin espacio; o bien encuentran empleos sumamente inestables y precarios que los dejan en situación de vulnerabilidad (Castel, 2004, 61).

A ellos Castel (2004) los denomina supernumerarios, que son quienes no tienen lugar en el sistema por no tener una utilidad social reconocida. En ese sentido, los excluidos de hoy no son personas con discapacidades (*disabilities*) sino personas normales que, por circunstancias que las exceden, están desafiadas. Para ilustrar mejor las especificidades de esta nueva forma de exclusión, el autor hace un recorrido a través de diversas modalidades históricas de exclusión cuyo ejemplo más drástico es la sustracción completa de la comunidad, sea por deportación, destierro o matanza; un segundo grupo refiere a los casos de aislamiento o encierro de una comunidad dentro de otra, por ejemplo leprosarios, prisiones o guetos, y una tercera modalidad - la versión actual de la exclusión- se da cuando ciertas poblaciones tienen un estatuto o trato especial, más restrictivo en cuanto a derechos y participación social, dentro de una comunidad.

Según estos autores la exclusión se vincula a situaciones de vulnerabilidad y a la degradación de las condiciones laborales y sociales de los sujetos. Por tratarse de un hecho socialmente generado (Camilloni, 2008) consideran que la estrategia para revertirlo tiene que orientarse a modificar las bases que configuran el proceso de exclusión (Castel, 2004).

1.3.La inclusión en la educación.

La inclusión educativa refiere a un concepto y a una práctica poliédrica que incluye valores, aspiraciones, pertenencia y también preocupación por el aprendizaje y la calidad (Echeita Sarrionandia, 2008). Esta temática se incorporó a la agenda internacional en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos organizada por la Unesco en 1990 en Tailandia,²⁰ y se consolidó en el Foro Mundial sobre la Educación²¹

²⁰ Ver: <https://bit.ly/10C2Gc3>

²¹ Ver: <http://bit.ly/2HeLApf>

que se llevó a cabo en el año 2000 en la ciudad de Dakar, Senegal. Allí se ratificó el rol fundamental que tiene la educación en el camino para la equidad:

La educación es un derecho de todos los niños y la obligación de todos los gobiernos. La educación es esencial para el cumplimiento de otros derechos humanos. Es la médula del desarrollo y es la condición previa esencial para la igualdad, la dignidad y una paz duradera [...]. *La educación no es una manera de escapar de la pobreza, es una manera de combatirla*²². Garantizar el derecho a la educación es una cuestión de moralidad y de justicia (Carol Bellamy, directora ejecutiva de Unicef, en un discurso en sesión plenaria, pág.35 del Informe Final).²³

En definiciones de inclusión educativa revisadas (Terigi, 2014; Mellano, 2010; Chiroleu, 2009 a y b; Camilloni, 2008; Unesco, 2007) existe un consenso respecto de algunos aspectos esenciales. En primer lugar, hay coincidencia acerca del carácter procesual e integral del fenómeno. Es decir, se reconoce que la inclusión educativa remite a un fenómeno dinámico y complejo que requiere ser abordado a través de acciones coordinadas en distintos niveles y ámbitos de la práctica educativa.

Para la UNESCO, la inclusión educativa

Involucra cambios y modificaciones en contenidos, enfoques, 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 regular educar a todos los niño/as (Unesco, 2007,2).

En segundo lugar, estas definiciones destacan la idea de que la educación debe dirigirse a todos. En este sentido, el nuevo paradigma de educación inclusiva deja atrás las formulaciones que la ligaban a la educación especial, compensatoria o integración escolar. Por el contrario, se orienta a cubrir las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos centrando la atención en aquellos que son vulnerables a la marginalización y exclusión (Mellano, 2010). Para lograrlo, se requiere de estrategias dinámicas que contemplen la diversidad y diferencia en el alumnado como una oportunidad de enriquecer el aprendizaje (Camilloni, 2018). Por último, coinciden respecto de la importancia de asegurar la calidad educativa. Es decir, se entiende que una inclusión real debe contemplar la calidad de la educación (Tedesco, 2014; García de Fanelli, 2014; Mellano, 2010).

²² El destacado es nuestro.

²³ Op. Cit.

Echeita Sarrionandia retoma estos aspectos y señala que:

La inclusión debe verse como un proceso de reestructuración escolar relativo a la puesta en marcha, precisamente de procesos de innovación y mejora que acerquen a los centros [educativos] al objetivo de promover la presencia, la participación y el rendimiento de todos los estudiantes de su localidad —incluidos aquellos más vulnerables a los procesos de exclusión— aprendiendo de esa forma a vivir con la diferencia y a mejorar gracias, y precisamente, a esas mismas diferencias entre el alumnado (EcheitaSarrionandia, 2008, 13)

Sobre la base de esta definición, Ezcurra (2005, 2007, 2011) en sus trabajos sobre la inclusión en la educación superior, contempla las dimensiones respecto del carácter procesual, dinámico y equitativo que toda teoría - y práctica - que pretenda ser inclusiva debería contemplar. La hipótesis central que postula la autora y a partir de la cual desarrolla su teoría es que “la inclusión es en sí misma excluyente ya que está socialmente condicionada” (Ezcurra, 2011,1). Su planteo cuestiona - y subvierte - la mirada tradicional acerca del rol e incidencia que tienen las instituciones educativas en el problema de la inclusión.

En línea con este planteo, Sigal (1993) sostiene la existencia de una selección implícita en la educación que remite a dos momentos: previo al ingreso (acceso) y posterior al ingreso (retención). En este marco, respecto a los condicionantes previos al ingreso, el autor afirma que existen inhibidores que afectan la posibilidad de los estudiantes de acceder - e incluso de pensar en acceder - a la educación superior. Estos son: el nivel de estimulación del medio, la necesidad de trabajar y los costos indirectos que conlleva la educación, entre otros factores. Respecto a los condicionantes posteriores al ingreso, el autor menciona las dificultades académicas, la falta de hábitos universitarios y también los costos asociados a la cursada (transporte, materiales de estudio, etc.) entre otros (Sigal, 1993).

En consonancia con ello Tinto (1993) distingue tres aspectos que afectan el acceso efectivo a la universidad de los estudiantes de sectores más desfavorecidos. El primero remite a las dificultades estrictamente académicas, el segundo a la incapacidad individual de resolver objetivos educativos y profesionales, y el último a los obstáculos que presentan dichos alumnos para incorporarse a la vida universitaria.

Dentro de los condicionantes académicos sobresalen las dificultades lectoescritoras que presentan los estudiantes al ingresar a la universidad, lo que genera una demanda de acompañamiento. En este marco, la llamada alfabetización académica resulta central en tanto remite al “proceso de enseñanza que puede (o no) ponerse en marcha para

favorecer el acceso de los estudiantes a las diferentes culturas escritas de las disciplinas” (Carlino, 2013, 370). Referentes en la materia han postulado la necesidad de que las instituciones educativas se ocupen de compartir las prácticas de lectura y escritura propias de cada ámbito disciplinar (Carlino, 2001; Marruco, 2001; Muñoz, 2001). También advierten sobre la importancia de reflexionar acerca de la modalidad y calidad de dichas prácticas a fin de evitar que alumnos reciban una versión degradada o deteriorada del currículum, lo que constituiría una forma sutil de exclusión educativa (Toloza, 2018).

Carlino (2013) señala que la modalidad más extendida - aunque no por ello la más efectiva - para abordar esta problemática son los Talleres de Lectura y Escritura²⁴, y que la creación de este espacio dentro de las universidades visibiliza la necesidad de que las instituciones educativas de nivel superior se ocupen de estos temas. Estos talleres ayudan a configurar la “conciencia retórica”²⁵ de los alumnos, y convierten en objeto de reflexión prácticas que suelen pasar inadvertidas. No obstante, la contracara de esto es que suele generarse una falsa expectativa respecto del alcance del taller al presuponer que su dictado prepara a los alumnos para leer y/o escribir en todas las materias de la carrera. Además, la existencia de ese espacio puede generar que algunos de los docentes de las restantes materias se sientan en cierta medida eximidos de ocuparse del tema (Carlino, 2013).

1.4. Políticas de inclusión en la educación superior.

En el contexto de este trabajo, entendemos por política pública a los *cursos de acción* tendientes a la solución de problemas públicos definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos (Canto, 2000).

En nuestro país, luego del retorno de la democracia se impulsaron políticas institucionales de inclusión cuyo propósito fue garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso - equidad de acceso - a la educación superior (Gómez, 2003 en Chiroleu,

²⁴ Para quien quiera profundizar sobre estas prácticas recomendamos la lectura de Toloza, Cristina (2017) “Alfabetización académica e inclusión educativa. Acercamientos y tensiones entre intenciones y resultados. Un estudio sobre la enseñanza de la lectura y la escritura en los cursos de ingreso de tres nuevas universidades del Conurbano de Buenos Aires en el año 2014”. Tesis de Maestría.

²⁵ Por ello Carlino (2013) se refiere a saber que quien escribe tiene un propósito y que va a encauzar el texto en esa dirección.

2009a). Estas se centraron en: la implementación de mecanismos de admisión no selectivos, la gratuidad de los estudios y la expansión de la oferta académica. Dichas acciones respondían a un principio de equidad horizontal (Chiroleuet *al.*, 2012; García de Fanelli, 2014).

En la actualidad, el concepto de inclusión educativa atraviesa un debate que se inscribe en el proceso de democratización que está teniendo lugar en las universidades a escala mundial y que facilitó el ingreso a “nuevos estudiantes”, modificando el perfil del ingresante universitario. Sin embargo, este proceso ha generado lo que se ha dado en llamarse “inclusión excluyente” (Ezcurra, 2011) ya que, si bien se garantiza el ingreso de amplios sectores de la población, no todos los países han desarrollado los dispositivos que tiendan a lograr la retención y graduación de esos nuevos sectores (Chiroleu, 2009b).

A nivel regional, ello puso en evidencia que los alumnos que ingresaban constituían un grupo heterogéneo en términos de capital económico, social y cultural (García de Fanelli, 2014). “La participación de los jóvenes en la ES es claramente desigual en función del nivel socioeconómico del hogar” (García de Fanelli 2014,11).

Al respecto, investigaciones sobre la desigualdad educativa en América Latina y el Caribe muestran que el 10% más rico de la población tiene 8 años más de educación que el 30% más pobre. A mayor educación en los quintiles más ricos, más amplia es la brecha de ingreso en relación a los quintiles más pobres con menor escolaridad. En este sentido, la disparidad en los logros de aprendizaje refleja las desigualdades en el acceso a oportunidades educativas (Aponte - Hernández, 2008).

En el caso específico de la Argentina, la tasa neta de escolarización superior en el quintil más pobre está también afectada por la menor probabilidad que tienen estos jóvenes de culminar los estudios de nivel medio (Bristok y Cerrutti en García de Fanelli 2014, 13). Al respecto, existen investigaciones que han mostrado que uno de los factores que mejor predice el acceso efectivo a la universidad es el nivel socioeconómico del estudiante y su familia. Es decir, que un argentino perteneciente al quintil más rico de la población tiene 3.1 más chances de asistir a la universidad que otro argentino del quintil más pobre (Brunner, 2011).

Esta disparidad también afecta las posibilidades de graduación, donde la proporción de estudiantes universitarios que alcanza a graduarse es más alta entre los alumnos que pertenecen a los quintiles más altos de ingreso y es más baja entre los que pertenecen a los sectores de menos ingresos (García de Fanelli, 2014). Y en el caso de la deserción,

la situación es bastante similar ya que se ha demostrado que el nivel socioeconómico de alumnos junto al capital cultural y nivel educativo de los padres se encuentran entre los principales factores individuales asociados a la deserción (Porto, 2007).

Investigaciones realizadas por las universidades nacionales de General Sarmiento (Cols, 2007; Ezcurra, 2003, 2005) y San Martín (Tedesco *et al*, 2014) sobre su propia población estudiantil han mostrado que las dificultades académicas que experimentan los estudiantes son un factor condicionante muy importante en la deserción. Otros autores han concluido que estas insuficiencias en la preparación académica están estrechamente vinculadas con el estatus socioeconómico de los alumnos (Parsad y Lewis, 2003; Terenzini, Cabrera y Bernal, 2001; Cabrera, La Nasa y Burkum, 2001).

En este sentido, para Ezcurra (2007), la composición de la población estudiantil constituye un factor condicionante crucial de orden causal. Es decir, si las dificultades académicas son un elemento condicionante en el desempeño de los alumnos y si dichas dificultades están vinculadas al estatus socioeconómico de los estudiantes, entonces quienes están más expuestos al desgranamiento, reprobación y/o deserción son los jóvenes más pobres. Ello evidencia los mecanismos de reproducción de la desigualdad que operan en la educación (Echeita Sarrionandia; 2008; Veleda, 2002).

Otras investigaciones sobre el sistema educativo y su vínculo con la cultura realizadas por Bourdieu (2010; *et al.*, 2003) aportaron una mirada crítica a la temática escolar al poner de relieve los mecanismos de legitimación de la dominación y la desigualdad social. De hecho, esta búsqueda - que excede la educación - tiene por objeto explicar las estructuras de dominación y de distribución asimétrica de posiciones de poder existentes en los más variados campos de las relaciones humanas.

Según Bourdieu (2005; *et. al* 2003), la sociedad está compuesta por conjuntos de individuos que comparten sistemas de percepción dóxicos²⁶ diferentes vinculados al lugar que ocupan en la estructura social. El hecho de estar vinculados no implica estar determinados, simplemente implica que están en cierta medida condicionados. Esta distinción es fundamental, ya que Bourdieu intenta superar las posiciones objetivistas²⁷ por considerar que no dan cuenta acabadamente de las luchas simbólicas que los individuos disputan, minimizando el proceso de construcción social que ellos realizan (Ritzer, 1993). De hecho, sostiene que las estructuras objetivas existen en la sociedad y que son la materia a partir de la cual se configura el sujeto. Es decir, la construcción del

²⁶ Estructuras que condicionan y a la vez construyen una mirada sobre el mundo

²⁷ Entre estos se encontrarían Durkheim, Saussure, Lévi-Strauss y el marxismo estructural.

sujeto no se hace en el vacío (Bourdieu, 2005). Esta última afirmación lo diferencia de las posiciones subjetivistas²⁸ que en cierta medida relativizan el impacto que tiene la estructura en los procesos de pensamiento, construcción y representación del mundo.

Para Bourdieu,

Por un lado, las estructuras objetivas [...] forman la base para [...] las representaciones y constituyen las constricciones estructurales que influyen en las interacciones: pero, por otro lado, estas representaciones deben también tenerse en cuenta particularmente si deseamos explicar las luchas cotidianas, individuales y colectivas, que transforman o preservan estas estructuras (Bourdieu, 1989 en Ritzer, 1993, p. 15).

Para este autor, la sociedad sería entonces un conjunto de posiciones sociales que se relacionan homológicamente²⁹ con un conjunto de actividades y bienes. La posición social remite a un espacio social que se construye a partir de la ubicación/relación que cada individuo tiene con el capital económico y el capital cultural. En ese sentido, el espacio social se construye a partir del *habitus*. Éste es un sistema de esquemas de percepción y evaluación que los individuos adquieren a través de la experiencia duradera de una posición en el mundo social, en el entorno familiar y en el ámbito escolar. Es tanto interiorización de la exterioridad, es producto de los condicionamientos objetivos; y como exteriorización de la interioridad organiza las prácticas y contribuye a su reproducción (Bourdieu 2007). Funciona como principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posesión en un estilo de vida unitario, es decir, un conjunto unitario de elección de personas, de bienes, de prácticas. Al igual que las posiciones de las que ellos son producto, los *habitus* están diferenciados, pero también son diferenciadores. Distintos, distinguidos, ellos también son operadores de distinción: ponen en juego diversos principios de diferenciación o utilizan de modo variable los principios de diferenciación comunes (Bourdieu, 2005). En otras palabras, el espacio social condiciona las disposiciones (*habitus*) de los individuos que se traducen en elecciones, que tienden a reconfirmar y con ello a reconfigurar dicho espacio.

En *Los herederos: los estudiantes y la cultura*, Bourdieu y Passeron (2003) identifican tres tipos de desigualdad, a saber: (i) desigual representación de todos los sectores en la educación, en especial en los estadios superiores. “Las expectativas subjetivas de acceder a la enseñanza superior tiende a ser aún más débil que sus posibilidades

²⁸ La fenomenología de Schulz, el interaccionismo simbólico de Blumer y la etnometodología de Garfinkel, entre otros.

²⁹ Las relaciones de homología expresan una misma combinación genética y un pasado en común.

objetivas para los sectores más desfavorecidos” (Bourdieu y Passeron, 2003, p.19). Investigaciones realizadas por Kisilevsky (2002) sobre el tema confirman que, a mayor nivel educativo de los padres, mayores son las expectativas de sus hijos para continuar con los estudios y viceversa;(ii) desigual distribución del alumnado en las diferentes carreras, lo que denota una restricción en la elección; y por último (iii) desiguales tasas de retraso y estancamiento según el sector socioeconómico de origen.

Trasladado al ámbito educativo, el capital cultural designaría al “conjunto socialmente condicionado y desigualmente distribuido que engloba ciertas habilidades y hábitos críticos, pero los excede” (Ezcurra, 2011, 42). Por ellos nos referimos a:

un sistema institucional de expectativas, en buena medida tácito, y en especial a conocimientos y habilidades que se dan por supuestos y que estructuran las demandas académicas dominantes. Así se trata, sobre todo, aunque no sólo, del capital cultural esperado, un factor primordial, un eje organizador de la enseñanza” (Ezcurra, 2011,54).

Además, para Ezcurra, las instituciones educativas están atravesadas por latencias institucionales, es decir: “formaciones de sentido colectivas, implícitas y, además, eficaces, es decir que provocan efectos, que condicionan la función docente” (Ezcurra, 2011, 54). Lo que sucede entonces es que ese *habitus* dominante se establece y beneficia a los alumnos esperados que tienden a ser los que tienen mayor capital cultural.

En este contexto, el acceso a la educación universitaria de un público estudiantil cada vez más heterogéneo en términos de su perfil socioeconómico, educativo y en aspiraciones académicas y laborales, demanda que las instituciones educativas exploren nuevos caminos pedagógicos e institucionales para lograr que los jóvenes se gradúen (Camilloni, 2012).

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el desarrollo de políticas inclusivas (exitosas) en educación superior debe tener en cuenta factores asociados al financiamiento de las instituciones educativas, los antecedentes familiares de los estudiantes, las características de la escuela de origen de los alumnos y la política de articulación internivel (Espinosa y González, 2010 en Tedesco; 2014). Además, se recomienda especialmente atender el primer año de ingreso de los alumnos ya que esta etapa es decisiva para su desempeño posterior (Tedesco *et al.*, 2014). De hecho, diversos estudios han mostrado que el rendimiento a lo largo de ese año o en los cursos de ingreso es un predictor muy importante de la trayectoria académica posterior del estudiante (Porto 2007).

Las investigaciones realizadas por Tedesco sobre democratización en las universidades muestran que durante esa etapa es prioritario atender: a) las condiciones materiales del proceso de enseñanza aprendizaje, b) las estrategias pedagógicas desplegadas por los docentes y c) el tipo de organización institucional.

Sobre el primer aspecto, los autores señalan que la atención personalizada, la existencia de tutorías y espacios de apoyo pedagógico favorecen la retención de los alumnos en la institución. También manifiestan que la existencia de diversos turnos de cursada, en especial el turno noche, contribuye a evitar la deserción o desgranamiento de los alumnos, en especial de aquellos que trabajan durante el día (Tedesco, *et. al.*, 2014).

En cuanto a las estrategias pedagógicas, los objetivos deben estar orientados a disminuir déficits educativos previos, en particular en las áreas de lectoescritura, operaciones matemáticas y razonamiento científico; favorecer el dominio de operaciones cognitivas y habilidades de estudio en los alumnos a fin de propiciar el aprendizaje para toda la vida y el ejercicio del pensamiento reflexivo (Tedesco *et. al.*, 2014).

Por último, sostienen que es necesario reflexionar acerca de la incidencia que tiene la organización institucional para favorecer el tránsito de los alumnos durante sus primeros años educativos. Dentro de las opciones y diseños existentes, los autores destacan que son muy importantes las actividades vinculadas a los procesos de admisión y retención, el trabajo en equipo dentro de las cátedras, la existencia de ayudantes que puedan acompañar al docente titular, la inclusión de los docentes más prestigiosos para el dictado de las materias iniciales y contar con evidencia empírica para la toma de decisiones (Tedesco *et al.*, 2014).

CAPÍTULO 2

LAS NUEVAS UNIVERSIDADES DEL CONURBANO BONAERENSE

*La educación es una liberación, la pedagogía una forma de producir libertad,
y tanto la educación como la pedagogía han de preocuparse
no de lo disciplinar o producir saber,
sino de transformar sujetos.
No producir sujetos, sino llevarlos a procesos de transformación
de su propia subjetividad
(Michel Foucault, 1991)*

LA UNIVERSIDAD NACIONAL ARTURO JAURETCHE (UNAJ) fue creada a fines de 2009 junto con otras universidades, situadas en su mayoría en el Conurbano bonaerense, a saber: Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Universidad Nacional del Oeste (UNO), Universidad Nacional de Moreno (UNM), Universidad Nacional de Almirante Brown (UNAB), Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ) y la Universidad Nacional de Villa Mercedes³⁰.

Estas universidades se caracterizan por compartir un ideario fundacional asociado a la inclusión social, la equidad y el desarrollo local, regional y nacional. Se destacan por su interés en favorecer el ingreso, retención y graduación de sus alumnos y por propiciar el uso social de los conocimientos producidos (Chiroleu y Marquina, 2012).

La apertura de estas instituciones fue posible en tanto hubo un conjunto de factores sociopolíticos que, en diversa medida y alcance, favorecieron su fundación. En este capítulo nos proponemos describir dichos factores.

2.1. Contexto internacional, regional y nacional.

La necesidad de una reforma de y en la educación superior aparece en la agenda internacional en la década de 1980. Las ideas se centraron en la expansión y diferenciación de la oferta académica, la restricción en el financiamiento público, el fomento de la coordinación a través del mercado y la necesidad de conciliar cantidad con calidad (García de Fanelli, 1997).

³⁰ Para ver el registro de la sesión ordinaria en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina, ingresar a: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-126/126-2201.pdf>

Estos principios reformistas son retomados en América Latina en la década de 1990, dando comienzo a un proceso de transformación educativa impulsada por los gobiernos neoliberales y los organismos internacionales. A su vez, estos cambios se enmarcan en el contexto de una revolución mundial capitalista que estaba teniendo lugar, con diferentes matices, en la mayor parte del mundo occidental (Feijoó, 2014). No obstante, si bien las reformas educativas de la región tienen un origen y una trayectoria similar, sus contenidos, alcances y modos de implementación distan de ser homogéneos³¹.

El cuadro 1 nos permite observar la existencia de una ola reformista en la educación latinoamericana que se evidencia con la sanción de una nueva ley de educación en la mayoría de los países de la región. Además, ilustra el crecimiento constante de las tasas de cobertura de educación inicial y media en la mayoría de los países, que, a su vez, impacta en el crecimiento en la demanda futura de servicios educativos de nivel superior.

Cuadro 1. Año de dictado de la ley de educación vigente y porcentaje de población de entre 14 y 17 años con primaria completa y porcentaje de la población entre 19 y 22 años con secundaria completa. Años 1985, 1995 y 2005. Países seleccionados de América Latina.

País	Año	Primaria completa 1985 (%)	Secundaria completa 1985 (%)	Primaria completa 1995 (%)	Secundaria completa 1995 (%)	Primaria completa 2005 (%)	Secundaria completa 2005 (%)
Arg.	1995 2006	95,8	49,0	97,4	54,3	97,0	63,5
Bolivia	2010	62,0	30,0	79,0	45,3	87,2	54,7
Brasil	1996	83,1	40,0	88,8	48,0	89,0	52,1
Chile	2009	94,5	58,2	97,5	71,2	97,7	77,2
Col ³² .	1994	79,6	37,9	89,2	51,1	91,0	61,0
México	1993	86,1	32,9	91	36,5	95,8	48,3
Perú	2003	83,2	51,7	89,8	61,6	92,6	71,6
Uruguay	2008	95,2	34,4	96,2	32,1	95,2	33,6

Fuente: elaboración propia en base a datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

Respecto al primer punto, podemos identificar dos momentos en los que se plasman estas ideas reformistas: el primero abarca los años 1993 y 1996, cuando se llevaron

³¹ Según Braslavsky y Cosse (2006), la modalidad adoptada dependerá de cómo resuelva cada Estado las siguientes tensiones: (i) acerca de la función de la educación, (ii) entre el consenso social y la eficacia, (iii) entre ejecutar y dinamizar e instrumentar, (iv) entre los distintos contextos de referencia, (v) entre los tiempos políticos, profesionales y burocráticos, (vi) entre el cumplimiento de la norma y la acción, (vii) entre la necesidad y disponibilidad y la utilización de competencias y conocimientos, y (viii) entre los equipos de trabajo.

³² Abreviatura de Colombia

adelante reformas educativas en México, Colombia, Argentina y Brasil; y el segundo es entre los años 2008 y 2010, cuando el proceso se continuó en Uruguay, Chile y Bolivia. La sucesión de estas reformas en un plazo relativamente corto de tiempo nos da un indicio de que se trató de una demanda y/o política regional.

En relación a la tasa de cobertura de nivel inicial, Argentina y Uruguay lideran la región. Sin embargo, son notorias las mejoras en los porcentuales de cobertura de los demás países, llegando en 1995 a alcanzar casi al 90% de los jóvenes. Esta mejora tiene un correlato en el aumento de la cobertura en la educación secundaria, donde se destacan Chile y Perú y donde también es interesante observar el incremento sostenido de los porcentuales de los otros países, aunque la amplitud en los porcentajes es notoriamente mayor que en el caso anterior, siendo los extremos Chile, 72% y Uruguay, 31%³³.

Esta información nos muestra que desde mediados de la década de 1990 y por un lapso de más de un decenio, la región experimentó un proceso de rediseño y ampliación - horizontal y vertical - de la educación en todos sus niveles. En ella subyace una noción de equidad ligada a la igualdad de oportunidades en el acceso. Luego, a medida que este objetivo va concretándose, veremos que surge una demanda de acciones específicas para favorecer la permanencia y egreso de estudiantes de orígenes más desfavorecidos, población que suele estar sub-representada en la educación, en particular en la educación superior (García de Fanelli, 2014; Brunner, 2011).

2.2. Marco normativo y creación de la primera generación de universidades en el Conurbano bonaerense.

Dos situaciones se alinean con el propósito de reformular la educación superior en nuestro país (Suasnábar, 2012) y favorecen su expansión horizontal (García de Fanelli, 2014). La primera de ellas es la sanción —e implicancias— de la Ley de Educación Superior. La segunda, es el surgimiento de la municipalización como modelo reactivo de protección social, lo que contribuyó a fortalecer espacios locales de gestión. En palabras de Chiara: “en contextos de descentralización, la gestión local es un espacio en el que se de-construye y re-construye la política en el territorio definiendo – en su transcurso – su resultado final” (2007, 1).

³³ Nos parece importante señalar que estos datos reflejan el estado de situación hasta el año 2005.

2.2.1. Ley de Educación Superior.

La Ley N° 24.521³⁴ de Educación Superior (LES) fue sancionada en 1995 y es un exponente del “proceso de reconversión del sistema educativo y universitario” (Suasnábar, 2012,43) que se llevó adelante en ese período. La sanción de la LES se da en un contexto de crisis educativa cuyos ejes principales eran el financiamiento incremental y la falta de regulación y de evaluación sistémica e institucional (González, 2011). Esta situación dio lugar a una serie de debates y diagnósticos en torno a la educación en general —y a la educación superior en particular— que condujeron a diferentes acciones y que finalmente se plasmaron en la sanción de dicha norma.

Estos diagnósticos - entre los cuales se destaca el elaborado por el Ministerio de Cultura y Educación - arrojaron resultados poco satisfactorios en la mayoría de los aspectos relevados tales como conformación del sistema, oferta, políticas de evaluación y acreditación, financiamiento, eficiencia externa e interna, admisión, gobierno y formación de recursos humanos (García de Fanelli, 1997; 2005). Esta evaluación diagnóstica reforzó la necesidad de una reforma, a la vez que delinea su contenido y el rol que le cabe al Estado (Cuadro 2).

Cuadro 2. Diagnóstico de la educación superior Argentina previa a la sanción de la LES y políticas incluidas en la LES como respuesta.

DIMENSIÓN	DIAGNÓSTICO	POLÍTICA
Conformación del sistema	<ul style="list-style-type: none"> · Ausencia de marco legal común. · Falta de integración sistémica. 	La LES extiende su alcance a todas las instituciones de nivel superior (universitarias y no universitarias, de gestión pública y privada). ³⁵
Oferta	<ul style="list-style-type: none"> · Desarticulación y expansión indiscriminada de la matrícula en las universidades públicas. 	Se promueve: <ul style="list-style-type: none"> i) la expansión y diferenciación

³⁴ Para consultar la norma ingresar a: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>

³⁵ De esta manera se conforma un sistema mixto en el que conviven dos modelos de organización académica, el binario (conformado por las universidades y las instituciones no universitarias) y el sistema de oferta integrada, donde son las propias universidades las que ofrecen dos tipos de títulos (terciarios y universitarios) (González, 2011; García de Fanelli y Jacinto, 2010).

	<ul style="list-style-type: none"> · Carreras largas, ineficientes y centradas en la oferta tradicional. · Concentración de la demanda en las universidades de mayor tamaño y tradición. 	(horizontal y vertical) de la oferta; ³⁶ ii) acortamiento de las carreras.
Evaluación y acreditación	<ul style="list-style-type: none"> · Abuso de autonomía universitaria. · Falta de transparencia en la oferta. · Necesidad de <i>accountability</i>. 	i) Se impulsan las autoevaluaciones. ii) Se crea la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU). ³⁷
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de diversidad en el financiamiento. · Inequidad en el gasto público. 	i) Se establece que el Estado tendrá en cuenta indicadores de eficiencia y equidad al momento de dar su soporte financiero. ii) Se autoriza el cobro de aranceles e incorpora la política de créditos universitarios.
Eficiencia interna	<ul style="list-style-type: none"> · Bajo nivel de graduación. · Prolongación excesiva de las carreras. 	Se impulsa: i) el acortamiento de las carreras; ii) la obtención de fondos conforme a la eficiencia interna.
Eficiencia externa	<ul style="list-style-type: none"> · Los planes y programas de estudios no responden a los criterios de pertinencia, conveniencia y calidad. 	Se fomenta la oferta de carreras cortas y flexibles.
Admisión	<ul style="list-style-type: none"> · Se concluye que el ingreso irrestricto deteriora la calidad, promueve la deserción y un uso ineficiente de los recursos. · Criterio poco exigente para ser considerado alumno regular 	i) Se fomenta el establecimiento de procesos de admisión. ii) Se establece un mínimo de dos materias por año para mantener (la regularidad, salvo que las asignaturas anuales sean más de tres, en cuyo caso el mínimo será de una). Las universidades con más de 50.000 alumnos podrán fijar su propio régimen (art. 50, LES).
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> · Poca presencia de los docentes en el gobierno de las universidades. 	Aumenta al 50% la representación docente.
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> · Profesores con dedicación simple. · Falta de formación en posgrados e investigaciones. · Ausencia de incentivos. 	Fomento a: i) la dedicación exclusiva; ii) el otorgamiento de incentivos; iii) la capacitación. ³⁸ Descentralización salarial. ³⁹

Fuente: elaboración propia en base a García de Fanelli (1997,2005).

³⁶ Desde una perspectiva horizontal se pretende extender la oferta educativa por todo el territorio nacional, ya sea creando nuevas universidades nacionales, abriendo nuevas sedes o subsedes de universidades ya existentes y/o estimulando la oferta privada, mientras que desde una perspectiva vertical la LES propende la creación de nueva oferta académica —pregrado, grado y posgrado— (García de Fanelli y Jacinto, 2010; García de Fanelli, 2007).

³⁷ De acuerdo con la LES las funciones principales de la CONEAU se concentran en la evaluación —de los proyectos institucionales de nuevos establecimientos educativos— y la acreditación —de carreras de grado y posgrado.

³⁸ A través de la creación de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) y del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA).

³⁹ Dicha política se puso en marcha a partir de la Ley N.º 24.447 de Presupuesto General de la Administración Nacional.

La ley de Educación Superior implicó la consolidación del Estado como evaluador y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias (Chiroleu, 2009b).

Asimismo, puso de manifiesto la necesidad de expandir la demanda de educación superior que suele concentrarse en las universidades tradicionales. Para favorecer este proceso, el artículo 48 de la LES fija las condiciones para su creación y señala que las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa.

El análisis documental del debate legislativo⁴⁰ que precedió la sanción de esta ley reveló algunos consensos y varios cuestionamientos a la norma.

En relación a las coincidencias, la mayoría de los legisladores celebró la consagración de la educación superior como un derecho indelegable del Estado, que quedó expresado en el artículo 2 de la LES:

El Estado, al que le cabe la responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requerida.

Además, algunos legisladores, entre los que se encontraban los senadores Del Valle Rivas⁴¹, Romero Feris⁴² y Bordón⁴³ destacaron la importancia de contar con una norma específica que regule integralmente al sistema educativo de nivel superior.

En relación a las controversias, estas se suscitaron principalmente en torno a tres ejes: autonomía, financiamiento y gratuidad.

Respecto a la primera de estas dimensiones, varios congresistas objetaron la injerencia del Poder Ejecutivo Nacional en el gobierno de las universidades y también la excesiva reglamentación que tiene la ley. En ese sentido los senadores Gazia⁴⁴ y Romero Feris sostuvieron que ambas cuestiones podrían entrar en contradicción con la autonomía que se promulga en el artículo 29.

⁴⁰ Nos referimos a las versiones taquigráficas de los debates que se dieron en ambas Cámaras del Congreso de la Nación <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/wdebates/24521-Ley-de-Educaci%C3%B3n-Superior.pdf>

⁴¹ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senadora por la provincia de Tucumán.

⁴² Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de Corrientes por el Partido Autonomista.

⁴³ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de Mendoza por el partido Justicialista. Actualmente se desempeña como embajador en Chile

⁴⁴ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de La Pampa.

Según este último,

Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:

- a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley;
- b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;
- c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia;
- d) Crear carreras universitarias de grado y de posgrado;
- e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional y la formación y capacitación sobre la problemática de la discapacidad.
- f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley;
- g) Impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características;
- h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente;
- i) Designar y remover al personal;
- j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;
- k) Revalidar, solo como atribución de las universidades nacionales: títulos extranjeros;
- l) Fijar el régimen de convivencia;
- m) Desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y aplicación de los conocimientos;
- n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico-cultural con instituciones del país y del extranjero;
- ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica.

Quienes sintieron vulnerada la autonomía universitaria identificaron posibles tensiones entre este artículo y lo expresado en los artículos 43, 44, 45 y 47 de la LES que regulan el régimen de títulos y el proceso de evaluación y acreditación de educación superior. En ese sentido, Aguirre Lanari, entonces senador por la provincia de Corrientes, sostuvo que: “disponer instancias externas de evaluación institucional resulta ser un tema muy delicado, puesto que implicaría un avance sobre los estatutos, las formas específicas de cada universidad y las funciones de sus órganos de gobierno” (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, pág. 2011). Por su parte el entonces senador De la Rúa⁴⁵ manifestaba que era importante que exista un vínculo fecundo y fructífero entre el gobierno y las universidades pero que ésta relación debía estar sujeta a dos condiciones.

⁴⁵ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la ciudad de Buenos Aires por el partido Radical. Luego, fue presidente de la Nación durante los años 1999 – 2001.

Primero, se debía evitar la absorción por parte del poder político de las instituciones de estudios superiores que deben mantener su autonomía; segundo, se debe evitar un “*exceso de autarquía universitaria*” que la asile de la sociedad y sus problemas (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, pág. 2921)

En relación al segundo de los ejes mencionados: el financiamiento, el artículo 58 de la LES deja en claro que:

Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de *eficiencia y equidad*⁴⁶. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales⁴⁷.

Las objeciones a este texto se centraron en la falta de previsión ante un eventual crecimiento de las universidades (Gazia) y las dudas respecto a quién sería el organismo encargado de evaluar los indicadores de eficacia y equidad, y los parámetros sobre los que se realizará dicha evaluación (Aguirre Lanari⁴⁸). Además, es interesante observar que durante el debate se realizaron sugerencias que no fueron incluidas en el texto final, especialmente se destaca la impulsada por la Senadora Del Valle Rivas quien sostuvo que se debería incluir el papel del Congreso Nacional en la distribución de los fondos (Diario de las sesiones de la Cámara de Senadores, pp. 2909, 2911 y 2925)

Por último, la inclusión del inciso c en el artículo 59 abrió un debate en torno al tema - e implicancias - del arancelamiento. Según el texto:

[las universidades públicas] podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios o contribuciones, herencias, derechos *o tasas por los servicios que presten*⁴⁹, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad.

Quienes se opusieron a dejar abierta la posibilidad de arancelamiento sostuvieron que ello atenta contra la gratuidad (De la Rúa) y termina con una tradición histórica

⁴⁶ El resaltado es nuestro.

⁴⁷ Artículo sustituido en 2015 por el art. 6 de la Ley N° 27.204. Según el nuevo texto: “el aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional”.

⁴⁸ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de Corrientes por el partido Liberal.

⁴⁹ El destacado es nuestro.

(Cendoya⁵⁰). Otros legisladores, en cambio, destacaron que en última instancia la decisión final sobre el arancelamiento queda a cargo de cada universidad y que habilitar esa opción sería una muestra de su autonomía, razón por la cual no debería impedirse esta alternativa (Vaca⁵¹)(Diario de las sesiones de la Cámara de Senadores, pp. 2921, 2938, 2945)

Además, el debate parlamentario dejó en evidencia cierta ambigüedad en el uso de los conceptos de igualdad y equidad en el texto de la LES (González, 2008) así como también diferencias socio-filosóficas entre los legisladores.

Así es como algunos legisladores, entre los que se destaca el entonces senador Vaca, sostuvieron que el pago no debe ser un obstáculo para quien no pueda abonarlo, y que es en ese sentido en que debe entenderse la gratuidad. En consonancia con ello el entonces senador Eduardo Menem⁵² expresó que:

No se dice que tiene que ser gratuito sino, que se habla de los principios de gratuidad y equidad. ¿Qué quiere decir equidad? Significa hacer justicia en el caso concreto. Y esto también tiene que ver con el principio de igualdad y con el de no discriminación. Nosotros entendemos —creo que al igual que todo el mundo— que no hay peor desigualdad que tratar de la misma manera a los desiguales. Entonces, a esto apuntan nuestros principios, es decir que no se le puede dar el mismo trato a quien puede pagar por sus estudios que a quien no puede hacerlo (Diario de las sesiones de la Cámara de Senadores, pp. 2887 y 2888).

En oposición a esta visión otros senadores expresaron que el hecho de que algunos alumnos puedan pagar sus estudios superiores, no implica que se deba avanzar en la anulación de la filosofía de la gratuidad. En ese sentido el senador Lafferriere⁵³ manifestó que no corresponde a la educación fiscalizar acerca de las posibilidades económicas de sus alumnos, y que en todo caso habría que revisar la política impositiva y de reasignación de recursos (Diario de las sesiones de la Cámara de Senadores, pág. 2967).

⁵⁰ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de Córdoba por el partido Radical.

⁵¹ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la ciudad de Buenos Aires por el partido Justicialista.

⁵² Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de La Rioja por el partido Justicialista.

⁵³ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de Entre Ríos por la Unión Cívica Radical.

En este marco, fue interesante la intervención del Senador Avelín⁵⁴ quien destacó que la equidad fortalece la vigencia del principio de gratuidad. En sus palabras:

Si la equidad es la manifestación del sentido de lo justo, y de lo que se trata es de promover la igualdad de oportunidades y posibilidades, la verdadera justicia pasa por hacer realidad esta igualdad. Y es que, según entiendo, existe en todo esto un error conceptual. El verdadero principio para mí – decía este convencional – no es el de la gratuidad sino el de la igualdad de oportunidades (Diario de las sesiones en el Cámara de Senadores pág. 2895).

Es esta concepción de equidad centrada en la igualdad de oportunidades y en donde la gratuidad es una dimensión - entre otras - la que prevaleció y guió los procesos de creación y desarrollo de las universidades del segundo cordón del Conurbano bonaerense (Chiroleu y Marquina, 2012). Más adelante, cuando analicemos el caso seleccionado veremos en detalle las acciones que se despliegan para favorecer dicha equidad.

2.2.2. Municipalización como modelo reactivo de protección social.

La implementación de políticas neoliberales en la década de 1990 favoreció lo que se conoce como municipalización de la crisis, que no es otra cosa que el desarrollo de políticas de promoción local a fin de dar una respuesta a los problemas que la retirada del Estado y la disminución de los servicios sociales estaban causando en los espacios locales de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2005).

Esta reformulación de las funciones y del rol de los gobiernos locales se profundizó en la segunda mitad de los años noventa debido, entre otras causas, a la caída del nivel de actividad económica, que a su vez se agudizó con la onda expansiva del “Efecto Tequila”⁵⁵. Todo esto impactó negativamente en los niveles de ocupación: el desempleo llegó a superar el 20% (MECOM, 2005)⁵⁶. En ese marco, los municipios se configuraron de hecho como un espacio de gestión política desde donde se intentaba paliar los efectos negativos emergentes de la crisis. Este corrimiento del Estado Nacional en sus funciones, genera la necesidad de (re)legitimación por parte de los gobiernos locales y en particular del poder ejecutivo que los encabeza (Chiara y Di

⁵⁴ Al momento de la sanción de la LES se desempeñaba como senador por la provincia de San Juan por el provincial Cruzada Renovadora

⁵⁵ Crisis financiera que comenzó el 19 de diciembre de 1994 en México por la devaluación abrupta de su moneda.

⁵⁶ Para profundizar sobre este tema ver “Los años 90: la acentuación de la exclusión y la pobreza” en *Análisis Económico N° 3: Empleo e Ingresos en el Nuevo Contexto Macroeconómico*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Argentina. https://www.economia.gob.ar/analisis_economico/nro3/capitulo1.pdf

Virgilio, 2005). En consecuencia, el rol de los intendentes y demás actores locales cobró mayor relevancia, y como prueba de ello, se destaca la creación de nuevos municipios en 1994. Esta tendencia se fue acrecentando con el paso de los años, en especial a medida que los planes sociales existentes empezaron a ser canalizados a través de las intendencias. Tal fue el peso de estos nuevos actores que, en 1998, treinta y dos intendentes —muchos de ellos del Conurbano bonaerense— se reunieron con el entonces presidente Carlos Menem para profundizar el proceso de descentralización de los programas de asistencia⁵⁷.

Respecto al rol de los municipios, Chiara y Di Virgilio (2005) señalan que:

En este lustro se consolida un conjunto de reglas de juego que, en los distintos planos (funcional, material y público), podemos caracterizar como: la consolidación de un nuevo papel para los municipios derivado del proceso de descentralización; la heterogeneización de las dinámicas de captación y movilización de recursos; y el fortalecimiento de los municipios como estructuras políticas muy centradas en las figuras de los intendentes y cuya dinámica está fuertemente dominada por la relación que establezcan con el gobierno provincial (Chiara y Di Virgilio, 2005, 126).

Dicha descentralización es la resultante de un proceso complejo, incremental, progresivo y por momentos divergente, que implicó la transferencia de funciones y servicios del ámbito nacional al local y asunción, por parte de los actores locales, de responsabilidades que en algunos casos excedían las atribuciones instituidas desde las reglas de juego formales que definen – y regulan las relaciones – de competencias en cada nivel jurisdiccional (Chiara, 2007).

A través de este proceso, el individuo deviene ciudadano y el Estado se proyecta como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad a partir de una unidad geográfica determinada: el territorio (González, 2013). Entendemos por territorio a una forma de apropiación, un tipo de espacio que privilegia e incorpora en su análisis, tanto la cuestión identitaria como la ideología, memoria y símbolos (Cattenazzi y Quintar, 2009).

En este marco el territorio se convirtió en un criterio que adquirió un rol predominante al momento de definir alternativas de desarrollo y políticas públicas (Taquini, 2014 en González y Claveire, 2017), lo que se reflejó en el ámbito educativo (González, 2011; 2013). De hecho, en este marco, de acumulación de poder político por parte de los municipios, pero también de necesidad de legitimación, se crearon cinco universidades

⁵⁷ Así lo refleja un periódico de la época <http://bit.ly/2kKBOCw>

nacionales en el Conurbano bonaerense, constituyendo de esta manera, la primera generación de universidades del Conurbano bonaerense.

En los noventa se crean universidades en el primer cordón del área metropolitana y a partir de 2010 estas nuevas universidades que son más del segundo y tercer cordón del área metropolitana. Entonces uno puede decir con mayor o menor eficacia que ha habido una política de hecho de regionalización de las universidades. (...). Esto va junto con una, a mi juicio, modificación de la composición social de la universidad. Uno podría distinguir tres grandes etapas en la historia de la universidad desde el punto de vista de su composición social. Una primera etapa dirigida exclusivamente a la educación de las clases dominantes. Una segunda etapa que se abre a las clases medias, y una tercera a los sectores populares. (Entrevista a Ernesto Villanueva⁵⁸, 2016 en González y Claverie, 2017, 18).

El papel de los municipios en la gestión educativa ha crecido en los últimos años. La fuerza de sus intervenciones radica, entre otras causas, en la cercanía y conocimiento de los actores locales, lo que facilita el diseño e implementación de políticas acorde a sus necesidades.

Estas acciones insinúan lo que luego manifestó Autes (2004) respecto de la necesidad de reformular las políticas públicas teniendo como ejes la *inserción* - revinculación de grupos de sujetos en la escena pública- y el *territorio* - espacio definido por la desintegración. Estas categorías son centrales en la arquitectura de las universidades del Conurbano bonaerense, en particular en las de segunda generación, las cuales se construyeron como espacios de reinscripción del sujeto con su comunidad(esfera pública) y de vinculación e incorporación de la realidad local en la agenda universitaria (Chiroleu y Marquina, 2012). Así lo refleja sus objetivos y misión institucional⁵⁹.

Este empoderamiento de las gestiones locales implica un cambio en la perspectiva de la gestión política y educativa nacional que está ligado a la revaloración del territorio como un espacio de acción relevante desde el cual pensar el desarrollo local en un marco de compromiso con las demandas educativas del lugar. Esta situación visibiliza el trabajo de los intendentes y los posiciona como actores clave, no sólo a escala local, sino también en la política nacional - en particular, en la política de educación.

⁵⁸ Rector organizador y luego rector de la UNAJ.

⁵⁹ Para ver el proyecto educativo y misión de las universidades de segunda generación ingresar a:

<http://www.uno.edu.ar/index.php/institucional/historia>, <http://www.undav.edu.ar/index.php?idcateg=19>,

<http://www.unm.edu.ar/index.php/la-unm/historia>,

<https://www.unaj.edu.ar/institucional/la-universidad/propuesta/>, <https://www.unpaz.edu.ar/institucional/pdi>

2.3. Políticas públicas y democratización de la Educación Superior.

Las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner se caracterizaron - a grandes rasgos y entre otras cuestiones - por un discurso y acciones centradas en el fortalecimiento del Estado, el crecimiento con inclusión social⁶⁰ y las políticas de Derechos Humanos. Estas medidas se concretaron en la implementación de una serie de políticas públicas de diverso alcance tendientes a la búsqueda de cohesión social y al fortalecimiento estatal en la provisión de bienes que habían sido afectados por la primera generación de reformas estatales (Camou, 2002), favoreciendo especialmente a los sectores más vulnerables. En el caso específico de la educación superior se destaca la creación de universidades en el Conurbano bonaerense que se caracterizan por su rol social al promover el derecho al acceso a la educación superior de sectores más desfavorecidos (Mundt Curti y Tomassi, 2011 en González y Claverie, 2017).

Cabe señalar que los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner coincidieron con un contexto internacional favorable que permitió, entre otras acciones, fijar un dólar alto que incentivó la exportación y que coincidió con el aumento del precio de las materias primas en el mundo, lo que generó superávit comercial, crecimiento sostenido del PBI e impulsó la industrialización. Esta situación redujo los índices de desempleo y subempleo, aumentó la tasa de actividad, mejoró los salarios reales y, tomado todo ello en su conjunto, disminuyó los índices de pobreza e indigencia (Chiroleu y Marquina, 2012).

Esta política (*politics*) se puso de manifiesto en múltiples políticas (*policies*) que abarcaron las más diversas áreas. Sin embargo, a los fines de nuestro trabajo nos centraremos en aquellas medidas que, entendemos, tomadas conjuntamente contribuyen a la democratización educativa, en especial de la educación superior.

⁶⁰ Para comprobar esta idea, hicimos tres ejercicios cuyos resultados son interesantes:

(i) Colocamos en el buscador del Ministerio de Desarrollo Social la palabra “inclusión” y aparecieron 402 resultados en 0.28 segundos. Estos resultados dan cuenta —entre otros— de programas, acciones, planes, jornadas y foros que se relacionan de alguna manera con el tema de la inclusión. Ver: <http://bit.ly/2sCtEj7>

(ii) Buscamos en YouTube publicidad oficial bajo el lema “Argentina nos incluye” y encontramos 68 videos de publicidad oficial sobre temas de salud, educación, vivienda, consumo y producción, desarrollo industrial, entre otros. Ver: <http://bit.ly/2xGVKzC>

(iii) Repasamos algunos de los discursos presidenciales donde encontramos múltiples referencias al tema de la inclusión.

Describiremos las medidas implementadas siguiendo un orden cronológico, a saber: la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, la Ley de Educación Nacional, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y los programas de becas universitarias Programa Nacional Becas Bicentenario (PNBB) y Progresar, tratando de observaren qué medida estas acciones conforman un marco propicio para la creación de universidades nacionales.

2.3.1.Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

La Ley N° 26.061 fue sancionada en 2005 y tiene por objetivo fundamental garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esta ley reafirma el derecho de ellos a la vida, a la dignidad, a la privacidad, a la identidad, a la salud, a la libertad, a la libre asociación, a la seguridad social, al deporte y a la recreación, y a la educación.

Esta ley (re) afirma la gratuidad de la educación pública en todos los servicios estatales, niveles y regímenes especiales (art. 16), al tiempo que aboga por el respeto a las identidades culturales, libertad de creación y al desarrollo de competencias individuales en un marco de solidaridad, respeto por los derechos humanos y tolerancia (art. 15)

Además de estar alineada a los principios de la Convención de los Derecho del Niño, esta ley se destaca porque obliga al Estado a abandonar el modelo de tradicional de intervención tutelar y a rearmarse institucionalmente para vincularse de otro modo con la infancia. En este marco, el niño pasa a ser conceptualizado como sujeto de derecho, en vez de objeto de protección (López, 2012).

Si bien su alcance es universal favorece principalmente a los niños y adolescentes que viven y crecen en situaciones desfavorables. Estas acciones son fundamentales para favorecer la equidad.

Para avanzar con estos objetivos se previó la creación de los siguientes organismos: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia, y Defensor de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes⁶¹⁶².

⁶¹ Para más información, consultar el artículo 43 de la ley 26.061.

⁶² Recién en abril del 2019 se realizó la designación. https://www.clarin.com/sociedad/abogada-marisa-graham-primera-defensora-ninos-ninas-adolescentes_0_d3GVChAqb.html, <https://www.pagina12.com.ar/189816-marisa-graham-sera-la-defensora-de-ninos-ninas-y-adolescente>

2.3.2. Ley de Financiamiento Educativo.

La ley N°26.075 fue sancionada en diciembre de 2005 y consiste en el incremento de la inversión en educación hasta alcanzar el 6% del PBI en 2010. Su objetivo es garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje y mejorar la calidad de la educación. El incremento del presupuesto educativo va alineado a la idea de que “la educación es condición necesaria para que haya justicia social” (Tedesco, 2017)⁶³.

El texto de la ley reconoce al docente como actor central en el proceso educativo, por lo que se pretende mejorar su situación jerarquizando su actividad, a través de mejoras salariales y laborales, y promoviendo su actualización y capacitación. Esta perspectiva implica. Esta mirada acerca del docente implica un cambio en la concepción del proceso de enseñanza/aprendizaje en donde se empieza a pensar que la responsabilidad del éxito (o no) del proceso no es exclusiva del sujeto individual sino por el contrario, que hay aspectos que las instituciones educativas y sus docentes pueden mejorar para favorecer la inclusión (ingreso y retención) de los alumnos al sistema educativo (Ezcurra, 2009).

Investigaciones acerca de la primera infancia en nuestro país, muestran que el aumento del presupuesto educativo es un elemento central para el diseño e implementación de políticas educativas que favorece principalmente a los sectores de menores recursos. Así lo expresa una referente del sector:

El Estado debe garantizar condiciones para que los padres tengan herramientas que les permitan educar a sus hijos; en los sectores más desfavorecidos, en especial. Cuando las clases medias y altas necesitan saber algo, pueden pagarle a alguien para que las ayude a ver cómo se hace. Cuando te encontrás con problemas con tu hijo y no tenés dinero, no sabés a quién recurrir (López, 2012, 47)

2.3.3. Ley de Educación Nacional

La Ley de Educación Nacional N° 26.206⁶⁴ fue sancionada en 2006. Desde nuestra perspectiva, su importancia radica en que ratifica que la educación es un bien público y un derecho personal garantizado por el Estado de prioridad nacional, tal como quedo expresado en sus artículos 2 y 3 respectivamente:

La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.

La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.

⁶³ Entrevista a Juan Carlos Tedesco. Ver: shorturl.at/bforD

⁶⁴ Para leer la norma ingresar a: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

Esta ley retoma y amplía los principios sostenidos en la Ley de Financiamiento Educativo al reafirmar el compromiso de aumentar el presupuesto nacional destinado a la educación hasta alcanzar un piso del 6% del PBI (LEN, art. 9) y la necesidad de contar con una educación integral, permanente, de calidad, gratuita y que tienda a la igualdad y equidad (LEN, art. 4).

La discusión de esta ley nos permitió entrever sus fortalezas y debilidades. En primer lugar, el análisis de las versiones taquigráficas del debate⁶⁵ muestra un consenso respecto de la importancia de otorgar a la educación un lugar central en la agenda pública, constituyéndose como una política de Estado (Jeréz⁶⁶, Osuna⁶⁷, Di Landro⁶⁸, entre otros).

Además, hay coincidencia respecto de la extensión de la jornada en la educación primaria, de la obligatoriedad de la escuela media, del incremento de las horas de educación física y artística; y de la incorporación de una segunda lengua extranjera dentro de la currícula obligatoria. Así lo manifestaba, el entonces diputado por la oposición, Bullrich⁶⁹:

El proyecto de ley en discusión contiene muchos puntos positivos: el secundario obligatorio, la implementación y creación de un instituto de formación docentes, la obligación de la enseñanza de un segundo idioma, la definición respecto a las tecnologías y medios y su rol en la educación (...). También la jornada extendida (Diario de las sesiones de la Cámara de Diputados, pág. 10).

A pesar de estas coincidencias, en especial en relación a los fines y objetivos, existieron discrepancias en relación a la metodología, procedimientos, aplicación y factibilidad de la ley.

Respecto al aspecto metodológico y al tratamiento que se le dio al proyecto de ley, la mayoría de los legisladores no oficialistas, incluso muchos de quienes finalmente apoyaron la ley como fue el caso de los diputados Lozano⁷⁰ y Binner⁷¹, cuestionaron el

⁶⁵ Ver versión taquigráfica del debate en la Cámara de Diputados de la Nación en shorturl.at/jsLUV

⁶⁶ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputada por la provincia de Tucumán.

⁶⁷ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputada por la provincia de Entre Ríos.

⁶⁸ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputado por la provincia de Buenos Aires.

⁶⁹ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luego, entre los años 2009 y 2015 fue Ministro de Educación de CABA y entre 2015 y 2017 ocupó el mismo cargo pero a nivel nacional.

⁷⁰ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputado por la ciudad Autónoma de Buenos Aires por el Partido Unidad Popular.

⁷¹ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputado por la provincia de Santa Fe por el Partido Socialista. Luego, entre 2007 y 2011 fue gobernador de dicha provincia.

escaso tiempo para analizar la norma y darle un tratamiento en comisión en el marco del parlamento. Así lo expresaba la entonces diputada por la provincia de Buenos Aires, Maffei:

Lamento que no hayamos perdido la oportunidad de consensuar la herramienta de futuro más importante – sin duda alguna – para los argentinos en las próximas décadas (Diario de las sesiones de la Cámara de Diputados, pág. 14).

Además, algunos legisladores cuestionaron que el cuerpo normativo no contenga cláusulas imperativas donde se sancione el incumplimiento, por ejemplo, en el caso de no cumplir con la escolaridad “obligatoria”. Sostienen que, si no hay sanción, la ley se convierte en meramente declamativa (Diario de las sesiones de la Cámara de Diputados, pp. 29 y 37).

También objetaron cierta ambigüedad en el uso del lenguaje, por ejemplo en el caso del verbo *garantizar*, el cual puede interpretarse tanto como obligación del Estado - propósito o prioridad - o como sinónimo de asegurar. Esta ambigüedad dificulta la atribución de responsabilidades. A modo de ejemplo, el artículo 28 establece que las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa; sin embargo, ni en el articulado ni en la reglamentación, se especifican plazos de adecuación, medios ni modos (Diario de las sesiones de la Cámara de Diputados, pp. 36)

Otro de las objeciones más mencionadas y que afectan la factibilidad de la norma están asociados al tema presupuestario. Al respecto, en el recinto se expresó que el financiamiento de la educación básica provenía en un 89 por ciento de las provincias, lo que impulsó el pedido de reforma del sistema de coparticipación de las provincias, así lo solicitaron entre otros los diputados Bullrich, Maffei, Carrio⁷², Lusquiño⁷³, Zimmermann⁷⁴ y Ausbuger⁷⁵. Esta última sostuvo que:

Se puso de manifiesto que las desigualdades económicas afectan las trayectorias educativas. Que hay que hacer un esfuerzo integral. Por eso nosotros entendemos que, sin políticas sociales universales, sin nueva ley de coparticipación federal y sin redistribución del ingreso, es imposible que la educación supere la desigualdad social” (Diario de las sesiones de la Cámara de Diputados, pág. 39).

⁷² Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputada por la ciudad autónoma de Buenos Aires.

⁷³ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputado por la provincia de San Luis.

⁷⁴ Al momento de la sanción de la KEN se desempeñaba como diputado por la provincia de Chaco.

⁷⁵ Al momento de la sanción de la LEN se desempeñaba como diputada por la provincia de Santa Fe por el partido Socialista.

Por último, algunos legisladores como Maffei o Bullrich mencionaron la necesidad de extender la obligatoriedad de la educación desde sala de 3 años. El fundamento de ello es que las diferencias que se producen en el nivel inicial son difíciles luego de revertir a lo largo del recorrido educativo de los alumnos (Diario de las sesiones de la Cámara de Diputados, pp. 11 y 16)

A continuación, vamos a mencionar algunas dimensiones de esta ley. Si bien el alcance de la norma es muy vasto e incluye una multiplicidad de aspectos que forman parte de la educación, a los fines de este trabajo nos interesa señalar aquellos que se vinculan más estrechamente con nuestros objetivos:

- Cobertura educativa:

La ley prevé un aumento en la cobertura educativa de tipo longitudinal a través de la extensión de la obligatoriedad, que va desde los cinco años hasta la finalización del nivel secundario (art. 16); y transversal que se pone de manifiesto en la preocupación por el desarrollo de políticas de inclusión educativa que atiendan especialmente a los sectores más desfavorecidos (art. 11).

- Profesionalización docente:

La ley reafirma la centralidad del rol docente en el proceso educativo comprometiéndose a generar condiciones favorables para el ejercicio de su profesión.

- Promoción de la igualdad educativa:

La ley es enfática en la necesidad de promover políticas de igualdad educativa tendientes a enfrentar situaciones de discriminación, marginación o estigmatización en los alumnos. Este postulado supone el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad que caracterizan a la educación superior (Araujo, 2009; García de Fanelli, 2014) y advierte sobre la necesidad de llevar adelante políticas que tiendan revertir situaciones de desigualdad. Al respecto es importante tener presente que para lograr este propósito es necesario diseñar e implementar acciones diferenciales conforme sean las circunstancias y/o sujetos involucrados. “Para ser justos, la escuela no debe ser formalmente igual” (Bolívar, 2005 en Tessio Conca yGiacobbe, 2014).

- Valor de la información y la evaluación:

Reafirma, en consonancia con la Ley de Educación Superior (LES), la importancia de contar con información actualizada sobre los aspectos más relevantes de la educación con el objeto de tener más y mejores insumos al momento de diagnosticar y diseñar políticas educativas. A tal fin se destaca la creación del Consejo Nacional de Calidad de la Educación.

- Equidad e inclusión como política educativa:

A lo largo de todo el texto se puede observar el esfuerzo por avanzar simultáneamente en la expansión horizontal y vertical de la educación, es decir, promover el acceso equitativo a una educación de calidad. La adopción de esta premisa implica reconocer que la gratuidad y obligatoriedad no implican necesariamente equidad de resultados o inclusión. Por lo tanto, es necesario diseñar e implementar acciones diferenciales que tomadas conjuntamente favorezcan el desarrollo de las mismas competencias y conocimientos para todos los alumnos (Oroteo, 2006 en Chiroleu, 2009). La equidad, entendida como el darle más al que menos tiene, es una de las dimensiones de la inclusión. La otra es la calidad, que implica no sólo la posibilidad de acceder a una determinada propuesta sino de progresar en ella (Camilloni, 2018).

2.3.4. Asignación Universal por Hijo.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) fue implementada en 2009 mediante el decreto presidencial N° 1602/09. Se trata de un programa universal de transferencia condicionada que en palabras de Perczyk:

[...] irrumpe con la idea de desarrollar políticas focalizadas que había en el Estado argentino desde el inicio de la década de los noventa, a partir de definir poblaciones específicas que “merecían” ser atendidas por una política pública a su alcance (Perczyk, 2014,206).

En este caso se trata de menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (decreto 1602/09). Específicamente, los beneficiarios de la AUH son todos aquellos menores de dieciocho años que no perciban otra asignación familiar conforme la Ley N° 24.714 y cuyos padres/tutores se encuentren en algunas de estas situaciones: trabajadores no registrados, trabajadores del servicio doméstico que reciban una remuneración menor al salario mínimo vital y móvil, desocupados, trabajadores de

temporada o monotributistas sociales⁷⁶. La ley prescribe que para poder recibir dicho beneficio es necesario que el menor cumpla con dos requisitos: (i) de tipo sanitario: se deberá acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios conforme a su edad y al plan de vacunación obligatorio; (ii) de tipo educativo: se tiene que acreditar la concurrencia de los menores de entre cinco y dieciocho años a establecimientos educativos públicos (art. 6, inc. “e”, decreto 1602/09). Este requisito favorece la expansión horizontal y vertical de la educación, en especial de los alumnos provenientes de familias con menos recursos económicos. En un mediano plazo se puede pensar que algunos de esos alumnos que concluyeron el nivel medio puedan continuar sus estudios superiores.

Esta medida, una de las más importantes en lo que respecta a la protección social en los últimos tiempos, se caracteriza por contemplar a una población que estaba siendo desprotegida, menores pertenecientes a familias no incluidas en el régimen de asignaciones familiares, tratando de mejorar y garantizar estándares de cobertura (básicos) en salud y educación.

La ley adopta la forma de una transferencia condicionada. Este tipo de programas se caracterizan por su intento de reducir la pobreza a partir de la combinación de un objetivo a corto plazo como es el aumento de los recursos disponibles de las familias beneficiarias con otro de largo plazo que consiste en el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (Cecchini y Martínez, 2011). Su aporte se dirige a modificar la estructura que subyace a la situación de vulnerabilidad/exclusión (Castel, 2004). En este sentido, diversos estudios han mostrado el impacto positivo que este tipo de programas han tenido en el acceso a la escuela, incrementando su matrícula y asistencia, disminuyendo la repitencia y el abandono escolar, y aumentando la finalización de la educación secundaria (Cecchini, 2014; Feijoó, 2014).

⁷⁶ El Monotributo Social es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas. Para más información ingresar a: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/MonotributoSocial1.pdf>

2.3.5. Programas nacionales de becas: Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y Programa de Respaldo a los estudiantes de la Argentina (Progresar).

Investigaciones han destacado el impacto positivo de estos programas de acción afirmativa para la inclusión y retención de nuevos sectores en la educación superior (Chiroleu, 2009 a). En este marco, entendemos por política de acción afirmativa a aquellas políticas públicas (y privadas) dirigidas a la concretización del principio constitucional de igualdad material y a la neutralización de los efectos de la discriminación racial, de género, de edad y/o social (Barbosa Gómez, 2003 en Sverdlick *et al.*, 2005). Al respecto Winkler (1990) advierte que para alcanzar los objetivos propuestos por este tipo de programas, es importante que las instituciones educativas complementen las acciones que lleva adelante el estado nacional, brindando información y asesoramiento sobre las becas.

Programa Nacional de Becas del Bicentenario

Este programa consiste en el otorgamiento de becas de estudio (Ver cuadro 1 en el Apéndice) a alumnos de escasos recursos que ingresen o estén cursando una carrera del sistema de educación superior vinculada a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas o ciencias básicas (carreras de grado, tecnicaturas universitarias y no universitarias y profesorado terciarios), como así también a aquellos alumnos avanzados que estén cursando los últimos dos años de las carreras de ingeniería y adeuden entre tres y quince materias para finalizar sus estudios. Al respecto, Chiroleu (2009b) destaca que se trata de un proyecto de gran envergadura que implica la jerarquización de ciertas carreras consideradas vitales para el desarrollo nacional.

Programa de Respaldo a los Estudiantes de la Argentina (Progresar)

Se trata de un programa creado mediante un decreto presidencial (84/2014) bajo la premisa de que “es una decisión del Estado Nacional adoptar políticas públicas que permitan mejorar la situación de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad social”. Este consiste en la entrega de una suma de dinero⁷⁷ no contributiva y mensual a jóvenes de entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad⁷⁸ que decidan iniciar o

⁷⁷ Para conocer los diferentes montos según carrera y modalidad ingresar a: shorturl.at/apsMR

⁷⁸ Que no consiguen trabajo, trabajan de manera informal o su ingreso es menor al salario mínimo vital y móvil.

completar sus estudios, ya sea en instituciones educativas de gestión estatal o centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La creación de estos programas de becas, así como la continuación del ya existente Plan Nacional de Becas Universitarias⁷⁹ (PNBU), da cuenta del ingreso a la agenda pública del tema de la inclusión en la educación superior, en especial para alumnos en situación de vulnerabilidad. Así lo manifiesta un funcionario de la UNAJ, quien consultado acerca de las políticas de inclusión que despliega la universidad, sostiene que:

[...] hay un andarivel cero, que no está dado por nosotros, que es la ayuda económica dada por el Ministerio, que es extraordinaria. Nosotros debemos tener un 15% de los alumnos o más con algún sistema de becas.

Esta opinión es reafirmada por un ex director de uno de los Institutos de la UNAJ y actual profesor de esa casa de estudios, quien refiriéndose específicamente a las acciones que promueven la retención de alumnos en la UNAJ, sostiene que:

[...] el gobierno nacional ha acompañado mucho con el sistema de becas, la verdad es que ahí... todas las becas universitarias que se han dado tanto las generales como las orientadas a las ingenierías han sido de capital importancia. En el último año⁸⁰ el plan Progresar fue central para sostener la matrícula.

Este recorrido nos permite comprender cómo se fue configurando un escenario propicio para la creación de nuevas instituciones educativas de nivel superior enfocadas en promover el acceso y la retención de nuevos sectores a la educación. Al respecto, a nivel macro, hubo un proceso de reformulación que incorporó el tema de la educación superior en la agenda internacional y regional, y que en el caso argentino, se plasmó, entre otras acciones, en la sanción de la LES, que le otorgó a la educación el estatus de un derecho que debe ser garantizado por el Estado y fijó las condiciones para la apertura de nuevas universidades nacionales. El debate en torno a la promulgación de la LES puso de manifiesto discrepancias en torno a la definición y alcance de los conceptos de igualdad y equidad al momento de (re)pensar la gratuidad de las universidades públicas. La posición que prevaleció fue la que de quienes sostuvieron que la equidad refuerza el principio de gratuidad y lo profundiza.

Además, analizamos el proceso de redefinición y reconstrucción de los espacios de gestión local, instancias complejas a través de los cuales se aumenta y desarrolla la

⁷⁹ EL PNBU fue creado mediante la resolución ministerial N.º 464/96. Según expresa esta letra, su objetivo es “promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas que facilite el acceso y/o la retención de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en Universidades Nacionales o Institutos Universitarios”.

⁸⁰ Se refiere al año 2015.

capacidad de los actores para reorientar recursos articulados en una política local (Chiara y Di Virgilio, 2006). Estos procesos de gobierno y gestión, abiertos a nuevos actores, intereses y prácticas sociales alteran los lugares y niveles de la acción política (Cattenazzi y Quintar, 2009) y propician la territorialización de las políticas públicas. En el plano educativo ello puede interpretarse como un antecedente relevante que favoreció la creación de universidades en el Conurbano bonaerense.

Desde una perspectiva legislativa, también fueron relevantes todas las leyes que se sancionaron con el objeto de resguardar y ampliar los derechos básicos de las niñas, niños y jóvenes. En este sentido, la sanción de la Ley de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes inaugura este sendero al introducir en la agenda, como tema central la necesidad de garantizar la protección de los derechos de los menores. Dentro de estos derechos se destaca el derecho a la educación, que se ve reforzado con el aumento del presupuesto destinado a la educación y con la extensión de la obligatoriedad de la escolaridad que plantea la LEN. Así lo han concebido nuestros representantes. En palabras de una de ellas ello “vertebra y define con mucha claridad cuestión es relativas a las acciones políticas concretas que permiten que los niños gocen de los derechos que les corresponden. Este trípode normativo sienta bases concretas de acción”⁸¹. Este compromiso es acompañado también con la implementación de la AUH que genera condiciones favorables para que sus beneficiarios culminen sus estudios secundarios (Cecchini, 2014; Feijoó, 2014), lo que entendemos genera una potencial demanda de educación superior de sectores tradicionalmente excluidos. Estas políticas se dirigen principalmente a mitigar los factores que afectan el ingreso y permanencia de los alumnos a la educación. Ello sea favoreciendo que cumplan con los requisitos formales (tener un título de nivel medio) o brindándoles ayuda financiera, a través de las becas para solventar parte de los gastos o el costo de oportunidad que la educación representa.

⁸¹ Ver cita 49.

CAPÍTULO 3

CONTEXTO DE CREACIÓN DE LA UNAJ

*Ese es el gran problema argentino: es el de la Inteligencia
que no quiere entender
que son las condiciones locales las que deben determinar
el pensamiento político y económico.
(Arturo Jauretche, 1971)*

EN ESTE CAPÍTULO INDAGAREMOS acerca de los factores locales que propiciaron la creación de una universidad nacional en el municipio de Florencio Varela. Específicamente analizaremos el área de vacancia y el rol de los actores locales.

3.1. Área de vacancia.

En esta sección mostramos por qué la zona donde está emplazada la UNAJ era un lugar propicio para la instalación de una universidad. En ese sentido, tomaremos como base el “Estudio de demanda regional de educación superior universitaria en la región sur del Conurbano bonaerense” que formó parte de la documentación que acompañó la presentación del proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV).

Siguiendo este planteo -y tal como aparece en el gráfico 1 -analizamos: el nivel educativo de la población de la región, el contexto demográfico de la demanda universitaria de la región - para lo cual estudiaremos la dinámica poblacional prestando especial atención a la evolución de la población de 18 a 24 años - y la evolución de la demanda universitaria -efectiva y no efectiva - de la región.

Gráfico1. Composición del área de vacancia.



Fuente: elaboración propia.

Antes de adentrarnos en el análisis de los datos quisiéramos hacer dos aclaraciones metodológicas. Uno, hemos elegido analizar datos provenientes no sólo del partido de Florencio Varela sino también de los partidos de Almirante Brown y Berazategui porque, por su cercanía y características sociodemográficas y educativas, contribuyen conjuntamente a la conformación de un área de potencial demanda de educación superior. De hecho, y como veremos más adelante, mucho de los alumnos de la UNAJ proceden de esos partidos. Dos, hemos optado por usar los datos de los censos nacionales sin incluir el realizado en 2010 porque nuestro análisis pretende describir el estado de situación previo a la creación de la UNAJ⁸², por lo que sólo se incluyó la información con la que se contaba en ese momento. Sin embargo, observamos que los datos del censo de 2010 confirman todas las tendencias sobre el crecimiento en dichos municipios, en especial el de Florencio Varela⁸³.

3.1.1. Nivel educativo de la población.

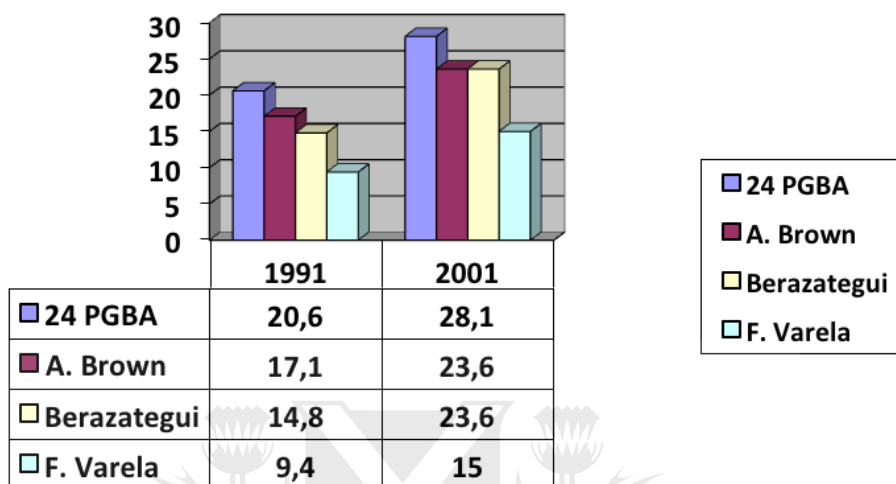
El objetivo de este apartado es, a partir del análisis de la situación educativa de la población de la región al momento de la creación de la UNAJ, conocer cuántas personas cumplían con los requisitos formales para acceder a la educación superior y cuál era la estimación para los próximos años. Nuestra idea es analizar esta información

⁸² La UNAJ fue creada en 2009.

⁸³ Ver <http://bit.ly/2LYBrk2>

conjuntamente con la relativa al crecimiento poblacional, para poder hacer una estimación más precisa acerca de la demanda real de educación superior en la región al momento de crearse la UNAJ.

Gráfico 2. Población de 25 años y más que no asiste a la ES pero asistió con secundario completo y más, 1991/2001. Partidos seleccionados.



Fuente: Proyecto de Creación de la Universidad Nacional de Avellaneda en base a datos del Censo 2001, INDEC.

La lectura del gráfico 2 nos muestra que en todos los casos había una tendencia en alza, es decir que desde 1991 en adelante la cantidad de personas de 25 años (y más) que terminó el secundario y que hizo alguna experiencia en educación superior se había incrementado. Sin embargo, en los tres partidos analizados es menor al porcentaje de los 24 Partidos del Gran Buenos Aires (PGBA). Esta información se corrobora con los datos obtenidos en el cuadro 3, donde se evidencia que el porcentaje de la población de 25 años y más con secundario completo (requisito formal para ingresar a la educación superior) ha ido creciendo. En los 24 PGBA esta población de 25 años representa el 31,7% de la población total. En los tres partidos seleccionados el porcentaje es menor y el caso de Florencio Varela es el más bajo: allí sólo el 16,9% de la población mayor de 25 años ha finalizado el secundario. Sin embargo, si analizamos los valores absolutos, en 2001 había un total de 138.842 jóvenes provenientes de los partidos de Almirante Brown, Berazategui y Florencio Varela que cumplían con los requisitos académicos para ingresar a la educación superior⁸⁴.

⁸⁴ Esta tendencia fue en alza para el año 2010. Ver: <https://bit.ly/2h7LHMG>

Cuadro 3. Población de 25 años y más, secundario completo y más, porcentaje de personas con 25 años y más con secundario completo y más, partidos seleccionados.

Partido	Población de 25 años y más	Secundario completo y más	Porcentajes
24 PGBA	4.826.012	1.504.319	31,2
A. Brown	268.786	71.108	26,5
Berazategui	152.772	40.243	26,3
F. Varela	163.880	27.491	16,8

Fuente: Proyecto de Creación de la Universidad Nacional de Avellaneda en base a datos del Censo 2001. INDEC.

3.1.2.Contexto demográfico de la demanda universitaria.

A continuación, indagamos en la demanda potencial de educación superior de estos tres partidos al momento de la creación de la UNAJ. Si bien es una tarea que ofrece dificultades, ya que no es posible controlar todas las variables en especial las subjetivas que llevan a una persona a continuar sus estudios universitarios, nos centramos en ciertos elementos —como la proyección poblacional y la edad— que actuaron como indicadores de la demanda.

Nos interesa observar la dinámica poblacional, es decir, el tamaño, crecimiento, distribución y movilidad territorial en un determinado tiempo y espacio (Jarquin Mejia, 2012). En nuestro caso, analizamos cómo y en qué sentido ha variado la población de la región —si es que ha variado— como base para proyectar qué porcentaje de ésta, de acuerdo con la edad, podría requerir educación superior. Luego cruzamos esta información con los datos acerca de los niveles educativos alcanzados por la población de la región para obtener la evolución de la demanda efectiva.

Cuadro 4. Cantidad de población de 1960 a 2001. Variación intercensal absoluta⁸⁵ y relativa⁸⁶, 1991 y 2001. Partidos seleccionados.

Partido	1960	1970	1980	1991	2001	V. A.	V. R.
24 PGBA	3.772.441	5.380.447	6.843.201	7.969.324	8.684.437	715.113	9,8
A. Brown	136.924	245.017	331.919	450.698	515.556	64.858	14,4
Berazategui	—	127.740	201.862	244.929	287.913	42.984	17,5
F. Varela	41.707	98.446	173.452	254.940	348.970	94.030	36,9

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, en base a datos de los censos 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001, INDEC.

Tal como puede observarse en el cuadro 4, en el año 2001 el total de habitantes de los tres partidos era de 1.152.439, lo que representaba un 13% de la población total del Gran Buenos Aires, por encima del promedio de variación relativa que tienen los 24 partidos del Gran Buenos Aires (que es de 9,8%) de los cuales Florencio Varela es el que presenta el nivel de crecimiento más elevado con un 36,9%.

Cuadro 5. Crecimiento de población (base = 1970) de 1960 a 2001, partidos seleccionados.

Partido	1960	1970	1980	1991	2001
24 PGBA	70,01%	100,00%	127,20%	148,10%	161,40%
A. Brown	55,90%	100,00%	135,50%	183,90%	210,40%
Berazategui	—	100,00%	158,00%	191,70%	225,40%
F. Varela	42,40%	100,00%	176,20%	259,00%	354,50%

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, en base a datos de los censos 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001, INDEC.

El análisis de los porcentuales de crecimiento de la población evidencia la diferencia en el ritmo del crecimiento entre los partidos del Conurbano bonaerense. En el año 2001 el crecimiento de los 24 PGBA fue del 161,4%, mientras que en Florencio Varela fue del 354,5%, lo que representa poco más del doble.

⁸⁵ Este indicador de una serie temporal (también llamado incremento) es la diferencia entre dos valores de la serie.

⁸⁶ Este indicador nos muestra en qué porcentaje aumenta o disminuye una determinada población durante el período comprendido entre dos operativos censales

Cuadro 6. Tasas de crecimiento anual medio (por mil). Período 2001-2005. Tasa bruta de natalidad 2003. Partidos seleccionados.

Partido	Tasa de crecimiento anual medio (por mil). Período 2001-2005	Tasa bruta de natalidad (por mil), 2003
24 PGBA	8,5	17,2
A. Brown	10,8	17,5
Berazategui	12,3	17,5
F. Varela	20,5	22,3

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad de Avellaneda, en base a datos del INDEC, Programa de Análisis Demográfico (inédito).

La información provista por el cuadro 6 nos muestra que los partidos seleccionados tienen un caudal y un ritmo de crecimiento poblacional mayor que el promedio de los 24 PGBA, y en todos los casos Florencio Varela es el partido que presenta el nivel más alto.

En síntesis, si bien se observa una tendencia en ascenso con relación al crecimiento poblacional en los 24 PGBA, los tres casos analizados superan siempre la media del Gran Buenos Aires y en particular Florencio Varela es el que presenta el crecimiento más acelerado. De hecho, este partido presenta un aumento de más del doble en la variación relativa de población entre 1991 y 2001; un aumento porcentual de más del doble en lo que respecta al crecimiento poblacional en 2001; y supera en cinco mil los casos de natalidad en 2003. Esta información refleja un panorama de crecimiento poblacional que, entendemos, va a afectar la demanda de educación, en todos los niveles, incluido el superior.

Con respecto al análisis de la evolución de la población total, nos interesa particularmente el rango de 18 a 24 años, ya que es, el que mayoritariamente conforma la demanda de educación superior.

Cuadro 7. Población de 18 a 24 años en 1991 y 2001. Variación absoluta y relativa. Partidos seleccionados.

Partido	1991	2001	V. A.	V. R.
24 PGBA	890.767	1.080.287	189.520	21,3
A. Brown	50.830	65.821	14.991	29,5
Berazategui	28.741	37.097	8.356	29,1
F. Varela	30.295	46.510	16.215	53,5

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, en base a datos de los censos 1991 y 2001, INDEC.

El cuadro 7 muestra que el aumento en la variación relativa intercensal de la población de 18 a 24 años de los tres municipios analizados es mayor que el promedio de los 24 PGBA, y en el caso de Florencio Varela es mayor que el doble.

Cuadro 8. Proyección de la población al 30 de junio de 2005 por grupos de edad. Partidos seleccionados.

Partido	15-19	20-24	Total
24 PGBA	772.5018,4%	766.0938,3%	9.180.105
A. Brown	49.9619,1%	46.4918,5%	549.327
Berazategui	26.8228,7%	26.6028,7%	307.359
F. Varela	35.6829,3%	34.0018,9%	382.161

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, en base a datos de los censos 1991 y 2001, INDEC (2005a). Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, Serie Análisis Demográficos 31.

Esta tendencia es corroborada en el cuadro 8 que ilustra una proyección de la población por grupos de edad. Según surge de esta información, había 112.465 habitantes de entre 15 y 19 años, y 219.559 de entre 20 a 24 años proyectados para junio de 2005. Por lo tanto, al momento de pensar en la apertura de una universidad en la zona había una cantidad significativa de personas de entre 15 y 19 años, viviendo en los partidos de Almirante Brown, Berazategui y Florencio Varela que, y tomando como único indicador la edad, podrían demandar educación superior.

3.1.3. Evolución de la demanda.

A continuación, analizamos la evolución de la demanda educativa prestando especial atención al grupo formado por quienes tienen entre 18 y 24 años y terminaron sus estudios secundarios, ya que en principio se presentan como candidatos potenciales a ingresar a las instituciones educativas de nivel superior. Como veremos a continuación, este grupo constituye la demanda no efectiva o potencial (Sverdlick, 2005).

A los fines de este estudio entendemos por *demanda efectiva* a la población de 18 a 24 años que ya asiste al nivel universitario mientras que la categoría *demanda no efectiva* se aplica a la población de 18 a 24 años con secundario completo que no asiste a la universidad, a la población de 18 y 19 años que asiste al nivel secundario y a la población que no asiste al sistema universitario, pero asistió. Por último, la *no demanda* se refiere a la población que no cumple con los requisitos formales para ingresar al sistema universitario e incluye la población de 18 a 24 años que abandonó el sistema

educativo sin haber finalizado el nivel medio, la población de 20 a 24 años que asiste al nivel medio, y la población de 18 a 24 años que asiste al sistema superior no universitario.

Cuadro 9. Población de 18 años y más, y población total que asiste al nivel superior, variación absoluta entre 1991 y 2001, porcentaje de asistencia. Partidos seleccionados.

	Población de 18 y más 1991	Población de 18 y más 2001	Población que asiste al nivel superior 1991	Población que asiste al nivel superior 2001	Variación 2001 y 1991 absoluta	Porcentaje de asistencia 1991	Porcentaje de asistencia 2001
24 PGBA	5.193.030	5.906.299	205.988	357.550	151.562	4,0	6,1
Almirante Brown	278.018	334.607	9.776	18.398	8.622	3,5	5,5
Berazategui	152.641	189.869	5.033	10.270	5.237	3,3	5,4
Florencio Varela	146.442	210.390	3.092	7.093	4.001	2,1	3,4

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, en base a datos de los censos 1991 y 2001, INDEC.

De acuerdo a este cuadro, la cantidad de personas (mayores de 18 años) que asisten al nivel superior aumentó entre los años 1991 y 2001 en los 24 partidos del gran Buenos Aires, y en Florencio Varela se registra el menor incremento. Ello nos estaría indicando que había un caudal importante de personas que estaban en edad (en caso de cumplir con el requisito de finalización del secundario) de asistir a instituciones educativas de nivel superior. Además, si sumamos los partidos de Almirante Brown, Berazategui y Florencio Varela, había 699.105 personas que en 2001 tenían más de 18 años.

El siguiente cuadro complementa esta información, ya que da cuenta de la población que asiste al nivel universitario. Según podemos observar, el porcentaje se incrementó entre los años 1991 y 2001 y, al igual que en el caso anterior, el promedio de población que asiste a la universidad es mayor en los 24 partidos del Gran Buenos Aires que en los tres partidos que estamos estudiando.

Cuadro 10. Población de 18 años y más, y población total que asiste a la universidad, variación absoluta entre 1991 y 2001, porcentaje de asistencia. Partidos seleccionados.

	Población de 18 y más 1991	Población de 18 y más 2001	Población que asiste a la universidad 1991	Población que asiste a la universidad 2001	Variación 2001 1991 absoluta	Porcentaje de asistencia 1991	Porcentaje de asistencia 2001
24 PGBA	5.193.030	5.906.299	129.827	241.726	111.899	2,5	4,1
A. Brown	278.018	334.607	6.049	11.831	5.782	2,2	3,5
Berazategui	152.642	189.869	3.090	6.176	3.086	2,0	3,3
F. Varela	146.442	210.390	1.728	3.947	2.219	1,2	1,9

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, en base a datos de los censos 1991 y 200, INDEC.

Por último, el cuadro 11 brinda información acerca de la cantidad de personas de entre 18 y 24 años que en 2001 estaban en condiciones de continuar sus estudios superiores (demanda no efectiva). Según esta información, aproximadamente el 13% del total de la población que se encontraba en esa situación vivía en Almirante Brown, Berazategui o Florencio Varela, lo que equivale a un número de 43.809 personas.

Cuadro 11. Población absoluta de 18 a 24 años según demanda de estudios universitarios. Partidos seleccionados.

	24 PGBA	Almirante Brown	Berazategui	Florencio Varela
Población de 18 a 24 años	1.0800.287	65.821	37.097	45.510
Demanda total	474.407	26.505	15.935	15.089
Demanda efectiva	149.234	7.253	3.924	2.543
Demanda no efectiva	325.173	19.252	12.011	12.546

Fuente: Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, en base a datos del censo 2001, INDEC.

El análisis del crecimiento - y la proyección de crecimiento - poblacional de Florencio Varela y su zona de influencia, y su impacto sobre la demanda no efectiva de educación superior nos muestra que Florencio Varela era al momento de su creación una zona propicia para la instalación de una institución educativa de nivel superior.

Acerca de la demanda efectiva de educación en la UNAJ

Si bien excede los propósitos específicos del trabajo, nos parece interesante detenernos un momento para mostrar que parte de esa demanda no efectiva de educación superior

se hizo efectiva una vez abierta la UNAJ. De hecho, la inscripción al momento de su apertura en 2011 fue de 3049 alumnos, número que en el año 2016 ascendió hasta 9524. Otro dato interesante surge al observar las variaciones que ha habido con relación al lugar de procedencia de los alumnos que asisten a la universidad. Al respecto, mientras que la primera cohorte estaba compuesta por un 78,4% de alumnos locales, en el año 2015 ese porcentaje descendió hasta alcanzar solamente al 49,1% de los ingresantes.

Si bien estos datos evidencian un descenso porcentual de casi 20 puntos, al tomar la cantidad nominal veremos que hubo un aumento de alumnos, ya que en la primera inscripción los alumnos varelenses eran 2.394 mientras que para 2015 ese número fue de 4.502. Dentro del porcentaje de estudiantes que no son de Florencio Varela se destaca la participación de alumnos provenientes de Berazategui y de Quilmes⁸⁷. Ambas localidades han presentado un piso de alumnos (que empezó rondando el 10%) y que ha ido incrementándose a lo largo de los años hasta alcanzar en el año 2015 un porcentaje cercano al 20% en cada una de las localidades. Este porcentaje, en valores nominales, significa que en ese año hubo 2.109 estudiantes de Berazategui y 1.925 de Quilmes. Es interesante ver que, tomados conjuntamente, estos valores (4.034) representan casi mil alumnos más que la totalidad de ingresantes en 2011, que fue de 3.049.

La gran convocatoria, en especial de alumnos provenientes de otros partidos, puede asociarse al diseño y oferta académica de la UNAJ que atrae a un gran caudal de alumnos provenientes entre otros partidos de Quilmes, donde incluso existe una universidad nacional (UNQ). Esta situación nos abre el interrogante sobre si la oferta académica⁸⁸ que brinda esta última responde a los intereses y expectativas de sus habitantes. De hecho, si comparamos ambas universidades, una de las pocas carreras en las que coinciden es la licenciatura en Enfermería, que en caso de la UNQ se dicta dentro del Departamento de Ciencias Sociales, mientras que en la UNAJ está inserta dentro del Departamento de Ciencias de la Salud. Este último constituye uno de los más importantes de la universidad debido a la cantidad de estudiantes que de él dependen (55% del alumnado total teniendo en cuenta las carreras que ofrece)⁸⁹. Dentro de este

⁸⁷ El partido de Quilmes se encuentra a 8,5 kilómetros al noroeste de Florencio Varela.

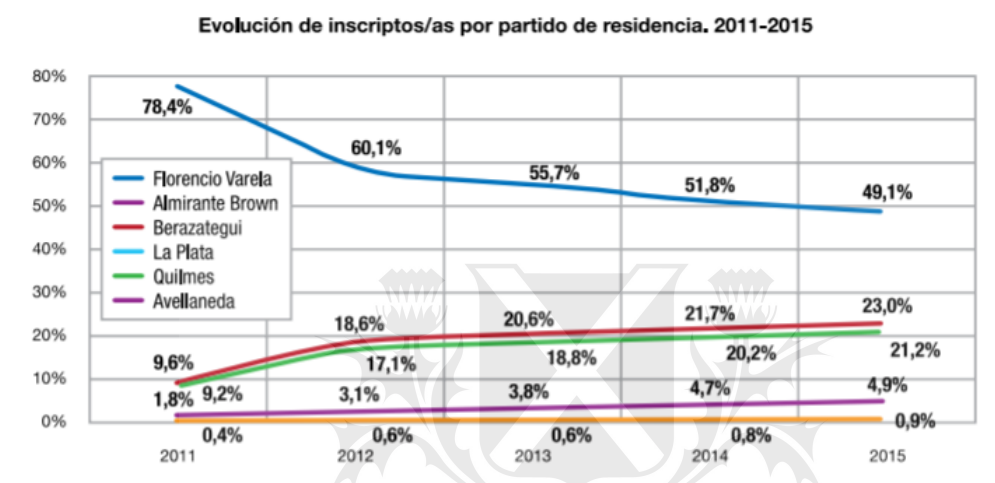
⁸⁸ Ver: <http://bit.ly/2sD7M7u>

⁸⁹ Ver: <http://bit.ly/2J5SWBr>

espacio, la Licenciatura en Enfermería representa el 18% del total de alumnos de la universidad⁹⁰.

El resto del alumnado de la UNAJ se distribuye del siguiente modo: un 25%, en las carreras que dicta el Instituto de Ciencias Sociales y Administración; el 20% restante, en las carreras que dicta el Instituto de Ingeniería y Agronomía⁹¹.

Gráfico 3. Evolución de los inscriptos e inscriptas por partido de residencia, 2011-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la UNAJ.

La información provista por el gráfico 3 nos permite observar que durante el período 2011-2015 hubo un incremento sostenido en la cantidad de alumnos que ingresaron a la universidad y que se ampliaba la participación de estudiantes de la región, superando las expectativas iniciales. Así lo afirma uno de los entrevistados:

Quando hice el proyecto institucional pensé que iban a venir 800 alumnos y que la existencia de la institución iba a generar más demanda, ¿no? El primer año se inscribieron 3.000, no 800. En rigor, uno puede decir que había una especie de demanda insatisfecha.

3.2. Rol de los actores locales.

En este apartado analizaremos la incidencia de los actores políticos locales en la apertura de la UNAJ. Entendemos por actor a toda organización o individuo con capacidad de definir objetivos e intereses, elaborar estrategias o cursos de acción, e

⁹⁰ Ver: <http://bit.ly/2sD7M7u>

⁹¹ Esta información corresponde al año 2011.

implementarlos a partir de la organización sostenida de poder o capacidades institucionales (Acuña, 2007). La naturaleza de un actor y su comportamiento puede explicarse a partir del reconocimiento de sus intereses, capacidades, ideas, y de su relación con el Estado (Acuña, 2007). En ese sentido, y para delimitar el concepto de actor local adoptamos la interpretación de Chiara (2007) quien sostiene que es la *orientación* de la acción lo que define a un actor. En otras palabras, un actor se constituye en actor de gestión local en la medida en que actúa en relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local.

Nuestro estudio acerca del comportamiento de los actores locales en la apertura de la UNAJ se centrará en uno de los cuatro atributos propuestos por Acuña (2007), específicamente en el análisis de sus capacidades⁹². Estas pueden abordarse teniendo en cuenta los siguientes parámetros: i) capacidad de negociación, ii) capacidad para descifrar el contexto, iii) capacidad de representación, y iv) capacidad de acción colectiva (Acuña, 2007).

En primer lugar, destacamos la habilidad de los actores – principalmente del ámbito político - para generar el *contexto* propicio para impulsar la apertura de la UNAJ. Al respecto los entrevistados coinciden en que, si bien el interés en la creación de una universidad nacional en Florencio Varela data de muchos años, fue sin embargo, entre los años 2008 y 2009 que efectivamente se le pudo dar el cauce deseado.

Además, revelaron que fue muy importante el impulso - entendido como capacidad de *acción colectiva* – dado por dichos actores. Al respecto, uno de los entrevistados, testigo del proceso de creación señaló que:

la universidad nace muy imbricada en el territorio, nace muy de la mano de actores ya sea decisores del gobierno local, provincial un poco menos, pero sí fuertemente con actores nacionales que tenían su estrategia sobre el territorio y para lo cual la universidad es muy importante.

Además del compromiso de una pluralidad de actores en el diseño y la planificación de la UNAJ, para su formalización fue fundamental *su capacidad de negociación*, es decir, de influir en el proceso de implementación política, especialmente durante su tratamiento en el Congreso de la Nación. Este segundo paso implicó, por un lado, la presentación del proyecto de ley en el Congreso de la Nación, y por el otro, el apoyo político de los legisladores, en su gran mayoría diputados y senadores del Frente para la

⁹² Si bien reconocemos que existen relaciones entre ellos.

Victoria (FPV)⁹³. En este punto no podemos dejar de mencionar la existencia de una resistencia opositora (que incluyó a algunos legisladores oficialistas) que cuestionó la sanción de la ley⁹⁴. Sus principales argumentos se centraron en: a) que incumplía con los requisitos fijados en el artículo 48 de la LES al contar con un informe desfavorable del CIN⁹⁵. Este documento objeta que la información obrante en el proyecto de ley es insuficiente, además de observar la denominación de la institución, el área de influencia y aspectos vinculados a su sustentabilidad; b) la necesidad de debatir y sancionar previamente una nueva Ley de Educación Superior que fijara con más claridad los criterios para la apertura de universidades nacionales; c) aspectos presupuestarios; y por último d) la preocupación por la calidad educativa: “ser democrático es horizontalizar el conocimiento. Crear una universidad y no darle excelencia es mentirle a la sociedad” (Rubén Lanceta, Diario de sesiones de la Cámara de Diputados⁹⁶).

No obstante, las entrevistas revelan la existencia de una fuerte decisión política en torno a la creación de la UNAJ, algo que se tradujo en la sanción de la ley.

Este hecho legislativo da comienzo a otra etapa —no menos compleja— que es la puesta en funcionamiento de la universidad. En este sentido los entrevistados destacan el papel decisivo que tuvieron el intendente de Florencio Varela y el rector organizador. El proyecto de creación de la UNAJ incluyó la participación de un ex rector de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

⁹³ Siendo la única excepción la del ex ministro de Educación Daniel Filmus.

⁹⁴ A continuación, realizamos un pequeño resumen de lo acontecido durante los debates:

Debate en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados. Fecha: 10 de noviembre de 2009. El dictamen de la mayoría fue acompañar el proyecto. El dictamen de la minoría se fundó en la necesidad de postergar el debate de la creación de nuevas universidades hasta tanto no se haya sancionado una nueva LES que contemple los criterios para la apertura de nuevas universidades

Debate en Cámara de Diputados. Fecha: 11 de noviembre de 2009. Votos a favor: 132, en contra: 22, abstenciones: 10.

Debate en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores. Fecha: 17 de noviembre de 2009. Retoman las objeciones presentadas en Cámara de Diputados acerca de la necesidad de un debate de la LES que establezca criterios para la apertura de nuevas universidades.

Debate en Cámara de Senadores. Fecha: 2 de diciembre de 2009. El debate giró en torno a casi los mismos aspectos que en la comisión. Votos a favor 40, 7 negativos y 1 abstención. Entre los cuestionamientos nos interesa destacar el de Miguel Pichetto, quien a pesar de que sostuvo la necesidad de modificar la LES para que sea ese el instrumento que fije los requisitos, condiciones y límites “antes de seguir abriendo universidades”, votó a favor de la ley alegando su disciplinamiento partidario.

⁹⁵ Acuerdo plenario 698/09. Expediente HCDN 2552 D 2008.

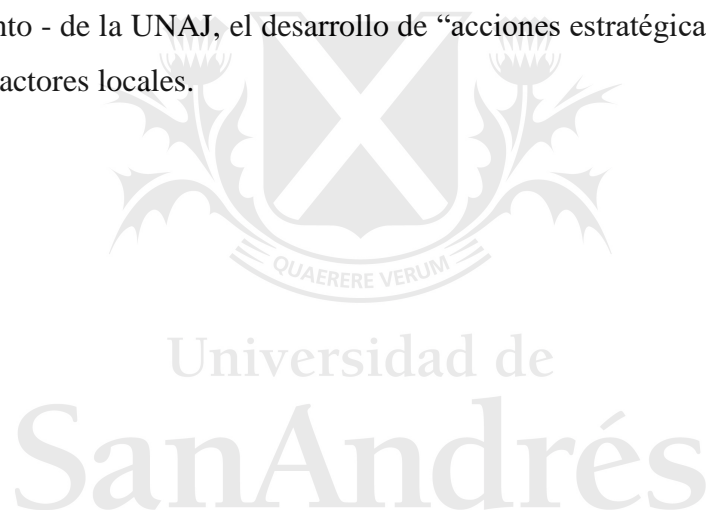
⁹⁶ Al momento de la sanción de la Ley de creación de la UNAJ se desempeñaba como diputado por la prov. de Buenos Aires por la UCR.

como rector organizador. Según surge de la investigación, esa elección fue positiva en tanto se trataba de una persona con vasta experiencia en la gestión institucional que además conocía el territorio y, con ello, las particularidades y necesidades de la zona.

Así lo pone de manifiesto uno de los profesores:

Creo que la nota distintiva es haber tenido un rector organizador que la organizó partiendo de sus carencias, viendo lo que faltaba y donde la educación reparaba [...]. La universidad se creó pensando qué necesitaba el nacido en Florencio Varela para construir una historia de vida mejor, mejorar la vida de los otros. Este fue un postulado originario tanto cuando pensamos en su creación como cuando el rector decidió hacer su propuesta de organización y eligió las carreras. Hubo una mirada puesta en cómo era el presente, cómo había sido su pasado y hacia dónde la educación podría cambiarle la historia.

Por todo lo expuesto podemos inferir que además de la existencia de una demanda de educación superior no efectiva en la región, fue fundamental para la apertura – y puesta en funcionamiento - de la UNAJ, el desarrollo de “acciones estratégicas” (Acuña, 2009) por parte de los actores locales.



CAPÍTULO 4

POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE INCLUSIÓN EN LA UNAJ

Una cuestión nodal es si las universidades ignoran o descuidan ese déficit de capital [social] y, así, siguen una lógica de reproducción de la desigualdad. O si, en cambio, intentan minimizar u ocultar tal acción reproductora.
EZCURRA (2009)

En este capítulo identificamos y analizamos las políticas institucionales de inclusión llevadas adelante por la UNAJ. Para ello, primero abordaremos aspectos vinculados a la apertura y diseño institucional de la UNAJ, y luego las acciones que la universidad despliega para favorecer la inclusión.

Antes de profundizar en las acciones que esta universidad despliega, es necesario caracterizar el perfil de alumno que asiste a la UNAJ quien es el destinatario principal de estas políticas. El alumnado de la UNAJ se caracteriza por ser una población que ingresa a la universidad luego de algunos años de terminado el secundario o que no concluyó a término dicho ciclo, por lo que tienen un promedio de edad mayor que la media⁹⁷. Este ingreso tardío suele afectar la adecuación de los estudiantes a las demandas que implica la vida académica como por ejemplo la selección e inscripción a materias o la organización del tiempo para estudiar (Chain Revuelta y Jácome, 2007). A esto se añade que la mayoría de los estudiantes representan la primera generación de estudiantes universitarios en sus familias, y, por lo tanto, no cuentan en su entorno con figuras que puedan guiarlos y/o estimularlos en el tránsito de la escuela media a la universidad. Al ser consultado sobre las dificultades de los alumnos, uno de los entrevistados expresó que:

Hay muchos chicos que no sólo tienen dificultades académicas, hay muchos chicos que tienen bloqueos psicológicos. Estudian, van a las clases y después dan unos exámenes tremendos y vos te preguntás cómo puede ser que todo lo que dicen en clase después no lo puedan plasmar en una hoja. “No, porque yo no sé escribir”, te contestan. “Pero ¿cómo que no sabés?. Sí sabés”. Hay que andar desarticulando una serie de mecanismos que no tienen que ver con lo estrictamente académico, y el rol del profesor en ese ámbito tiene que ver con eso.

Además, gran parte de los alumnos que asisten a la UNAJ trabajan, en algunos casos son sostén de hogar, y varios de ellos tienen hijos u otros familiares a su cargo.

⁹⁷ Ver <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/>

Las entrevistas han sido una fuente importante de información para poder construir el perfil de estudiante de la UNAJ, en especial las realizadas a los docentes, que reflejan algunas de las problemáticas familiares que atraviesan a los estudiantes. Entre las dificultades que enfrentan los alumnos, los entrevistados mencionaron temas de adición, pérdida de empleo y/o situaciones de violencia intrafamiliar, entre otras. Como podemos observar, estas situaciones dan cuenta de un proceso de fragilización (Paugman, 2007) que afecta a una parte importante de la población⁹⁸ de la UNAJ y que requiere un abordaje y un tratamiento específico.

Además de las circunstancias personales adversas que afectan a los estudiantes, observamos que existen condicionantes, vinculados al sistema de percepción dóxico⁹⁹, que afectan las representaciones que tienen sobre sí mismos, sus posibilidades y expectativas. Existen múltiples factores que inciden en la percepción que tienen los alumnos respecto de sus (im)posibilidades para iniciar estudios de nivel superior. Entre ellos, se destacan las expectativas, el apoyo y el estímulo de sus padres (Kisilevsky, 2002). De hecho, para los jóvenes provenientes de sectores sociales medios-bajos el pasaje a la educación superior es menos obvio y directo que para aquellos provenientes de sectores no desfavorecidos, para los cuales es casi un destino de clase (Veleda, 2002).

4.1. Apertura y diseño de la UNAJ.

4.1.1. Nombre y locación.

La UNAJ fue creada a fines de 2009 junto con otras universidades, situadas en su mayoría en el Conurbano bonaerense. Dentro de este colectivo, y a primera vista, hay un elemento diferenciador entre la UNAJ y las otras universidades: el nombre. Mientras que los nombres elegidos por las otras universidades remiten al lugar donde están situadas¹⁰⁰, la UNAJ se diferencia al evocar a una persona¹⁰¹ y con ello, a una mirada del mundo que recupera el valor de lo nacional. Nos referimos al pensador y político

⁹⁸ Reiteramos que nuestro estudio abarca hasta el año 2016 y que muchas de esas entrevistas se realizaron entre los años 2015 y 2016, por lo que en la actualidad (fines de 2018) puede haber cambios en la composición del perfil de los postulantes y alumnos de 1er año.

⁹⁹ Ver nota a pie nro. 26 de la página 21

¹⁰⁰ Avellaneda, Oeste (Merlo), Moreno, Almirante Brown y José C. Paz.

¹⁰¹ Tal como mencionamos anteriormente esta elección fue cuestionada en el informe del CIN.

Arturo Jauretche¹⁰² (1901-1974), destacado intelectual argentino, defensor de la causa nacional, quien rechazó y renegó del europeísmo de las elites gobernantes y expresó:

Lo que aprendí en la calle y en el campo, con los chiquilines de alpargatas, fue lo que me preparó para que pudiera zafarme de la colonización pedagógica, sobre todo en política, cuando me di cuenta de que allí, entre supuestas derechas e izquierdas, se jugaba un partido entre “civilizados” —los de pantalón— que no le daban lugar a la realidad porque andaba de bombachas (Jauretche, 1972, 5).

Es así como comencé a comprender que el progreso no era un fin en sí mismo sino un instrumento de realización de hombres concretos, sustituyendo el amor a la humanidad por el amor a mis paisanos, a los hombres de la comunidad en que se vive, que es la humanidad efectiva y no la abstracción propuesta como tal (Jauretche, 1972, 7).

Jauretche adhirió al yrigoyenismo, participó del levantamiento de 1933 en Paso de los Libres y fue uno de los creadores de la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA). Luego se sintió atraído por el peronismo; fue presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Entre sus publicaciones se destacan: *El Paso de los Libres* (1934, cuya primera edición fue prologada por Jorge Luis Borges), *Los profetas del odio y la yapa* (1957), *Política nacional y revisionismo histórico* (1959), *Prosa de hacha y tiza* (1960), *El medio pelo en la sociedad argentina* (1966) y *Manual de zonceras argentinas* (1968).

El nombre elegido para esta universidad es un indicio de la impronta y misión que los creadores otorgaron a la universidad. De hecho, así surge de las entrevistas y también de su página institucional:

Uno de los promotores de la ley de esta universidad, lo primero que dijo cuando sale es: “esta universidad no va a tener el nombre de un partido, va a tener un nombre propio, que va a ser Jauretche”. (...) Porque todas las universidades son San Martín, Quilmes... (.). Por eso ahora otra va a tener el nombre de Scalabrini Ortiz y así, nombres de pensadores nacionales y populares.

El nombre de nuestra universidad es expresión de la vigencia del ideario del nacionalismo popular universitario que promueve la consecución de la soberanía cultural y tecnológica, base de la independencia económica y de la industrialización del país para el bienestar social de nuestro pueblo¹⁰³.

Esta decisión - consciente y explícita - de los impulsores de la universidad de nombrarla y con ello vincularla a un determinado ideario, representa un cambio de paradigma

¹⁰² Para profundizar sobre la vida de Arturo Jauretche, se pueden consultar las siguientes obras: Galasso (2003) y Orsfi (1985), entre otras.

¹⁰³ Ver: <http://bit.ly/2kN5L58>

comparado con las otras universidades del Conurbano bonaerense. No obstante, resulta necesario aclarar que la no elección del nombre del lugar no implica una falta de ligazón con el mismo. Por el contrario, y como veremos a lo largo de este capítulo, uno de los pilares identitarios de la UNAJ es su vínculo con el territorio.

Sumado al nombre, hay otro elemento simbólico que consideramos importante destacar: la localización de la universidad. La UNAJ está situada en un terreno donde antes funcionaba un laboratorio de YPF¹⁰⁴ que quedó en desuso tiempo después de su privatización en 2002 y que antes de transformarse en sede de la UNAJ, había sido intercambiado con la Universidad Nacional de La Plata¹⁰⁵.

Luego de que se promulgara la ley de creación de la UNAJ, se intensificó la búsqueda de un terreno para alojarla. En este contexto, según surge de las entrevistas, el día del anuncio de la creación de la UNAJ, en un acto encabezado por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el intendente de Florencio Varela y una diputada nacional, con una fuerte presencia en el distrito, le mostraron a la presidenta los laboratorios y así surgió la idea de que esa fuera la locación para la UNAJ. Para ello les propusieron a las autoridades de la UNLP darles un edificio para la Facultad de Ciencias Sociales. La propuesta de intercambio fue aceptada y finalmente, en enero de 2011, dos meses antes del inicio formal de clases, se realizó el traspaso del edificio de los ex laboratorios de YPF ubicados en la avenida Calchaquí al 6200 a la UNAJ.

Además de la extensión, amplitud e infraestructura con la que contaba el lugar, se destacaba su valor simbólico: la recuperación de un espacio que alojó a la empresa nacional más grande y valiosa de la Argentina para darle vida a un proyecto educativo con una fuerte impronta inclusiva.

Otro aspecto importante con relación a la ubicación de la UNAJ es su cercanía con el Hospital El Cruce,¹⁰⁶ y la sinergia que esto produce. La cercanía geográfica facilita y estimula el intercambio entre ambas instituciones. De hecho, la mayoría de los alumnos de la universidad pertenecen a las carreras dictadas por el Instituto de Ciencias de la Salud.

Ambas instituciones se han convertido en referentes de la región. Así lo expresa un docente de la universidad: “Yo creo que más que hacer un hospital importante y una

¹⁰⁴ Yacimientos Petrolíferos Fiscales es una empresa emblema de la Argentina además de ser su empresa más grande. Se dedica a la exploración, explotación, destilación, distribución y venta de petróleo y sus productos derivados.

¹⁰⁵ Dada la lejanía con la ciudad de La Plata, los laboratorios tenían muy poco uso.

¹⁰⁶ Para conocer más: www.hospitalelcruce.org

universidad, la idea era desarrollar Varela”. Además del impacto visual que la cercanía y la magnitud de ambas instituciones producen, son varios los testimonios de los entrevistados que mencionan el efecto positivo que ha traído al territorio la existencia de la universidad y del hospital, a saber:

Con respecto al hospital, estamos a tres cuadras. Creo que hay una sinergia positiva, una especie de torbellino de externalidades positivas, surgidas del hecho de que ambos estemos casi de manera conjunta porque creo que el hospital empozó sus actividades en 2009 y con más fuerza en 2011 con la universidad. Nosotros tenemos un convenio de cooperación general y casi doce convenios de cooperación específicos donde si bien sin serlo desde el punto de vista legal, es casi un hospital escuela para nosotros. De hecho, nos han cedido aulas que originalmente iban a ser del hospital y hay muchísimas líneas de cooperación. Y creo que las dos instituciones traccionan fuertemente para las actividades de la zona. Yo digo justamente que el hospital y como nosotros dejamos de ser instituciones de Varela sino que somos instituciones regionales, y en el caso del hospital supraregional, ya que tiene mucha relación con el resto del país y del exterior.

4.1.2.Fines y objetivos.

El análisis de la presentación que hace la universidad de sí misma en relación a su diseño¹⁰⁷ y proyecto institucional¹⁰⁸, nos permitió identificar algunos principios que estructuran su propuesta. Uno de esos ejes es sin duda la articulación con el territorio. Este vínculo adopta diferentes formas, tales como la inclusión de las demandas regionales al momento de seleccionar y/o planificar la oferta educativa, o el diseño de acciones conjuntas para propiciar el desarrollo de la región. En este sentido, en su presentación institucional, la UNAJ afirma el deseo de promover la construcción de espacios de articulación, vinculación, encuentro y diálogo entre la universidad y la comunidad. De esta manera, la universidad busca redefinir el concepto tradicional de “extensión universitaria” para trabajar desde los conocimientos específicos de las carreras y en diálogo con los saberes de la comunidad, las problemáticas sociales, económicas y políticas del territorio¹⁰⁹.

Respecto a la incidencia del territorio en la elección de la oferta académica, varios de los entrevistados comentaron que durante el proceso de selección de las carreras se tuvo en cuenta cuáles eran las áreas de vacancia educativa que había en la región y también cuáles eran las características socioeconómicas del territorio. En este contexto, se creó

¹⁰⁷ Ver: <http://bit.ly/2HhVoyL>

¹⁰⁸ Ver: <http://bit.ly/2Lk1Fwi>

¹⁰⁹ Ver: <http://bit.ly/2xFBLkH>

el Consejo Social Comunitario, un organismo conformado por representantes de las organizaciones y entidades sociales de la región y que, a su vez, integra - con voz pero sin voto - el Consejo Superior de la universidad. (art. 65 y 66 del estatuto de la UNAJ) Entre los entrevistados, hay quienes señalan que el impacto de la universidad en la región trasciende lo meramente académico. Así lo expresa un docente de la institución:

Las universidades -del Conurbano, claro - se han transformado en un polo de atracción cultural muy importante de la zona, las muestras de teatro, de música, los actores locales, la radio, ahora la TV, encuentran un espacio muy interesante, muy importante para desplegar áreas. Varela es un territorio que no tiene un teatro. Si bien es cierto que la universidad todavía no ha inaugurado el auditorio, el auditorio representa un espacio muy importante para toda la comunidad cultural de Varela. Están esperando que exista ese espacio para poder realizar actividades. Hay un público que está ahí circulando permanentemente. O sea, en un escalón menor la universidad se está transformando en un espacio social, comunitario, donde se desarrollan un montón de actividades sociales para Varela.

En ese sentido, observamos que la propuesta de la UNAJ promueve una gran sinergia con los actores locales (empresas, pymes, instituciones educativas, y ONGs). Esto parecería reflejar la valoración positiva que tiene la institución acerca de las construcciones y espacios de gestión local.

Otro de los ejes que estructuran la propuesta de la UNAJ y que coincide con las recomendaciones de especialistas (Espinoza y González, 2010 en Tedesco 2014) se vincula con el interés y compromiso institucional por acompañar a los estudiantes en sus transiciones, primero en el ingreso a la universidad y luego, como egresados, en su inserción en el mercado laboral. En este sentido, el mensaje institucional señala que la universidad busca potenciar “la articulación entre la universidad y los otros niveles educativos. Se contempla y planifica de manera orgánica el proceso de ingreso, seguimiento y tutoría de los estudiantes para acompañar y contener su trayecto por la universidad”¹¹⁰.

Por último, y con relación a los propósitos, más a largo plazo y de carácter universal, la presentación institucional destaca la concepción de la universidad como herramienta de transformación social, capaz de educar al pueblo en los valores de soberanía, respeto de los derechos humanos e igualdad de oportunidades, contribuyendo a la confraternidad y a la paz entre los pueblos¹¹¹.

¹¹⁰ Ver: shorturl.at/stz39

¹¹¹ Op. Cit.

4.1.3. Estructura académica y de gestión.

En cuanto a su estructura organizativa, la UNAJ está compuesta por dos centros, el Centro de Políticas Educativas (CPE) y el Centro de Política y Territorio (CPT), y cuatro institutos de corte académico: el Instituto de Estudios Iniciales (IEI), el Instituto de Ciencias de la Salud (ICS), el Instituto de Ingeniería y Agronomía (IIA) y el Instituto de Ciencias Sociales y Administración (ISA). El organigrama¹¹² se completa con tres direcciones: la Dirección de Relaciones Internacionales, la Dirección de Asuntos Legales y la Dirección de Comunicación y Prensa¹¹³. El esquema organizativo que prevalece es el horizontal, lo que favorece la sinergia entre los sectores (Chiroleu y Marquina, 2012).

El Centro de Política Educativa (CPE) se ocupa de los asuntos relacionados con el ámbito estudiantil, docente, académico, de investigación y de estudios complementarios. De hecho, cada una de estas esferas constituye en sí misma una unidad de trabajo.

La Unidad de Asuntos Estudiantiles es el espacio de referencia para los estudiantes al brindarles asesoramiento en tres áreas específicas: acompañamiento para realizar trámites, orientación académica (organización de clases de apoyo, tutorías y orientación vocacional) y bienestar estudiantil (asesoramiento y gestión de becas y seguro de salud para los alumnos). Este tipo de acciones están dirigidas a acompañar a los alumnos, en particular aquellos provenientes de sectores socioeconómicos más desfavorecidos, con el objetivo de ayudarlos a sortear algunos de los obstáculos económicos y/o académicos que dificultan su ingreso a la educación superior.

La Unidad de Asuntos Docentes es el espacio de orientación para los docentes y se ocupa principalmente de su formación, evaluación y de los concursos. Dentro de ella, la Unidad de Gestión de Investigación se encarga de todo lo relativo a la investigación docente. La Unidad de Asuntos Académicos es la encargada de la implementación, evaluación y seguimiento de los planes de estudios, del diseño de la oferta académica y de los procesos de evaluación. Por último, el Área de Idiomas se ocupa de los estudios complementarios, que son mayoritariamente idiomas y computación.

¹¹² Ver gráfico 1 en el Apéndice.

¹¹³ Toda la información que aquí se brinda se encuentra en la página de la universidad (<https://www.unaj.edu.ar/institucional/>) y en los anuarios elaborados por la universidad

Destacamos que el CPE realiza su trabajo a partir de la detección de una necesidad de acompañamiento y guía de los ingresantes en su tránsito universitario. Tiene como objetivo/función diseñar estrategias pedagógicas o de acceso (Aponte Hernández, 2008) que faciliten ese recorrido. En sus palabras:

La UNAJ reconoce que los ingresantes, en un porcentaje muy importante, requieren de acciones de acompañamiento por parte de la universidad, lo que implica asumir la responsabilidad de promover el acceso, pero además la contención de los/las estudiantes a partir del diseño de estrategias pedagógicas que faciliten su inserción a la vida universitaria.¹¹⁴

Por otro lado, el Centro de Política y Territorio (CPT) tiene como objetivo consolidar y profundizar el vínculo entre Florencio Varela y las ciudades de la región (Quilmes, Berazategui, Almirante Brown, entre otras), así como también estimular y difundir las producciones locales. Al respecto, los entrevistados señalan que la universidad se fue configurando como un actor relevante en el entramado socio-productivo de la región y referente en materia de asesoramiento y cooperación. En palabras de uno de ellos:

La matriz con la que nace la universidad es [la de] una universidad fuertemente preocupada por el territorio, con un grupo de carreras que están diseñadas junto con los actores del territorio. Y el hecho de que esté muy metida en el entramado socioproductivo hace que nosotros, a partir del primer año – por supuesto, con más intensidad a partir del segundo y el tercero – tengamos una altísima demanda de ese entramado socioproductivo de servicios, de asesoramiento de vincularnos para mejorar y agregar valor a todas las cadenas que están funcionando en la zona. En ese sentido, política y territorio [se refiere al centro] administra una serie de convenios y tareas conjuntas tanto con microemprendedores, como con el sector productivo hortícola, como con las pymes. En ese punto creo que la universidad se convirtió en un referente donde buscar asesoramiento, ayuda y cooperación que antes no encontraba.

Este centro cuenta con cuatro Unidades de Vinculación Territorial cada una de las cuales se aboca a un área específica, como la Unidad de Vinculación Cultural, cuyo objetivo es estimular y difundir las producciones culturales locales y regionales; la Unidad de Vinculación Audiovisual, destinada a la producción audiovisual; la Unidad de Vinculación Tecnológica, que se ocupa de estimular la concreción de proyectos de innovación y/o de transferencia de servicios; y por último, la Unidad de Vinculación Educativa, cuyo propósito es articular y profundizar canales de comunicación e integración con otros actores educativos, en especial de la región. Entre sus acciones se

¹¹⁴Ver: shorturl.at/rsJR6

destacan aquellas tendientes a facilitar la articulación entre el nivel medio y el superior, problemática que afecta transversalmente el ingreso y buen desempeño de los alumnos a la educación universitaria pero que se agudiza en los sectores más desfavorecidos (Álvarez y Dávila, 2005).

Respecto de los institutos, el Instituto de Estudios Iniciales (IEI) trabaja en los tramos formativos vinculados con el ingreso de los alumnos a la vida universitaria, ofreciéndoles conocimientos y herramientas indispensables para su vida en la universidad. La existencia dentro de la estructura académica de la universidad de un instituto dedicado a acompañar durante su primer tramo a los aspirantes/alumnos refleja la conciencia que tiene la institución respecto de las particularidades y dificultades que esta etapa presenta, las cuales ameritan un tratamiento específico.

Dicho centro tiene como desafío desarrollar estrategias pedagógicas para favorecer la inclusión y la integración. Dentro de su órbita se encuentran el Curso de Preparación Universitaria (CPU) y el Ciclo Inicial (CI). El CPU es una instancia de formación previa al ingreso, es obligatorio, pero no eliminatorio, es decir que quienes no lo aprueben deben cursar el taller complementario de la temática correspondiente como alumnos regulares. El CI en cambio, se dicta una vez que el alumno es regular. Tiene una duración cuatrimestral y es obligatorio y común para todas las carreras. Además, el IEI promueve y lleva adelante otros programas tendientes a reforzar e incorporar contenidos que la universidad considera relevantes tales como el Programa de Fortalecimiento de la Lectura y Escritura, Programa de Estudios de la Cultura, Programa de Estudios de Género y Programa de Estudios Latinoamericanos¹¹⁵.

El Instituto de Ciencias de la Salud (ICS) se ocupa del dictado de diversas carreras y/o cursos de posgrado, pero también se preocupa por “la consideración de los problemas y sistemas de salud locales, regionales y nacionales”¹¹⁶. Es decir, su labor excede lo académico al interesarse también en la detección de determinantes sociales que incidan en la salud y en la enfermedad, así como también en el diseño de acciones de atención primaria, siendo el objetivo último formar profesionales dentro de este paradigma¹¹⁷.

La oferta académica del ICS se compone de las siguientes carreras de grado: medicina,¹¹⁸ bioquímica, licenciatura en enfermería, licenciatura en organización y

¹¹⁵ Ver:<http://bit.ly/2HfJsxN>

¹¹⁶ Ver:<http://bit.ly/2HgijKM>

¹¹⁷ Ídem ant.

¹¹⁸ Se incorporó en 2015.

asistencia de quirófanos, licenciatura en kinesiología y fisioterapia, tecnicatura en emergencia sanitaria, tecnicatura universitaria en farmacia hospitalaria y tecnicatura universitaria en información clínica y gestión de pacientes. La oferta de posgrados incluye: maestría en investigación transnacional para la salud, especialización en cardiología, diplomatura superior en redes de salud y diplomatura superior en neurofisiología clínica.

Por su parte, el Instituto de Ingeniería y Agronomía (IIA) tiene como propósito “contribuir al conocimiento para el desarrollo local, regional y nacional, impulsando políticas que generen efectos multiplicadores de consolidación de las capacidades académicas”¹¹⁹. Para esto estimula la docencia, investigación, difusión y proyección social en estas áreas del conocimiento.

Dentro de la oferta académica del IIA se destaca la incorporación de ingeniería en petróleo. También se dictan las carreras de bioingeniería, ingeniería electromecánica, ingeniería informática, ingeniería industrial, tecnicatura universitaria en producción vegetal intensiva, tecnicatura universitaria en emprendimientos agropecuarios, licenciatura en administración agraria, licenciatura en agronomía e ingeniería en transporte.

El Instituto de Ciencias Sociales y Administración (ISA) tiene como misión

contribuir a mejorar el bienestar y la ampliación de los derechos humanos y sociales de nuestra población. Por esta razón, nuestras carreras se encuentran orientadas al estudio de las diversas problemáticas sociales, ambientales, laborales y económicas que atraviesan a nuestra comunidad local y a nuestra nación.¹²⁰

Las carreras que ofrece son: licenciatura en economía, licenciatura en trabajo social, licenciatura en administración, licenciatura en gestión ambiental y licenciatura en relaciones de trabajo.

Por último, el organigrama de la UNAJ se completa con tres áreas (direcciones) que trabajan transversalmente para la universidad: la Dirección de Comunicación y Prensa, la Dirección de Relaciones Internacionales y la Dirección de Asuntos Legales. La Dirección de Comunicación y Prensa tiene por objetivo diseñar e implementar las estrategias de comunicación institucional de la UNAJ. Esto es ocuparse de la

¹¹⁹ Ver:<http://bit.ly/2LeLrVa>

¹²⁰ Ver:<http://bit.ly/2J8AtUL>

información, difusión y promoción de las carreras, actividades y eventos de la universidad, así como también es la responsable de la comunicación institucional¹²¹.

Por su parte, la Dirección de Relaciones Internacionales tiene como propósito último el desarrollo de un “plan estratégico de Internacionalización que busca contribuir a la calidad de la enseñanza, la investigación, la vinculación y al posicionamiento institucional, académico, científico y social a nivel regional, nacional y global”¹²². Una de las dos principales vías para lograr su objetivo es la difusión de becas para estudiar en el exterior (como por ejemplo Chile, México o India¹²³). La segunda vía es la firma de convenios internacionales de cooperación y estudio¹²⁴.

Por último, la representación y asesoría jurídica de la universidad está a cargo de la Dirección de Asuntos Legales.

Para finalizar nos interesa destacar la política de expansión que lleva adelante la UNAJ. Actualmente la universidad está presente en cinco ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires: Brandsen, donde se dicta la tecnicatura universitaria en emprendimientos agropecuarios; Cañuelas, donde se dicta la tecnicatura de asistente industrial; Castelli, donde se dicta la licenciatura en enfermería; Lobos, donde se dicta la tecnicatura y licenciatura en gestión ambiental; y Zárate, donde se dicta la tecnicatura universitaria en emergencia y desastre. La idea que subyace a la apertura de estas sedes es alcanzar nuevos territorios con propuestas específicas vinculadas con las demandas socioproductivas de esas regiones.

4.2. Acciones de inclusión en la UNAJ.

Siguiendo a Terigi (2014), para analizar las acciones que desarrolla la UNAJ para favorecer el *ingreso* y la *retención* de los alumnos, optamos por distinguir estos dos estadios¹²⁵ porque consideramos que poseen particularidades que ameritan un análisis diferencial. Sin embargo, somos conscientes de que la diferenciación o límite en el alcance de las acciones de inclusión no siempre es tan preciso, ya que por un lado

¹²¹ Ver: <http://bit.ly/2HgsdfK>

¹²² Ver: <http://bit.ly/2LiAX7f>

¹²³ Ver: <http://bit.ly/2stXS8K>

¹²⁴ Si observamos el Gráfico 2 del Anexo veremos que a pesar de ser una institución joven tiene convenios con más de 45 universidades en tres continentes

¹²⁵ Terigi incorpora una tercera dimensión (que no será objeto de este estudio) y es la vinculada al egreso e inserción laboral.

existen acciones que tienden a ambos fines (ingreso y retención) como por ejemplo las becas, y por el otro, también existen acciones que se desarrollan una vez que el alumno ingresó a la universidad, por lo que cabría asociarlas a la retención (como por ejemplo la existencia de tutorías o facilidades en la compra de material de estudio). No obstante, creemos que la difusión de estos dispositivos por parte de la UNAJ puede también favorecer el ingreso de los alumnos a la universidad al mostrarles la existencia de estos beneficios.

4.2.1. Acciones que favorecen el ingreso

Existen en la UNAJ diferentes acciones que favorecen el ingreso de alumnos a la institución. A fin de facilitar su análisis, las hemos organizado a partir de dos ejes: el primero se centra en el vínculo entre la UNAJ y su entorno socioeconómico, mientras que el segundo hace foco en las acciones de acompañamiento para ingresantes.

Con respecto al primer eje, éste incluye la realización de charlas informativas en colegios secundarios públicos de la zona con el objetivo de presentar la universidad, brindar información acerca de las carreras que ofrece, requisitos y trámites de inscripción y dar a conocer los programas de becas y tutorías. Estos encuentros favorecen el acceso a la información, en especial de los jóvenes con menos recursos económicos y sociales, quienes suelen tener mayores obstáculos en el acceso y evaluación de este tipo de información, lo que los ubica en una posición de desventaja en la competencia por los bienes educativos (Veleda, 2002; Winkler, 1990).

Dada las características socioeconómicas y el capital cultural de los estudiantes de estas escuelas - clase media/media baja, sin antecedentes universitarios en su familia - estas acciones de acercamiento constituyen un elemento importante tendiente a contrarrestar los efectos que la selección implícita que opera en el sistema educativo (Sigal, 1999). Ello es posible en tanto ponen en conocimiento de los interesados la existencia de becas, material de estudio accesible e información relevante en pos de disminuir la carga económica y costos asociados que la educación representa. Además, les hacen saber que van a estar acompañados durante toda su experiencia educativa, en especial durante el período inicial.

Las entrevistas revelan que los estudiantes valoran ese acompañamiento y lo identifican como un aspecto que facilitó su ingreso a la UNAJ. Además, las charlas informativas

favorecen la reconfiguración de los sistemas de percepción dóxicos¹²⁶ y con ello, el sistema de creencias y expectativas de los interesados respecto de la educación superior, ya que los estimula a pensar - y creer- que la educación universitaria puede ser una opción para sí (Bourdieu, 2005; Bourdieu y Passeron, 2003).

Una segunda dimensión del vínculo entre la UNAJ y su entorno es la articulación académica. Esta línea de acción se basa en la detección de dificultades en los alumnos para hacer el tránsito entre la escuela media y la universidad. Si bien este pasaje remite a un fenómeno multicausal y transversal a todos los sectores e instituciones (Camilloni, 2009), adquiere mayor centralidad en poblaciones que, como ya mencionamos anteriormente, están retomando sus estudios después de algún tiempo, tienen obligaciones laborales y familiares de que ocuparse y/o no cuentan con el capital social o cultural esperado por las instituciones educativas.

Al decir de uno de los entrevistados:

Empieza a haber de a poquito, un trabajo articulado y a la par con el sistema educativo secundario para tratar no de decirle al sistema lo que se debe hacer, sino de buscar juntos dónde están las falencias, los nichos y las cosas de cooperación que podemos trabajar. Muchísimas cosas juntos que da el sistema educativo que antes no tenía un referente en la zona.

Tanto las charlas informativas como las tareas de articulación están centralizadas en la Unidad de Vinculación Educativa, dependiente del Centro de Política y Territorio, quien tiene a su cargo la labor de articulación con los colegios secundarios de la zona. Ello implica, entre otras cuestiones, revisar los programas de las materias del último ciclo, trabajar con los docentes de la zona y desarrollar actividades conjuntas.

Teniendo en cuenta que las dificultades académicas son un elemento condicionante de la deserción (Tedesco *et al.*, 2014), y más aún cuando estas dificultades se vinculan al estatus socioeconómico de los alumnos (Veleda, 2002), estas acciones resultan centrales para la inclusión educativa de nuevos sectores a la universidad.

Por último, nos detendremos en el alcance e interés que tiene la UNAJ en y por el territorio. Una muestra de ello es la creación del Programa “La Universidad a los Barrios”, dependiente también del Centro de Política y Territorio (CPT), que consiste en el dictado de talleres sobre oficios en los barrios de la zona por miembros de la UNAJ - docentes, no docentes y alumnos. Este proyecto favorece la difusión de la universidad y su perfil. El que los docentes se acerquen a los barrios y a los vecinos parece ayudar a

¹²⁶ Ver nota al pie nro. 26 página 21.

deconstruir una idea tradicional de universidad y docencia que tal vez dificulta el acercamiento de nuevos sectores a la educación superior.

El despliegue de este programa da cuenta de una universidad más cercana y atenta a las necesidades y problemáticas de su entorno, donde no se trata solamente de acercar a los interesados a la universidad – lo cual no es menor – sino que existe un interés en contribuir al desarrollo de una ciudadanía crítica con anclaje en el territorio.

Luego de haber descripto los componentes de uno de los dos ejes señalados –la articulación entre la UNAJ y su entorno socioeconómico–, nos centraremos ahora las diversas que despliega la UNAJ para acompañar y facilitar el ingreso de los interesados a la institución.

Entre estas medidas, se destaca el Curso de Preparación Universitaria (CPU) dependiente del Instituto de Estudios Iniciales (IEI). Se trata de un curso previo al ingreso de carácter obligatorio, pero no eliminatorio compuesto por tres materias: Matemática, Lengua y Taller de Vida Universitaria. La inclusión de este taller parece reflejar la preocupación que tiene la UNAJ respecto de las dificultades y carencias que tienen sus aspirantes, en especial en lo que respecta a su *habitus* universitario¹²⁷. Es decir, al tratarse de una población que en su mayoría es primera generación de estudiantes universitarios, no hay memoria colectiva ni experiencia acerca de ciertos hábitos, habilidades y prácticas que la vida universitaria requiere (Ezcurra, 2005). Así lo expresa uno de los nuestros entrevistados:

Hay que pensar que el estudiante viene con una mentalidad [*silencio*]... La educación es la educación que han tenido. En el colegio secundario tenés un aula y ya está resuelto el tema. En la universidad es otra dinámica, *eso es aprendizaje*¹²⁸. Incluso hasta las palabras. Por ejemplo, un profesor ordinario para nosotros es lo mejor que hay: es un profesor concursado, bueno, pero la palabra “ordinario” no es lo mejor para la sociedad. Un alumno regular es lo mejor para nosotros, en la sociedad no es lo mejor.

Esta carencia - que no es estrictamente académica - repercute negativamente en el desempeño de esos alumnos acrecentando la desigualdad existente. A fin de contrarrestar esas desigualdades previas, este taller brinda un marco teórico – académico y sociopolítico - para la comprensión de la importancia de las universidades públicas en la vida institucional de un país, haciendo foco en las características de la UNAJ y en los debates educativos vigentes. Además, esta mirada se complementa con información más instrumental tendiente a desarrollar el “oficio del estudiante” y que se vincula con

¹²⁷ La creación de este curso se realizó en 2010.

¹²⁸ El destacado es nuestro.

las inscripciones, reglamentos, usos, costumbres y recomendaciones, como por ejemplo cuestiones relativas a la cantidad de materias que se sugiere cursar por cuatrimestre o técnicas para organizar mejor el tiempo y la cursada¹²⁹.

Otra de las acciones que la UNAJ despliega para favorecer el acceso de los estudiantes está vinculada al asesoramiento en trámites y gestión de becas. Para ello, la universidad cuenta con una Unidad de Asuntos Estudiantiles dependiente del Centro de Política Educativa que se encarga de asesorar a postulantes y alumnos en todo lo relativo a los trámites y documentación requerida para el ingreso a la universidad, y luego en las inscripciones de materias que se dan de manera cuatrimestral. También brinda información y asesoramiento para la gestión de becas y del seguro de salud.

Estas acciones parecen reflejar el reconocimiento a nivel institucional de la importancia del acceso a la información por parte de los estudiantes y de las dificultades que algunos pueden tener para realizar ciertos trámites administrativos. La información y asistencia en todo lo relativo a las becas resulta significativa para los estudiantes en tanto contribuye a disminuir el costo que la educación representa y que, en algunos casos, puede ser determinante para el inicio o la continuidad de los estudios superiores (Winkler, 1990; Sigal, 1993).

4.2.2. Acciones que favorecen la retención durante el primer año.

Diversos informes han mostrado que uno de los mayores obstáculos que presentan las universidades argentinas es el bajo nivel de graduación (García de Fanelli, 2014; 2005). En el caso de la UNAJ el problema de la retención se ve agravado por las características de su población. Al respecto los entrevistados coinciden en que existe una decisión institucional estratégica de priorizar y fortalecer el primer año de estudio en pos de disminuir las causas de ese fenómeno. Así lo expresa la directora de uno de los centros:

El primer año es un frente fundamental para la inclusión en el sentido del acceso y para la retención, como dice el doctor [se refiere al rector]: “los mejores docentes, en primer año”. No en el posgrado ni en quinto. Por supuesto, habrá docentes que tienen un nicho temático que es de quinto año, pero en todo caso convertir a los docentes de primer año en nuestros mejores docentes. Ese es el frente en el cual nosotros tenemos que retener a ese alumno.

En referencia a esta preocupación, hemos identificado distintas dimensiones de intervención propuestas por la UNAJ tendientes a favorecer la retención de los alumnos

¹²⁹ Ver <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/TVU-2017.pdf>

en la institución. En primer lugar, observamos una serie de acciones que buscan disminuir los costos asociados de la educación superior. Tal como hemos visto a lo largo del trabajo, uno de los factores que dificultan la retención de los alumnos de bajos recursos en la educación superior está vinculado con los costos directos e indirectos que la educación conlleva¹³⁰.

El alumnado de la UNAJ se encuentra principalmente dentro de lo que Castel (2004) denomina zona de vulnerabilidad por lo son muy sensibles al impacto de los costos indirectos en su economía personal y familiar. Dentro de las acciones que la universidad propone en esta línea, se destacan las tareas de información y gestión de becas que lleva adelante la Unidad de Asuntos Estudiantiles. Esta labor de intermediación que realiza esta área es en algunos casos definitiva tal como expresa uno de nuestros entrevistados:

Lo que hacemos ahí es un fortísimo acompañamiento para que los alumnos apliquen a esa beca porque hemos identificado que el problema no es que no estén en condiciones de aplicar, sino que a veces la gestión de esa beca a través de los portales, de la documentación, esa es la barrera. *Falta todavía una capacidad de gestión en nuestros alumnos necesaria para que, aun sabiendo que es un derecho, materializarlo*¹³¹. Lo que hacemos es poner personal nuestro acompañándolos en ese proceso para que finalmente cualesquiera de los beneficios se materialicen. (...) Yo tengo un nivel de becados muy importante sobre la matrícula, que es casi el doble de lo que tiene el resto de las universidades.

Otras líneas de acción orientadas al mismo fin son la distribución gratuita o a precios muy convenientes del material de estudio y la existencia de becas de guardería que la universidad otorga a padres y madres con niños menores de tres años para que puedan afrontar el gasto de dejarlos al cuidado de alguien para ir a estudiar. Esta beca se implementó en 2012 a partir de la observación de la presencia de estudiantes con bebés en las clases.

También destacamos el acompañamiento en cuestiones administrativas. En el caso de la UNAJ, estas acciones están a cargo principalmente de la Unidad de Asuntos Estudiantiles que se ocupa, entre otras cuestiones, de ayudar a los alumnos en la realización de todo tipo de trámites y de asesorarlos en el período de inscripción a materias. El objetivo de esto es disminuir y, en el mejor de los casos, eliminar los efectos negativos que el desconocimiento de estas prácticas suponen.

¹³⁰ En el caso de la UNAJ al igual que en el resto de las instituciones públicas y gratuitas no existe para el/la alumno/a un costo directo (que podría ser el pago de una matrícula, cuota o derecho de examen, por ejemplo). Sin embargo, si existen costos asociados o indirectos al desarrollo de la actividad como ser: traslados, materiales o insumos. Además del costo de oportunidad que la educación puede representar frente a otras alternativas como por ejemplo trabajar.

¹³¹ El destacado es nuestro.

En palabras de uno de los artífices de estas acciones:

Hemos identificado en 2011, 2012 que algunos alumnos dejaban [de cursar] porque no tenían en claro, por ejemplo, que podían reincorporarse o dejar por un tiempo, o por desconocimiento de reglamentaciones o de cómo tenían que hacer un trámite. Entonces hay, en todos los momentos del calendario académico, un equipo administrativo a disposición —ya sea en las aulas de informática, en las redes o con horarios extendidos de mostrador— para que eso no sea un problema. Por ejemplo, en el momento de inscripción a materias, que es en general para primer año el momento crítico (porque es muy difícil armarse el menú sin haber tenido esa experiencia previa), los tutores esa semana se ponen a disposición en las aulas de informática para asistirlos en esa inscripción de materias.

Hay cuestiones vinculadas a la organización del tiempo en relación a la cursada y finales que los estudiantes no conocen y que es necesario enseñarles. Al decir de uno de los entrevistados: “Se anotan a seis materias, es imposible. La universidad tiene que explicarles: ‘no podés cursar seis materias al mismo tiempo, no podés rendir seis finales. Esas cosas no se las imaginan’”. Estas situaciones revelan las dificultades que tienen los estudiantes, en particular aquellos cuyo capital cultural y escolar no es el “tradicional” para hacer el pasaje entre el nivel medio y el superior.

En pos de crear mecanismos tendientes a neutralizar estos efectos negativos la UNAJ intensifica su ayuda en los momentos críticos tales como las inscripciones a materias. En esos períodos, además del personal administrativo que trabaja habitualmente, los tutores se ponen a disposición de los estudiantes en el aula de informática para ayudarlos y asesorarlos en la inscripción *on line*.

La UNAJ implementa diversas estrategias pedagógicas orientadas a mejorar la enseñanza ya que muchas de las dificultades que se les presentan a los estudiantes están asociadas a la experiencia educativa previa o al capital escolar que traen consigo los alumnos (Tinto 2005). De hecho, el rendimiento académico y las probabilidades de abandono están vinculados con el promedio de calificaciones, los logros académicos y sociales alcanzado en el nivel medio (Aponte - Hernández, 2008; Adelman, 1999 en García de Fanelli *et al.*, 2015), el circuito escolar de procedencia y las características materiales y aprendizajes promovidos (Tinto 2005). A su vez, tal como ya hemos mencionado, la pertenencia de los estudiantes a hogares de menor nivel de ingreso y capital cultural influye en las aspiraciones de los jóvenes de acceder y graduarse en la educación superior y en su compromiso con los objetivos educativos y de la institución (Cabrera y LaNasa, 2001).

En términos de enseñanza, la UNAJ cuenta con una Unidad de Asuntos Docentes (UAD) que se encarga de capacitar y evaluar a los docentes, así como también de revisar y (re)diseñar estrategias pedagógicas orientadas a mejorar la enseñanza.

Al ser consultada sobre este tema, la directora de uno de los centros de la universidad, manifestó la importancia de que:

Los docentes tengan primero la perspectiva de la didáctica de su disciplina, no solo los contenidos, sino que hay formas de darlos, formas de transmitirlos [con énfasis] y maneras de abordarlo curricularmente. Y en ese punto nos acompañan profesionales de la disciplina que están volcados a la didáctica desde hace muchos años. Entonces pueden interactuar con los docentes porque en un punto hay que entender qué es lo que estoy tratando de enseñar.

Estos espacios reflejan una concepción de mejora educativa que deja de estar centrada en los alumnos, poniendo también el foco en las prácticas institucionales (Mellano, 2010) y en las estrategias pedagógicas desarrolladas por los docentes (Tedesco *et al.*, 2014). Concretamente, la UAD se ocupa del diseño de las carreras y los currículos como así también del formato y organización de las clases. Estas se caracterizan por ser reducidas, lo que según palabras de uno de los docentes permite “conocer a cada uno y saber que, si hace dos semanas que no viene, hay un problema”; y ser flexibles para favorecer la asistencia aquellos que trabajan durante el día.

Con respecto al diseño curricular, la propuesta de la UNAJ se acerca al modelo constructivista, que centra su atención en cómo aprende el alumno. Desde esta perspectiva, el currículo es un “proyecto que preside las actividades educativas escolares, que precisa sus intenciones y proporciona guías de acción adecuadas y útiles para los profesores, quienes tienen la responsabilidad directa de su ejecución” (Coll, 1991, 31). Se trata de un tipo de planificación que prioriza la secuencialidad de los contenidos y la articulación entre la teoría y la práctica.

Un aspecto central dentro de la estrategia desplegada por la UNAJ para favorecer la retención de sus estudiantes es la puesta en práctica de diferentes dispositivos de intervención orientados a brindarles acompañamiento académico. En esa línea se destaca el Curso Introductorio (CI). Se trata de un curso cuatrimestral y obligatorio para alumnos de primer año compuesto por las siguientes materias: lengua, matemática, historia argentina y prácticas culturales. Su propósito es reforzar o construir, dependiendo del caso, una base de conocimientos básicos y comunes entre todos los estudiantes que facilite luego la cursada de las materias propias de la carrera. Si bien cada materia tiene una especificidad y un abordaje propio, todas presentan un manual

elaborado por especialistas de la UNAJ que incluye todo el material necesario para la cursada.

En sintonía con la propuesta anterior, la Unidad de Estudios Iniciales (UEI) lleva adelante un programa de fortalecimiento en las áreas de la lectura y escritura que organiza y brinda clases de apoyo y/o tutorías para sus alumnos con el propósito de complementar o reforzar ciertos conocimientos y habilidades lectoescritoras. Tanto las clases de apoyo (grupales) como las tutorías (individuales) se implementan por pedido de los estudiantes y/o de los docentes.

También existe un Taller de apoyo a la producción de textos académicos. Este espacio surgió a partir de identificar dificultades en los alumnos para leer, escribir y producir textos académicos. A diferencia del Programa de fortalecimiento, en el que se trabaja en un espacio a contraturno y fuera de las clases ordinarias, en este caso la intervención se realiza en el aula. Los docentes que forman parte del taller son convocados por alguna cátedra e ingresan a trabajar con ellos en una propuesta de “saber colectivo” (Carlino, 2013).

En este contexto, la figura del docente emerge como un actor clave al momento de plasmar esta concepción de docencia inclusiva.

Aprender en la universidad no es un logro garantizado. Depende de la interacción entre alumnos, docentes e instituciones. Depende de lo que haga el aprendiz, pero también depende de las condiciones que ofrezcamos los docentes (y las que nos brindan las instituciones) para que el primero ponga en marcha su actividad cognitiva” (Carlino, 2005,10).

En nuestro análisis de la UNAJ, observamos un marcado interés institucional en la (se)elección de sus docentes. Esta se orienta a profesionales que además de cumplir con los requisitos académicos requeridos para el cargo, puedan comprometerse con los principios y valores institucionales. En palabras de los entrevistados:

al docente le tiene que doler si el alumno fracasa. No quiero un profesor genio sino un señor que se pone a llorar si un alumno deserta y que se rompa el alma para que el tipo aprenda.

(...) Se busca un perfil de docente que pueda mejor comulgar con estas características de la universidad, un docente proactivo, un docente preocupado no sólo por enseñar sino por quien tiene del otro lado. Como decimos nosotros: un docente que sea docente-tutor adentro del aula, que no esté solo preocupado por dar su clase e irse, sino por saber si un alumno pasa una, dos, tres clases que no viene, avisar que no vino. Si hay una dificultad, elevarlo a tutorías, ser un poco los ojos nuestro respecto de estas estrategias de inclusión dentro del aula. Porque generalmente es ahí donde se resuelve esa relación, y si el docente no colabora con la transmisión de eso si hay uno, dos, tres alumnos con alguna dificultad, se nos escapan. Es una apuesta ambiciosa porque es la de un docente con muchas miradas, puesta sobre muchas cosas, mucho: docente extensionista que mire el territorio y también mire para adentro.

Si bien al momento de la apertura de la UNAJ, los docentes fueron convocados por los directores de cada carrera, a medida que se abrieron los concursos, tuvieron que cumplir con esa instancia. En la actualidad la universidad cuenta con concursos abiertos y públicos¹³². En ellos sobresale la elevada ponderación que se le da a la participación de los docentes en trabajos sociales, lo que reafirma el ideario de la UNAJ.

Nuestro análisis nos permitió observar la existencia de un conjunto de acciones estructuradas de manera intencional y causal orientadas a promover la inclusión de nuevos alumnos a la educación superior.

Observaciones finales

A fin de delimitar aspectos del presente trabajo a continuación presentamos dos aclaraciones.

En primer lugar, reiteramos que, si bien nuestro análisis estuvo centrado en el primer año de estudio, reconocemos que algunas de las acciones - o sus efectos - mencionadas en este capítulo exceden ese límite impuesto y son transversales a toda la cursada; mientras que otras como el Curso de Ingreso son exclusivas de ese período. En segundo lugar, la identificación y caracterización de las acciones como inclusivas no implica que se dirijan exclusivamente a los alumnos provenientes de sectores socioeconómicos más desfavorables. De hecho, muchas de las acciones implementadas por la UNAJ reflejan problemáticas clásicas de los ingresantes en general y de hecho también existen o podrían implementarse en otras instituciones. Nos referimos por ejemplo al curso de ingreso, las tutorías y al taller de lectura y escritura, entre otras (Álvarez y Dávila, 2005; García de Fanelli, 2015). Sin embargo, reconocemos que hay otras acciones que fueron concebidas pensando en las necesidades específicas de los alumnos provenientes de sectores más desfavorecidos. Entre estas acciones se destacan el taller de vida universitaria, la asistencia para la realización de trámites en especial de las becas, y la guardería, entre otras.

¹³² Ver: <http://bit.ly/2sExHLM>

CONCLUSIONES

EL ESTUDIO DE LA UNAJ Y SU CONTEXTO DE CREACIÓN NOS ha permitido hallar algunos resultados teóricos y empíricos que, entendemos, merecen ser destacados. Nuestra propuesta es retomarlos aquí, conjuntamente con algunos interrogantes que surgieron durante el proceso de investigación.

Desde una perspectiva teórica observamos que, a pesar de que los debates acerca de la inclusión están extendidos y presentes en la mayoría de las formulaciones actuales sobre política pública, todo intento por conceptualizarla remite al concepto de exclusión (Camilloni, 2008; Jiménez Ramírez, 2008; Tessio Conca y Giacobbe, 2014). Además, encontramos un mayor esfuerzo y desarrollo teórico destinado a describir y explicar en qué consiste y qué implicancias tiene la exclusión, que trabajos orientados a indagar las políticas o acciones necesarias para revertir sus efectos.

Luego, el análisis de las políticas públicas de inclusión en la educación superior muestra que en nuestro país, posteriormente al retorno de la democracia, se impulsaron políticas institucionales cuyo propósito fue garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso. Ello se tradujo en la implementación de mecanismos de admisión no selectivos, gratuidad en los estudios y expansión de la oferta académica. Sin embargo, la bibliografía muestra que la gratuidad y el ingreso irrestricto no garantizan por sí mismos el ingreso y la retención de los estudiantes en la universidad (Tedesco *et al.*, 2014; Cuenca, 2014; Ezcurra, 2011; Chiroleu *et al.*, 2012; Chiroleu, 2009^a; Sigal, 1993). En particular, estos mecanismos no parecen alcanzar para quienes se encuentran en zonas de vulnerabilidad o de exclusión (Castel, 2004) como es el caso de gran parte de la población de la UNAJ.

En este marco, conforme el foco de nuestro trabajo – el contexto de creación de la UNAJ y las políticas institucionales de inclusión que ésta despliega - observamos que la UNAJ emerge de la conjunción de una serie de factores que favorecieron la creación de una universidad orientada a la inclusión de nuevos sectores a la educación superior. Entre éstos, sobresale el contexto internacional, regional y nacional que puso en agenda la necesidad de reformular y ampliar (horizontal y verticalmente) la educación superior. En el caso de Argentina, además de la sanción de la Ley de Educación Superior, otro de los factores sociopolíticos que contribuyó a su creación, fue la emergencia de un modelo de gestión reactivo de protección social (municipalización). Ello implicó, entre otras

cuestiones, la transferencia de funciones del ámbito nacional al local y por ende, la asunción por parte de actores locales de nuevas responsabilidades (Chiara, 2007).

A su vez, el desarrollo de un modelo de política pública orientado al fortalecimiento estatal en la provisión de bienes esenciales (Camou, 2002) devino en la sanción de leyes tendientes a favorecer el desarrollo integral de niños y adolescentes. En ese sentido, las leyes de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes; de Financiamiento Educativo y de Educación Nacional, sumados a la implementación de la Asignación Universal por Hijo y la creación de programas nacionales de becas universitarias, favorecieron la democratización de la Educación Superior, configurando un escenario propicio para promover el acceso y retención de nuevos sectores a ese nivel educativo.

Sin embargo, si bien existió un marco favorable al desarrollo de políticas de inclusión en la educación superior, nuestro estudio nos muestra que el elemento central y definitorio para la apertura de la UNAJ fue el factor local. Este se traduce, por un lado, en la existencia de una zona de vacancia en la región de educación superior, y por el otro, en la presencia de actores locales, capaces de llevar adelante todas las gestiones necesarias para la apertura de una universidad. Sobre este último punto, las entrevistas señalan que la presencia de estos actores, hábiles para descifrar contextos y con capacidad de negociación, representación y de acción colectiva (Acuña, 2007) fue decisiva para la creación de una universidad nacional en Florencio Varela.

Sobre este último punto vale aclarar que no desconocemos las objeciones respecto al trasfondo político - incidencia de factores y lógicas partidarias - que pudieron haber existido en la apertura de universidades en el Conurbano bonaerense (Clark, 1991), ni los cuestionamientos sobre la necesidad de elaborar una estrategia planificada y consensuada para la apertura de instituciones de nivel superior, tal como quedó de manifiesto en los debates legislativos. No obstante, estos planteos, si bien son interesantes en tanto permiten comprender más en profundidad el entramado y las lógicas que operan en fenómenos multicausales como éste, exceden el objeto estricto de nuestra investigación, aunque consideramos positivo que puedan ser abordados en futuras investigaciones a fin de complementar y enriquecer la discusión.

Respecto al perfil que adopta la UNAJ, observamos que al igual que otras instituciones de la segunda generación de universidades del Conurbano bonaerense se presenta como una institución comprometida con la inclusión y la democratización educativa (Chiroleu y Marquina, 2012), proponiéndose el desafío de desarticular las estructuras que condicionan socialmente a la educación superior (Ezcurra, 2008) a fin de subvertir las

desigualdades preexistentes. En este sentido, las entrevistas realizadas a miembros de la universidad nos permiten sostener que las condiciones socioeconómicas y educativas de los ingresantes a la UNAJ influyen en sus posibilidades de ingreso y posterior desempeño. Esto concuerda con las conclusiones de las investigaciones citadas en este trabajo y que señalaban, entre otras cuestiones, que los sectores más ricos tienen más cantidad de años de estudio y mejores logros de aprendizaje que los alumnos de los sectores más desfavorecidos (Aponte – Hernández, 2008), como así también que el nivel socioeconómico del estudiante y su familia es un predictor importante al momento de evaluar las posibilidades de acceso (Bristok y Cerruti en García de Fanelli, 2014; Brunner, 2011) y/o graduación de los alumnos de nivel superior (García de Fanelli, 2014).

En este contexto identificamos que tanto los directivos como los profesores de la UNAJ entrevistados se muestran conscientes de las particularidades de su población educativa, lo que implica que no hay un gran desfasaje entre el alumno esperado y el alumno real (Ezcurra, 2011), aspecto que contribuye a anticipar acciones tendientes a la inclusión.

De ello se deriva que el diseño y propuesta de la UNAJ se organice principalmente en torno a dos ejes que reflejan el ideario de la institución y que simultáneamente favorecen la inclusión de nuevos sectores a la educación superior, como ser: la articulación con el territorio y el acompañamiento a los estudiantes.

Respecto al primero, este vínculo adopta diferentes formas, tales como la incorporación de las demandas regionales al momento de seleccionar y diseñar la oferta educativa, el diseño de acciones a fin de propiciar el desarrollo de la región, y la existencia de un centro de Política y Territorio (CPT). En esta línea, otro de los aspectos distintivos de la UNAJ es el proceso de selección de los docentes, en el que se pondera la participación de estos en proyectos sociales. Esta decisión es un elemento diferenciador que refleja la cosmovisión que tiene la UNAJ acerca de la importancia del territorio y del rol que debería tener el docente.

En relación al segundo, sobresale la creación del Instituto de Estudios Iniciales (IEI) que trabaja en los tramos formativos vinculados al ingreso de los alumnos a la vida universitaria ofreciéndoles herramientas y conocimientos indispensables para su vida en la institución. La existencia de este instituto revela el interés que tiene la UNAJ en acompañar a sus estudiantes en el ingreso a la universidad, no sólo desde una perspectiva académica sino también – y este es el aspecto distintivo – desde una perspectiva cultural/social. Esto se ve reflejado en el diseño de estrategias tendientes a

facilitarles el ingreso a la vida universitaria, ayudándolos a configurar un *habitus* universitario. También se destaca la existencia del Centro de Política Educativa (CPE) que gestiona y coordina, a través de diferentes unidades, aspectos relativos a las políticas y actores educativos. Dentro de éste, y conforme lo expresan algunos de los entrevistados, la Unidad de Asuntos Estudiantiles, encargada de brindar asesoramiento y acompañamiento a los estudiantes, es un espacio de referencia importante para ellos.

Como se puede apreciar sobresale la importancia de las áreas no estrictamente académicas de la universidad, las cuales en su tarea de gestión, planeamiento y asistencia contribuyen a una mejor inserción de los alumnos a la UNAJ. La mencionada configuración institucional deviene en la puesta en práctica de procesos y acciones que favorecen el ingreso y la retención de los alumnos.

En el caso específico del ingreso, observamos que las acciones emprendidas se orientan a favorecer el vínculo y la sinergia entre la universidad y su entorno socioeconómico, y también a acompañar a los alumnos en su inserción a la universidad. Para ello, la UNAJ desarrolla charlas informativas y programas de articulación académica en colegios de la zona. La fortaleza de esta propuesta radica en que brinda información relevante a una población que suele tener dificultades para acceder a ella, con las desventajas que ello conlleva (Winkler, 1990). Además, las entrevistas revelan que estas acciones favorecen el proceso de reconfiguración de las percepciones que los sujetos tienen acerca de sus posibilidades de acceso a la educación superior. En relación a las acciones de acompañamiento sobresale la existencia dentro del Curso de Preparación Universitaria de un Taller de Vida Universitaria. La inclusión de este taller revela el reconocimiento institucional acerca de la importancia del *habitus* universitario para el ingreso (y posterior desempeño) de los alumnos, que se traduce en un esfuerzo por reponer o subsanar las carencias que tienen sus aspirantes respecto de ciertos hábitos, habilidades y prácticas que la vida universitaria requiere (Ezcurra, 2005).

También advertimos que las acciones tendientes a la retención de los alumnos durante su primer año abarcan tres dimensiones: económica, administrativa y académica. Económicamente la UNAJ brinda asesoramiento y asistencia para la obtención de becas, entrega materiales de estudio de manera gratuita y/o a precio preferencial y dispone de una guardería infantil para los hijos de los alumnos. Administrativamente, brinda información y asesoramiento para realizar todas las gestiones propias de la vida universitaria. Incluso en la época de inscripción a materias disponen de tutores en la sala de computación para asesorar a los alumnos y asistirlos con la inscripción virtual. Por

último, desde una perspectiva académica destacamos la creación de un curso introductorio, cuyo objetivo es reforzar contenidos y habilidades mínimos necesarios para un buen desempeño en la universidad, como así también la implementación de diversos programas de fortalecimiento de la lectoescritura.

De lo descripto hasta ahora se deriva que el diseño de las políticas y acciones de inclusión en la UNAJ dan cuenta de su carácter procesual e integral (Terigi, 2014; Mellano, 2010; Chiroleu, 2009 a y b; Camilloni, 2008; Unesco, 2007). La progresividad se evidencia en el diseño gradual pero constante de acciones a partir de la detección de (nuevas) necesidades en los alumnos. Ejemplo de ello es la apertura de la guardería infantil ya mencionada o la creación del Taller de apoyo a la producción de textos académicos. Respecto a su carácter integral creemos haber mostrado que las acciones de inclusión de la UNAJ no se limitan a una sola dimensión, sino que hay un trabajo simultáneo en diversas áreas para favorecer el ingreso y retención de los alumnos.

Esta arquitectura y perfil institucional refleja una concepción educativa que se hace cargo de la incidencia que tienen las instituciones educativas en el problema de la inclusión (Carlino, 2005). En ese sentido nuestra investigación puso de manifiesto la preocupación que tiene la UNAJ para que los aspectos socioeconómicos y las latencias - personales e institucionales (Ezcurra, 2011) - que se derivan de ellos, no constituyan un obstáculo insalvable para los alumnos ni determine la experiencia educativa de los sujetos (Bourdieu, 2005; Bourdieu y Passeron, 2003).

Sobre la base de las investigaciones realizadas por Tedesco (Tedesco, *et al.*, 2014) acerca de la democratización de las universidades, observamos que la UNAJ desarrolla acciones para atender aspectos considerados en ellas como prioritarios, ya sea en relación a las condiciones materiales de la enseñanza, brindando atención y acompañamiento personalizado; desplegando estrategias pedagógicas que permitan subsanar déficits educativos previos y favoreciendo el desarrollo de habilidades de estudio; y favoreciendo un tipo de organización institucional que facilite el tránsito de los alumnos durante sus primeros años educativos.

Sin embargo, y a pesar de los cursos de acción tomados por la UNAJ en favor de la inclusión de sus alumnos, el desarrollo de nuestra investigación nos permitió entrever algunos interrogantes sobre los que entendemos sería beneficioso seguir trabajando. Estos surgieron principalmente a partir del encuentro con los docentes, actores claves en este proceso, quienes al tener contacto directo con los alumnos están en una posición privilegiada para observar y evaluar el devenir de estas acciones. Por un lado, las

entrevistas reflejan cierta preocupación de los docentes por la calidad educativa. En ese sentido observamos que a pesar de que las autoridades parecieran estar atentas al tema, no hallamos mayores indicios de que estén desarrollando acciones concretas para promover la calidad educativa.

Por otro lado, los docentes expresaron que por momentos tienen dificultades para abordar algunas situaciones, en su mayoría personales, que se le presentan con los alumnos. Entre estas situaciones son reiterados los pedidos de asesoramiento legal y/o médico, tanto para los propios estudiantes como para miembros de su grupo familiar. Si bien los entrevistados manifestaron su interés y preocupación por brindarles ayuda, también refieren dudas y dificultades acerca de la mejor forma de encarar la situación. Esta circunstancia, asociada al contexto de vulnerabilidad en la que se encuentran los estudiantes, nos hizo pensar que sería importante que la UNAJ implementara mecanismos para el tratamiento de estas problemáticas particulares. Esto no solo permitiría brindar una respuesta adecuada a los casos particularmente sensibles, sino que también favorecería una progresiva migración de la atención de los docentes a cuestiones esencialmente académicas.

A partir de lo descripto a lo largo de este trabajo, podemos decir que la problemática de la inclusión educativa está presente tanto en el discurso como en el diseño y prácticas de la UNAJ. No obstante, consideramos que el principal desafío que tiene la institución es avanzar sobre la pregunta por la calidad educativa (Tedesco *et al.*, 2014; García de Fanelli, 1997, 2014; Chiroleu *et al.*, 2012) y ampliar el desarrollo de políticas educativas requeridas por el nuevo perfil de estudiantes que intenta acceder a la universidad.

A modo de cierre, vale señalar que si bien consideramos que la elaboración de este trabajo constituye una contribución para pensar las políticas de inclusión en la educación superior, nos gustaría formular dos aclaraciones.

En primer lugar, queremos dejar asentado que no desconocemos que nuestros hallazgos están mediados tanto por los instrumentos metodológicos y conceptuales seleccionados, como por las características y particularidades del caso elegido. En segundo lugar, somos conscientes - y nunca tuvimos una pretensión en contrario - de que el alcance de nuestro estudio se limita exclusivamente a la universidad seleccionada. Sin embargo, dado que pueden existir aspectos análogos (contexto, origen, orientación, diseño) con otras universidades, en particular con las del Conurbano bonaerense, no descartamos —

y de hecho alentamos— que haya prácticas que con una debida adecuación se puedan replicar.

En relación a las limitaciones que surgieron durante el proceso de elaboración de este trabajo, queremos señalar en primer lugar aquellas que se asocian a la elección del estudio a través de un caso. Esta opción tiene la ventaja, como mencionamos en la introducción, de favorecer el conocimiento en profundidad de una determinada situación/objeto. Sin embargo, eso puede convertirse en un obstáculo si con ello se pretende (no es nuestro propósito) describir o explicar otras situaciones similares. Además, quisiéramos mencionar que tuvimos algunas dificultades para acceder a ciertos informes, como por ejemplo el del CIN. Por último, no desconocemos que los actores entrevistados poseen un vínculo (afectivo, ideológico o laboral) con la institución y/o con el proyecto político del cual emerge la UNAJ, lo cual creemos que influye en su percepción respecto del tema estudiado y, por lo tanto, en sus declaraciones en las entrevistas realizadas. La manera que encontramos para minimizar o anular este sesgo fue contrastando en la medida de lo posible la información brindada con las acciones de inclusión concretas. Es a partir de esa triangulación que realizamos nuestro análisis.

Por último, nos gustaría aclarar que nuestro trabajo no se orienta a evaluar la efectividad - o no - de las acciones de inclusión, sino que tratamos de identificarlas y analizarlas. No obstante, reconocemos que un estudio acerca de su efectividad configuraría una línea de trabajo interesante de ser abordada en futuros trabajos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, Carlos (2009). “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay” en Vanesa Weyrauch (comp.) *Acercando la investigación a las políticas públicas en América latina: repensando los roles y desafíos para institutos de investigación políticas*. Fundación CIPPEC, Buenos Aires.

- (2007). “La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento” en Centro de Estudios de Políticas Públicas.

Álvarez, María Cristina y Dávila, Mabel (2005). “La articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria en la Argentina” en *Documentos de Trabajo*, n.º 141. Universidad de Belgrano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://bit.ly/2sW9scl>.

Aponte - Hernández, Eduardo (2008). “Desigualdad, Inclusión y Equidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021” en *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional de Educación Superior, Cartagena. Disponible en: shorturl.at/bwxBM

Araujo, Raúl (2009). *Articulación universidad – escuela pública secundaria como política pública: un análisis de los programas implementados por la Secretaría de Políticas*. UNQUI. Argentina.

Autès, Michel (2004). “Tres formas de desligadura” en Saül Karsz (comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Gedisa, Barcelona.

Binstock, Georgina y Cerrutti Marcela (2016). “Población y estructura social” en Gabriel Kessler (ed.) *La sociedad argentina hoy*. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Blumer, Herbert (1969). *Symbolic interactionism. Perspective and method*. Prentice Hall, Nueva Jersey.

Bourdieu, Pierre (2005). *Capital cultural, escuela y espacio social*. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

- (2008) “El capital social” en Actes de la Recherche en Sciences Sociales.30, pp. 3 - 6.Francia.

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

Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo (2006). “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones” en *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, vol. 4, n.º 2. Disponible en: <http://bit.ly/2sIuZVK>

Brunner, José Joaquín (2002). *Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina*. CINDA. Santiago de Chile. Recuperado en: <http://bit.ly/2JufIiw>

Brunner, José Joaquín y Ferrada Hurtado, Rocío (ed.) (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Providencia, Santiago de Chile.

Cabrera, Alberto; LaNasa, Steveny; Burkum, Kurt (2001). *Pathways to a Four-Year Degree: The Higher Education Story of One Generation*. Pennsylvania State University, Center for the Study of Higher Education, Pennsylvania.

Camilloni, Alicia (2008). “El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones” en *Políticas Educativas*, vol. 2, n.º 1, pp. 1-12, Brasil. Disponible en: <http://bit.ly/2xO60pJ>

- (2009). “Los desafíos del ingreso a la universidad” en Gvirtz, Silvina y Camou, Antonio (coord.). *La universidad argentina en discusión*. Ed. Granica, Buenos Aires.
- (2018). Prólogo en Tomé, José María. *Educación inclusiva. Teorías y prácticas de enseñanza en las escuelas primarias*. Lugar Editorial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Camou, Antonio (2002). “Reformas estatales de ‘segunda generación’ y reformas universitarias en la Argentina actual (O de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad)” en Pedro Krosch, *La universidad cautiva: legados, marcas y horizontes*. Ediciones Al Margen, Buenos Aires.

- Canto, Manuel (2002). “Introducción a las políticas públicas” en Manuel Canto y Cristian Soto (coords.) *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. MCD, México.
- Carlino, Paula (2013). “Alfabetización académica. Diez años después” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 18, Nº 57.
- (2005). *Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
 - (2001). “Hacerse cargo de la lectura y la escritura en la enseñanza universitaria de las ciencias sociales y humanas”. Ponencia presentada en las Jornadas sobre La lectura y la escritura como prácticas académicas universitarias, Universidad Nacional de Luján, junio de 2001.
- Castel, Robert (2004). “Encuadre de la exclusión” en Saül Karsz (comp.) *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Gedisa, Barcelona.
- (2014). “Los riesgos de la exclusión social en un contexto de incertidumbre” en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, extra 1.
- Cattenazzi, Andrea y Quintar, Aida (2009). “Territorialidad y acción pública en el Área metropolitana de Buenos Aires” en *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Prometeo. UNGS. Buenos Aires.
- Cecchini, Simone (2014). “Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe” en Simone Cecchini *et al.*, *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. IIPE-Unesco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Clark, Burton (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparada de la organización académica*. Nueva Imagen / Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Chiara, Magdalena (2007). “Gestión local y política social en el gran Buenos Aires: una mirada sobre el papel de los municipios en el tránsito de la crisis 2001/03” en *Seminario Internacional: “Gobierno local, pobreza e política urbana e social na América do Sul”*.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Chiroleu, Adriana (2009a). “La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina” en *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI.

- (2009b). “La inclusión en la educación superior como política pública. Sus alcances en Argentina y Brasil” en *Pro-Posições*. Campinas, vol. 20, n.º 2 (59), Brasil.
- (2013). “Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior?” en *Espacio Abierto*, vol. 22, n.º 2, abril-junio, Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

Chiroleu, Adriana y Marquina, Mónica (2012). “Tiempos interesantes: complejidades, contradicciones e incertidumbres en la política universitaria actual” en Eduardo Rinesiet al., *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Coll, César (1991). *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*. Barcelona, Paidós.

Cols, Estela (2007). *El primer año del grado: estrategias y dispositivos de apoyo y mejora*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992). *Hacia una Europa de la Solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración*. Bruselas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), *Panorama Social de América Latina*. Santiago. Disponible en: LC/PUB.2017/12-P

Cuenca, Ricardo (2014). “La educación en tiempos de desigualdades. Políticas sociales y reformas educativas en América Latina” en Simone Cecchini et al., *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. IPE-Unesco, Ciudad autónoma de Buenos Aires.

- Di Gresia, Luciano; Porto Alberto; Ripani, Laura (2002). “Rendimiento de los Estudiantes de las Universidades Públicas Argentinas”. Universidad Nacional de La Plata. *Documento de trabajo N° 45*. Disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/doc45.pdf>
- Doberti, Juan Ignacio (1999). “Gratuidad y equidad en los debates de esta década” en Eduardo Sánchez Martínez (ed.) *La educación superior en la Argentina: transformaciones, debates, desafíos*. Ministerio de Cultura y Educación, Argentina.
- Duarte, Betina (2009). “De aspirantes a alumnos. Una clasificación de los sistemas universitarios de admisión y su aplicación a las universidades nacionales de la Argentina” en Gvirtz, Silvina y Camou, Antonio. *La Universidad Argentina en discusión*. Granica. Buenos Aires.
- Dwyer, John Orr (1989). “A Historical Look of the Freshman Year Experience” en Upcraft, Lee *et al.*, *The freshman year experience*. Disponible en: shorturl.at/tBCIO.
- Echeita Sarrionandia, Gerardo (2008). “Inclusión y exclusión educativa” en *Voz y quebranto. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, vol. 6, n.º 2. Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar, Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/2xLXHLh>
- Ezcurra, Ana (2005). “Diagnóstico preliminar de las dificultades de los alumnos de primer ingreso a la educación superior” en *Perfiles Educativos*, vol. XXVII, n.º 107, enero-marzo, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, México D. F.
- (2007). “Los estudiantes de nuevo ingreso: democratización y responsabilidad de las instituciones universitarias” en *Cuadernos de Pedagogía Universitaria*. Universidad de San Pablo, Brasil.
 - (2011). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires.

Feijoó, María del Carmen (2014). “Introducción” en Cecchini, Simone *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. IIPE-Unesco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Flick, Uwe (1996). *Introducción a la investigación cualitativa*. Fundación Paideia-Morata, Madrid.

Galasso, Norberto (2003). *Jauretche y su época: de Yrigoyen a Perón 1901-1950*. Corregidor, Buenos Aires.

García de Fanelli, Ana María (1997). *Las nuevas universidades del Conurbano bonaerense: crisis, demanda externa y construcción de un mercado académico*. Documento 117, CEDES, Buenos Aires.

- (2005). “La universidad como organización compleja” en *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Fundación OSDE, Madrid.
- (2012). *Abandono y rendimiento académico en las universidades nacionales argentinas: Un análisis integrador de la producción científica*. CEDES, Buenos Aires. Disponible en: shorturl.at/diBR0
- (2014). “Inclusión social en la educación superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y la graduación” en *Páginas de Educación*, vol. 7, n.º 2, Uruguay.
- (2015). “Políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas”, en *Revista Debate Universitario*. Universidad Interamericana. Disponible en: <http://bit.ly/2sLJk3Q>

García de Fanelli, Ana María y Jacinto, Claudia (2010). “Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias” en *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 1, n.º 1, México.

García de Fanelli, Ana María y Adrogué, Cecilia (2015). “Abandono de los estudios universitarios: dimensiones, factores asociados y desafíos para la política pública” en *Revista Fuentes*. Sevilla.

Gilgun, Janette (1994). “A case for case studies in social work research” *Social work*, 39, 371- 380.

- Gluz, Nora; Grandoli, M. Eugenia (2009). “Los procesos de admisión a la Universidad ¿democratización o postergación de la selección?” XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- González, Cristián (2008). La Ley de Educación Superior y la misión de la universidad pública. Entre la imprecisión del financiamiento y la regulación de la autonomía. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. Disponible en <https://www.academica.org/000-096/273>
- González, Giselle (2011). *La territorialización de las políticas públicas en la Argentina*. Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Victoria, Buenos Aires.
- González, Giselle y Claverie, Julieta (2017). Planeamiento de la educación superior en Argentina: Entre las políticas de regionalización y los procesos de innovación universitaria (1995-2015). Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 25(70). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2804> E
- JarquínMejía, Hany (2012). “Sociología de la población: conceptos, teoría, dinámicas poblacionales e indicadores” en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en: <http://bit.ly/2JlFXaF>
- Jauretche, Arturo (1972). *De memoria. Pantalones cortos*. Corregidor, Buenos Aires.
- (2002). *Escritos inéditos*. Corregidor, Buenos Aires.
- Jiménez Ramírez, Magdalena (2008) “Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo” en *Estudios Pedagógicos*, vol. XXXIV, núm. 1, pp. 173-186 Universidad Austral de Chile, Chile.
- López, Néstor (2012). La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Fundación Arcor, Córdoba. Disponible en: shorturl.at/jsLUV.
- Macedo, Patricia (2012). *Sistemas de ingreso en las universidades. Criterios para la admisión: acceso a la educación superior en las universidades argentinas*. Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Victoria, Buenos Aires.

- Marruco, Marta (2001). “La enseñanza de la lectura y la escritura en el aula universitaria”. Ponencia presentada en las I Jornadas sobre La lectura y la escritura como prácticas académicas universitarias, organizadas por el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires, junio de 2001.
- Mellano, Silvia (2010). *Inclusión educativa y formación docente universitaria: diálogos y prácticas necesarias para abrir horizontes en el ingreso universitario*. Universidad Nacional de Entre Ríos, Entre Ríos.
- Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, “Los años 90: la acentuación de la exclusión y la pobreza” en *Análisis Económico N° 3: Empleo e Ingresos en el Nuevo Contexto Macroeconómico*. Argentina. Disponible en: <https://bit.ly/2QaHTqt>
- Muñoz, Cristina (2001) “Una experiencia en torno a la enseñanza de la lectura y escritura como modos del trabajo intelectual en la universidad”. Ponencia presentada en la I Jornada sobre La lectura y la escritura como prácticas académicas universitarias, organizadas por el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires, junio de 2001.
- Nagata, Javier (1999). “El principio constitucional de gratuidad y equidad de la educación pública estatal” en Eduardo Sánchez Martínez (ed.) *La educación superior en la Argentina: transformaciones, debates, desafíos*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Argentina.
- Orsi, René (1985). *Jauretche y Scalabrini Ortiz*. Peña y Lillo, Buenos Aires.
- Parsad, Basmat y Lewis, Laurie (2003). *Remedial Education at Degree-Granting Postsecondary Institutions in Fall 2000*. National Center for Education Statistics, Washington.
- Paugam, Serge (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza, Madrid.
- Perczyk, Jaime (2014). “La Asignación Universal por Hijo en la Argentina” en Simone Cecchini et al., *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. IPE-Unesco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Pérez, Pedro (1995). “Actores sociales y gestión de la ciudad” en *Ciudades*, año 7, n.º 28, Red Mexicana de Investigadores Urbanos, Puebla.
- Porto, Alberto (2007). *Mecanismos de admisión y rendimiento de los estudiantes universitarios. Estudio comparativo para estudiantes de Ciencias Económicas*. Universidad de La Plata, Prov. De Buenos Aires.
- Rinesi, Eduardo (2013). “El lugar y los desafíos de la universidad pública actual” en Eduardo Rinesi et al., *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Ritzer, George (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. McGraw-Hill e Interamericana, España.
- Sigal, Víctor (1993). “El acceso a la educación superior. El ingreso irrestricto ¿una falacia?” en *Desarrollo Económico*. IDES, vol. XXXIII, n.º 130, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Stake, Robert (1998). *Investigación con estudio de casos* (trad. de RocFilella). Morata, Madrid.
- Suasnábar, Claudio (2012). “El marco normativo de las universidades y el debate sobre la autonomía: una lectura desde la producción académica” en Adriana Chiroleu, Claudio Suasnábar y Laura Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Sverdlick, Ingrid; Ferrari, Paola; Jaimovich, Analía (2005). *Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina*. Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Tedesco, Juan Carlos (1987). “Calidad y democracia en la enseñanza superior: un objetivo posible y necesario” en *El desafío educativo. Calidad y democracia*
- (2014). “La enseñanza en el ingreso a la universidad: el caso de las carreras de Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina)” en

Currículo semFronteiras, vol. 14, n.º 3, septiembre-diciembre. Disponible en: <http://bit.ly/2kJqGWv>

Tedesco, Juan Carlos;Aberbuj, Claudia y Zacarías, Ivana (2014).*Pedagogía y democratización en la universidad*.Aique, Buenos Aires. Disponible en: <http://bit.ly/2sB9WVY>

Terigi, Flavia (2014). “La inclusión como problema de las políticas educativas” en Simone Cecchiniet al., *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*.IPE-Unesco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Terenzini, Patrick; Cabrera, Alberto y Bernal, Elena (2001).*SwimmingagainsttheTide: The Poor in American Higher Education*.CollegeBoard Research Report, n. ° 2001-3, New York.

Tessio Conca, Adriana; Giacobbe, Claudia (2014). “Debates teóricos en torno a la inclusión educativa” en *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4606/ev.4606.pdf

Tinto, Vincent (1993). *Leaving College: Rethinking the Causes and Cures of Student Attrition* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.

Tolozá, Cristina (2018). Alfabetización académica e inclusión educativa. Acercamientos y tensiones entre intenciones y resultados. Un estudio sobre la enseñanza de la lectura y la escritura en los cursos de ingreso de tres nuevas universidades del Conurbano de Buenos Aires en el año 2014. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés, Victoria.

Unesco (1990). *Declaración Mundial sobre educación para todos y marco de Acción para Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Secretaría del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. Nueva York. Disponible en: <https://bit.ly/10C2Gc3>

- (2000). “Informe final” en el *Foro Mundial sobre Educación* realizado en Dakar, Senegal. Paris. Disponible en: <https://bit.ly/2ION97P>
- (2007). *Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva*. Buenos Aires, 12-14 de septiembre. En: <http://bit.ly/2Mf0D6n>

Veleda, Cecilia (2002). "Estrategias individuales y familiares en la elección de las instituciones de educación superior" en Kisilevsky, Marta y Veleda, Cecilia, *Dos estudios sobre el acceso a la educación superior en la Argentina*. IPE-Unesco, Sede Regional Buenos Aires, Argentina.

Winkler, Donald (1990). *Higher education in Latin America. Issues of Efficiency and Equity*. Banco Mundial. Washington D.C.

Witzel, Andreas y Reiter, Herwing (2012). *The problem-centred Interview*. Thousand Oaks, California-New Delhi-Singapore: Sage Publications, London.

FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS

Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes n.º 26.061, sancionada el 28/9/05, publicada el 26/10/05 (Boletín Oficial n.º 30767), Argentina. Recuperada en: <http://bit.ly/2kRQf7W>

Ley de Educación Superior n.º 24.521, sancionada el 20/7/95, publicada el 10/8/95 (Boletín Oficial n.º 28.204), Argentina. Disponible en: shorturl.at/nyMN3

Ley de Educación Nacional n.º 26.206, sancionada el 14/12/96, publicada el 28/12/96 (Boletín Oficial n.º 31.062), Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/2M1O0v3>

Ley de Financiamiento Educativo n.º 26.075, sancionada el 21/12/05, publicada el 12/1/06 (Boletín Oficial n.º 30.822), Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/2HpDiv7>

Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (Progresar), decreto 84/2014, promulgado el 23/1/14, publicado el 27/1/14 (Boletín Oficial n.º 32.814), Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/2sDfIWQ>

Programa Nacional Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas (PNBB), decreto 99/2009, promulgado el 13/2/09, publicado el 18/2/09 (Boletín Oficial n.º 31.597), Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/2HpposQ>

Ley 26.576, sancionada el 2/12/09, publicada el 5/1/10 (Boletín Oficial n.º 31.814), Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/2JfnTTM>

Decreto 1.602/09, promulgado el 29/10/09, publicado el 30/10/09 (Boletín Oficial n.º 31.770), Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/2JnxW5a>

Programa Nacional de Becas Universitarias. Resolución ministerial 464/96.

FUENTES PERIODÍSTICAS CONSULTADAS

Clarín, 21/2/98. Disponible en: <https://clar.in/2sQ7U3E>

Clarín, 5/3/98. Disponible en: <https://clar.in/2JjTTWL>

La Nación, 5/3/09. Disponible en: <http://bit.ly/2kKBOCw>

Nodal, 4/11/15. Disponible en: shorturl.at/aeK05

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Becas Progresar:

<http://bit.ly/2JhYWXS>

Cepal, base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

<https://www.cepal.org/es>

Comisión Europea:

<http://bit.ly/2sSGavh>

Consejo Interuniversitario Nacional:

www.cin.edu.ar

Estudio de demanda regional de educación superior universitaria en la región sur del Conurbano bonaerense.

Hospital El Cruce:

<http://www.hospitalelcruce.org/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina (INDEC):

<http://bit.ly/2LYBrk2>

Informe de factibilidad de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Informe del CIM.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:

<http://bit.ly/2sCtEj7>

Ministerio de Educación de la Nación:

<http://bit.ly/2xMILxB>

<http://bit.ly/2xOy787>

<http://bit.ly/2sNdy6m>

<http://bit.ly/2kTDU3d>

Ministerio de Hacienda y de Finanzas de la Nación:

<http://bit.ly/2HjI5xQ>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación:
<http://bit.ly/2JyhL8j>

Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur:
<http://bit.ly/2kT3MvR>

OIT:
<http://bit.ly/2sCLof5>

PNUD:
<http://bit.ly/2HszfOn>

Proyecto de creación de la Universidad Nacional Nicolás Avellaneda.

Proyecto Institucional de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

SITEAL:
<http://bit.ly/2xKGTEe>
SPU:
shorturl.at/rwBM5

UNAJ:
<http://bit.ly/2Hro48E>
Informe de gestión: <http://bit.ly/2sD7M7u>

Transcripciones taquigráficas de la reunión n.º 53 sesión ordinaria de la Cámara de Diputado del Congreso de la Nación, 14/11/06. Disponible en: shorturl.at/aoqG3,
shorturl.at/bfpv2.

Transcripción taquigráfica de la reunión n.º 17 sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, 11/11/09.

Transcripción taquigráfica de la sesión de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Nación, 2/12/09.

ANEXO

ENTREVISTAS.

Método. Modalidad. Entrevistados.

Elegimos la entrevista como método para la obtención de datos ya que “mucho de lo que no podemos observar personalmente, otros ya lo han observado o lo están observando” (Stake, 1998, 15). Dentro de este método, optamos por la modalidad semiestructurada porque nos permitió repasar los puntos que eran de nuestro interés, al tiempo que abrió un espacio para que los entrevistados/as profundizaran o introdujeran temas u opiniones que consideraran relevantes y que en una entrevista cerrada difícilmente hubieran aparecido. Dentro de la tipología de entrevistas semiestructuradas, nos valimos de la entrevista centrada en el problema ya que se adecua mejor a nuestros objetivos de investigación (Flick, 1996). A grandes rasgos podemos decir que este tipo de entrevista se caracteriza por tres criterios: orientarse a un problema, orientarse a un objeto y orientarse a un proceso (Witzel *et al.*, 2012).

Específicamente, realizamos ocho entrevistas a actores claves vinculados con la creación, la apertura y el desarrollo de las actividades en la UNAJ. En una primera etapa entrevistamos a una de las máximas autoridades de la Universidad; a una directora de uno de los centros de la universidad; a un ex director de uno de los institutos académicos (también profesor de la casa); a una ex diputada nacional, ex miembro de la comisión de educación (que impulsó el proyecto de ley); ya uno de los organizadores operativos de la UNAJ y actual encargado de infraestructura y maestría de la universidad. En esta etapa nuestra atención estuvo centrada en recrear el marco de creación de la UNAJ. En un segundo momento, y con más información contextual en nuestro haber, realizamos entrevistas a profesores y profesoras de la UNAJ, tratando de conocer su perspectiva respecto al problema de la inclusión en la educación superior, en particular con relación a la UNAJ. En ambos casos trabajamos con una guía semiestructurada organizada en diferentes ejes, en los que se incluyeron preguntas temáticas, informativas y evaluativas. Los temas centrales incluidos en la guía fueron: la historia de la UNAJ, el perfil de la universidad y sus alumnos; y, por último, aspectos relativos a la cuestión de la inclusión en la universidad. Según el entrevistado o la entrevistada, se priorizaron algunos de estos ejes por sobre otros.

Dadas las características del problema y las preguntas que guiaron nuestro estudio, el análisis de los datos se hizo principalmente siguiendo el criterio de interpretación directa, que se basa en la observación del dato y en el otorgamiento de significado a la luz de la teoría (Stake, 1999). Este se complementó con generalizaciones naturales, que no son otra cosa que “conclusiones a las que se llega mediante la implicación personal en los asuntos de la vida o mediante una experiencia vicaria tan bien construida que las personas sienten como si ellas mismas las hubiesen tenido” (Stake, 1999,78). Además, nos valimos de la triangulación de información a fin de disminuir el sesgo que pudiera haber al momento de analizar la información recabada, en especial en lo que concierne a las entrevistas

Guía

Dimensiones de análisis: (i) historia, (ii) perfil y (iii) aspectos relativos a la inclusión

(I) HISTORIA

La UNAJ fue creada en diciembre de 2009, en el marco de un proceso de creación de universidades en el Conurbano bonaerense. Al respecto, me gustaría indagar acerca del contexto general y particular de su creación, para lo cual quisiera hacerle algunas preguntas sobre el tema:

1. ¿Sabe usted cuándo y cómo surgió el proyecto de creación de la UNAJ? ¿Quiénes tuvieron la iniciativa? ¿Qué (otros) actores contribuyeron/favorecieron a su creación? ¿Hubo sectores que desalentaron dicha iniciativa? En caso de contestar afirmativamente, ampliar (quiénes, cómo y por qué).

2. ¿Conoce usted las razones que guiaron su creación? ¿Qué objetivos se perseguían?

3. ¿Qué influencia tuvo —si es que así fue— la existencia del Hospital El Cruce para la creación y el desarrollo de la universidad? ¿Y de la comunidad?

4. ¿Qué significa para la universidad el hecho de estar instalada en el ex predio de los laboratorios de YPF?

5. Tal como mencioné, paralelamente a la creación de la UNAJ se crearon las universidades nacionales de Avellaneda, del Oeste, Moreno, Almirante Brown y José C. Paz. ¿Cree usted que existe relación entre dichas creaciones? Justificar. ¿Cree que responden a un nuevo tipo de universidad? En caso de contestar afirmativamente, caracterizar.

OPCIONALES

Según el artículo 48 de la Ley de Educación Superior, que regula la creación de universidades nacionales, uno de los requisitos que se deben cumplir es la emisión de un informe —no vinculante— de parte del CIM donde se manifiesta su posición respecto de la apertura —o no— de la universidad en cuestión. En el caso de la UNAJ, como el de todas las otras universidades mencionadas, el mismo fue desfavorable. ¿A qué atribuye esa decisión?

De la lectura de las versiones taquigráficas del debate que se dio en el Congreso y de los informes emitidos por las comisiones que trataron la creación de la UNAJ, se desprende que quienes apoyaron masivamente esta ley fueron miembros del FPV, mientras que toda la oposición —aun con sus diferencias— se manifestó en contra de la creación de la UNAJ (y de otras universidades) por considerar que no cumplían satisfactoriamente con los requisitos planteados en la LES (estudio de factibilidad, crédito presupuestario, informe del CIM). ¿Qué opina al respecto? ¿Considera pertinentes esas observaciones? ¿Por qué (como reclamaba la oposición y hasta algunos dirigentes del FPV como Pichetto) no se detuvo este proceso creacionista hasta tanto no se hubiese sancionado una nueva LES?

(II) PERFIL

Con relación a la pregunta anterior:

6. ¿Cuáles cree que son los aspectos distintivos que caracterizan a la UNAJ y la diferencian del resto de las UCB?

7. ¿Cuál ha sido el impacto que la creación de la UNAJ ha tenido en la comunidad? ¿En qué lo observa? ¿Cómo caracterizaría su articulación con el territorio?

8. ¿Hay alguna diferencia entre el alumno esperado y el alumno real entre los ingresantes a la UNAJ? Justificar.

(III) ASPECTOS RELATIVOS A LA INCLUSIÓN

9a. Usted mencionó a la inclusión como uno de los aspectos distintivos de estas universidades/de la UNAJ. ¿En qué lo observa?

9b. ¿Cree que la inclusión es una de las dimensiones destacables que presenta la UNAJ? ¿En qué lo observa?

10. ¿Qué acciones se llevan adelante para promover el acceso? ¿Cuándo y cómo fueron implementadas?

11. ¿Qué acciones se llevan adelante para promover la retención de los alumnos? ¿Cuándo y cómo fueron implementadas?

12. Con relación a la implementación de dichas acciones, ¿cuál es su origen? ¿Surgen de una planificación previa o responden más bien a las demandas?

13. Ana María Ezcurra sostiene la hipótesis de que las instituciones educativas son un condicionante primario y decisivo para el desempeño académico. ¿Cuál es su opinión al respecto? En caso de estar de acuerdo, ¿cómo se podría revertir dicha situación?

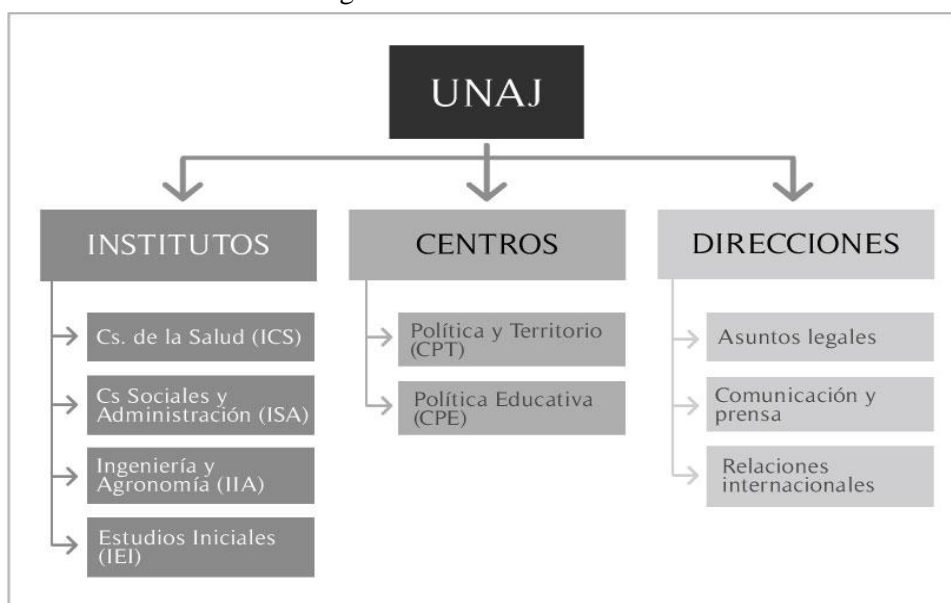
CUADROS Y GRÁFICOS

CUADRO 1. PNBB, monto anual percibido según tipo de carrera y año en curso.

Año de carrera	Carreras de grado (\$)	Tecnicaturas científicas y técnicas (\$)	Profesorado no universitario (\$)
1.º	12.960	10.800	10.800
2.º	12.960	10.800	10.800
3.º	20.736	12.960	12.960
4.º	20.736	—	12.960
5.º	31.104	—	—

Fuente: elaboración con propia sobre datos del Gobierno de la Nación¹³³.

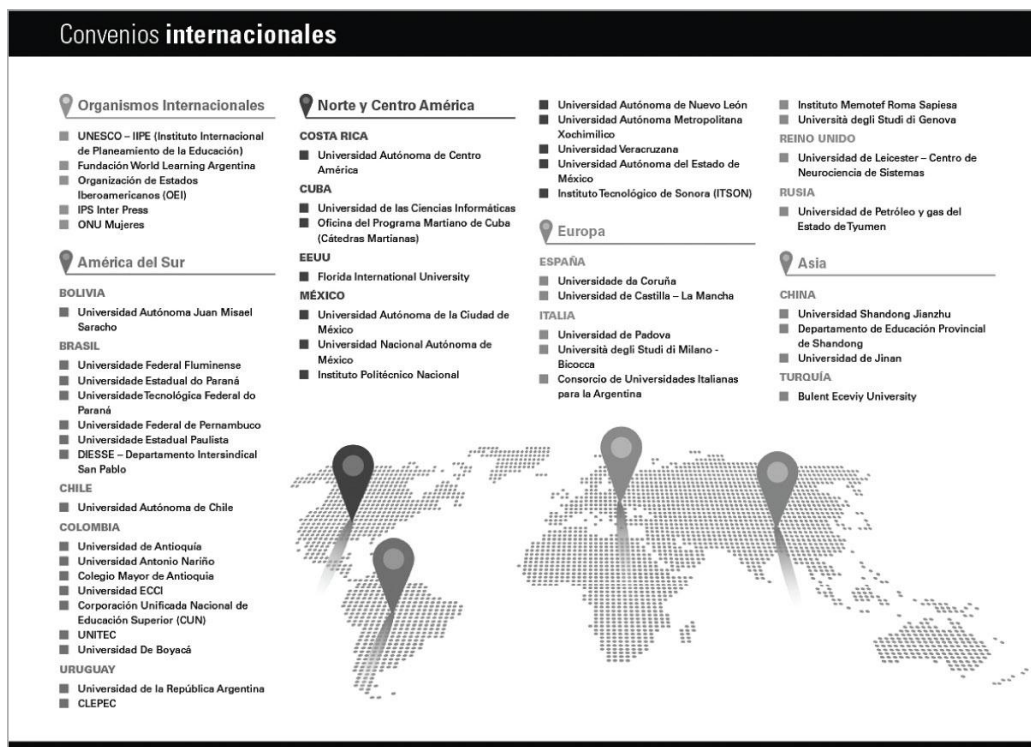
GRÁFICO 1. Estructura organizativa de la UNAJ.



¹³³ En: <https://bit.ly/2sj753V>.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la UNAJ.

GRÁFICO 2. Convenios internacionales.



Fuente:

Fuente: UNAJ.¹³⁴

¹³⁴ Ver: <http://bit.ly/2svemNT>