
ARTÍCULO

Políticas universitarias de inclusión social en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Una lectura desde la producción académica y el discurso oficial

University policies of social inclusion in Argentina during the Kirchnerist governments. An approach from the academic production and the official speech

NATACHA BELTRAN* Y SERGIO OBEIDE**

* , **Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
 Correo electrónico: natachabeltran@hotmail.com

Recibido 16 de septiembre del 2019 / Aprobado 3 de febrero de 2021

RESUMEN

La inclusión es una preocupación que se ha instalado en la agenda argentina de políticas públicas en educación superior en las últimas dos décadas. El objetivo de incluir ha adquirido nuevos sentidos, ampliando su alcance y replanteando el concepto de calidad, mérito e igualdad de oportunidades. Mediante un análisis documental se exploran los modos en que se expresa la inclusión y los matices en los significados de cada concepto vinculado. También se identifican los instrumentos predominantes para su implementación, así como los vínculos de la inclusión con las otras orientaciones de la política universitaria que le son contemporáneas.

PALABRAS CLAVE Políticas universitarias; Inclusión; Equidad; Educación superior; Igualdad de oportunidades

ABSTRACT Inclusion is a concern that has been installed on the Argentine public policy agenda in higher education in the last two decades. The objective of including has acquired new senses in our country, expanding its scope and rethinking the concept of quality, merit and equal opportunities. Through a documentary analysis, the ways in which inclusion is expressed and the nuances in the meanings of each linked concept are explored. The predominant instruments for its implementation are also identified, as well as the links of inclusion with the other orientations of public policy in higher education that are contemporary to it.

KEYWORDS University policies; Inclusion; Equity; Higher education; equal opportunities

GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL Y EDUCACIÓN SUPERIOR

En este artículo se identifican y relacionan las políticas públicas orientadas a la inclusión social en el sector universitario argentino durante el gobierno de Nestor Kirchner y los de Cristina Fernandez. Para el trabajo se llevó a cabo un análisis de 14 artículos científicos de autores argentinos publicados en revistas indexadas y cinco libros referidos a las políticas universitarias durante el período que va del año 2003 al 2015. Otros materiales de gran valor para el estudio son tres documentos publicados por el Ministerio de Educación de la Nación y editados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en 2003, 2004 y 2006. También se incluyeron las declaraciones finales de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) 1996, CRES 2008 y las mundiales de la UNESCO 1998 y 2009.

La inclusión es una preocupación que se ha instalado en la agenda de las políticas públicas en educación superior en las últimas décadas, resignificando la idea de equidad que caracterizó a la última etapa del siglo pasado. El objetivo de incluir ha adquirido nuevos sentidos en nuestro país, ampliando su alcance y replanteando el concepto de calidad, mérito e igualdad de oportunidades. Se exploran aquí los modos en los que se expresa la inclusión y los matices en los significados de cada concepto vinculado, tales como democratización, igualdad de oportunidades y afirmación de derechos. También se identifican los instrumentos predominantes para la implementación de esas políticas, así como el despliegue de algunas orientaciones específicas como las políticas de género.

El trabajo se inicia con un estudio exploratorio en el cual se identificaron las principales líneas de política pública en ES en la Argentina durante el período bajo análisis. En esa indagación emerge como principal preocupación la que se ha denominado inclusión, y comprende las acciones orientadas a ampliar el acceso, la permanencia y el egreso de la

universidad, a sectores que se han mantenido alejados, por factores diversos entre los que se encuentran los territoriales, económicos, culturales, de género, de capacidades, entre otros. Dentro de la idea de inclusión, se reúnen las referencias a la democratización de la ES, la ampliación en el acceso y del sistema, los cambios en la composición social de la matrícula, igualdad de oportunidades y de resultados, la equidad, la masificación y la idea de afirmación de derechos. Los matices en la denominación acompañan una evolución de concepto, que se refleja notablemente en las diferentes ubicaciones temporales de los textos. Es por ello que, después de presentar la metodología, en el siguiente apartado se discutirán los conceptos con perspectiva temporal. Posteriormente se despliega el de la inclusión y los que se vinculan con ella.

Otras preocupaciones que signaron las políticas públicas en ES de ese período y que surgieron de aquel estudio exploratorio (ordenadas por enraizamiento / fundamentación) se referían a: la innovación por parte de las IES; la articulación, coordinación e integración del Sistema de Educación Superior (SES), con los anteriores niveles educativos, otras instituciones y dentro del SES; la preocupación por la calidad y su evaluación; y la promoción de la investigación y su transferencia. Algunas de estas tendencias que coexistieron con las políticas de inclusión, las potencian, mientras que otras reproducen desigualdades. Entender esas relaciones es otro de los objetivos de este trabajo. Esos vínculos serán el eje del apartado final.

MATERIALES Y MÉTODOS

El diseño de esta investigación responde a un recorrido interpretativo que recupera las narrativas de los actores del SES sobre políticas universitarias en la Argentina durante el período comprendido entre 2003 y 2015. Para ello se realizó un estudio cualitativo de documentos académicos y oficiales, mediante un análisis inductivo, identificando las políticas sobresalientes del período, desplegando sus interpretaciones y vinculándolas.

El trabajo tomó catorce artículos científicos de autores argentinos publicados en revistas indexadas y cinco libros referidos a las políticas universitarias durante el período de análisis. Estos textos surgen de discusiones académico-científicas que se desarrollan en el seno de una comunidad prolífica y diversa que trabaja en la línea de la ES. Los miembros de esa comunidad están vinculados y establecen un diálogo que resulta una fuente de riqueza en cuanto a argumentaciones, contraargumentaciones y matices. De ese modo se exploran las orientaciones de la política que resultan significativas para el sistema, las instituciones y sus actores.

Otros materiales de gran valor para el estudio son tres documentos publicados por el Ministerio de Educación de la Nación y editados por la SPU en 2003, 2004 y 2006. En ellos, el organismo encargado de las políticas públicas en ES expresa sus prioridades y principales lineamientos para el sector. También se incluyeron las declaraciones finales de

la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) 1996, CRES 2008 y la mundial de la UNESCO de 2009, las que reflejan las tendencias regionales y globales en materia de ES.

La respuesta que ofrece la investigación cualitativa en relación con el método es coherente con la perspectiva comprensivista, en el sentido de que lo que se pretende es la construcción de conocimiento sobre la realidad social desde el punto de vista de quienes la producen y la viven, es decir, a través de la mirada de los actores (Vieytes, 2004).

Para efectuar el análisis de los datos se recurrió al razonamiento abductivo (Dunne, 2016) y se efectuó un análisis textual cualitativo. En este tipo de diseño, el texto y el contexto son dos cuestiones fundamentales que se abordan, buscando desarrollar categorías a partir de los datos y así comprender los mecanismos de producción de sentido. En otras palabras, se empleó el método comparativo constante (Glaser & Strauss, 2009), que implica realizar simultáneamente la codificación y el análisis de los datos, buscando desarrollar conceptos, para luego, mediante la comparación continua, refinarlos, identificar sus propiedades, explorar sus interrelaciones e integrarlos en una teoría coherente (Vieytes, 2004).

ABORDAJE TEMPORAL/CRONOLÓGICO

El período bajo análisis puede dividirse en términos políticos en dos etapas: el gobierno de Nestor Kirchner (2003 a 2007) y el de Cristina Fernández (2007 a 2015). Estos años estuvieron precedidos por una etapa de transición (entre el gobierno menemista y el kirchnerismo) que va de 1999 a 2003, en la cual la inestabilidad política e institucional dificultó la formulación o implementación de políticas universitarias.

Con respecto a la política pública previa, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), en los documentos consultados existe acuerdo en caracterizarla como de alta intervención por parte del estado como regulador, lo que se plasma en la nueva normativa: la Ley de Educación Superior (LES), aprobada en 1995. Este es un período de gran diversificación de la oferta y crecimiento del sector privado (Mollis, 2016). Las preocupaciones centrales que caracterizaron aquella época fueron: la calidad y su evaluación; la gestión, las estructuras y los sistemas de información; la internacionalización; las TICSS y la educación a distancia; la investigación; la pertinencia; y el financiamiento. Al mismo tiempo la equidad es en ese período, un valor que se discute en contraste con la igualdad. En la Declaración sobre ES de la UNESCO (1998) se los afirma como valores, aunque limitados al acceso y determinados por el mérito. La idea de equidad se propone como superadora, refiriendo al distinto tratamiento que requieren los sectores más postergados y el mayor esfuerzo por parte de los que se encuentren en mejores condiciones. La equidad subyace en diversos debates propios de aquella época, referidos al financiamiento, el acceso y la calidad.

Los gobiernos de transición (entre 1999 y 2003) continuaron con la implementación de la LES y en ciertos casos resignificaron algunos de los mecanismos instrumentados en el período menemista, tales como los programas competitivos para el financiamiento.

También se diseña una nueva agenda, que queda plasmada en los textos de Pugliese (2003 y 2004), quien estuvo a cargo de la SPU entre 2002 y 2005. Allí se proponen lineamientos de trabajo para la secretaría encargada de coordinar las políticas universitarias. En ella se destaca (aparte de la continuidad o profundización de los ejes calidad, gestión, sistemas de información, TICS e internacionalización) la necesidad de coordinar e integrar el SES y articularlo con distintas instituciones y niveles educativos.

Otra idea vinculada que se discutía en esa época es la referida al rol de la universidad en el desarrollo, lo que se refuerza con el criterio de la pertinencia para pensar la calidad. También se profundiza la preocupación por la equidad. En el texto de 2004 de Pugliese, se hace un fuerte llamamiento a orientar la política extensionista a mejorar las oportunidades de acceso a la ES y a contribuir en la reducción de la exclusión. Se propone como principal desafío de la ES y sustento de su legitimación, la inclusión social (Pugliese, 2004).

Durante el período de la presidencia de Nestor Kirchner, las políticas universitarias demoraron en adquirir sentido, pero implicaron un impulso a la extensión universitaria y la transferencia tecnológica, así como a la actividad científica. Eso se materializó en un notable incremento del presupuesto universitario (Suasnabar, 2011). Sin embargo, los lineamientos y sus resultados no se hicieron evidentes sino hasta después de 2008. Marcela Mollis, en 2007 decía: “Se ha naturalizado la imposibilidad de cambiar, se ha convertido al optimismo pedagógico en el fatalismo de lo posible, en el corset de la esperanza por una comunidad educativa más justa” (Mollis, 2007, pág. 82) Al tiempo que Suasnábar (2011) hablaba de “inercia y la búsqueda de una nueva agenda” (pág. 95). Hasta 2010, los temas centrales seguían siendo los que se impulsaron en la década anterior: la internacionalización, la tecnología y la educación a distancia, la calidad y su evaluación, la gestión y la pertinencia (Fernandez Lamarra, 2010). Aparece nuevamente la idea de democratización, ya propuesta por Pugliese en la publicación de la SPU en 2003, aunque todavía sin una asociación cercana a la idea de inclusión. La democratización aún refería al rol de la Universidad en el acceso al conocimiento (Pugliese, 2003), la participación en los órganos de gobierno y las posibilidades que ofrecen las TICS (Fernandez Lamarra, 2010).

La asunción al gobierno de Cristina Fernandez significa una intensificación y profundización de la agenda inclusiva que se había trazado en el período anterior. Esa política se instrumentó a través de una diversificación de la oferta y un cambio en la configuración social de la demanda. Con relación a los resultados o efectos, el debate aún continúa.

DESPLIEGUE DE LA POLÍTICA DE *INCLUSIÓN*

El análisis de la política de inclusión en ES dará inicio refiriendo, en primer lugar, a su centralidad en la política pública del período, para luego explorar sus matices y conceptos vinculados, identificar mecanismos que se usaron para llevarla a cabo y finalmente, aportar elementos para esbozar una evaluación.

La inclusión como eje central de la política universitaria del periodo

La inclusión se destaca como un eje central de la orientación de política pública durante el período analizado. Es cierto que comparte ese lugar con la pertinencia, la internacionalización y la calidad (Marquina & Chiroleu, 2015), solo que estas tres implican una continuidad del período anterior (década menemista), mientras que la política inclusiva se revela como innovadora en su contexto.

En 2004, con Nestor Kirchner a cargo del ejecutivo, la SPU publica un libro (Pugliese, 2004), donde propone un espacio de reflexión y debate sobre el vínculo de la Universidad con el sistema socio-productivo basado en los ejes extensión universitaria y vinculación tecnológica. En ese texto se invita a las universidades a tomar la inclusión como el sustento de su legitimidad:

...nosotros deberemos imaginar nuestro rol y nuestra inserción en un mundo crecientemente complejo, interdependiente e injusto. El principal desafío de las universidades será, sin lugar a dudas, la de su legitimación como actores políticos y sociales trascendentales, ... Será, quizás, el principal desafío llevar universidad, educación y conocimiento adonde no lo hay. Resumiremos, entonces, que la legitimación social de las universidades permitirá hacer frente a uno de los más crudos escenarios de nuestras sociedades y permitirá avanzar en el principal de sus desafíos: la inclusión social. (Pugliese, 2004, pág. 112)

En 2006, después de un cambio en la conducción de la SPU, ahora a cargo de Daniel Malcom, ésta vuelve a publicar un documento (SPU, 2006) donde incluye lineamientos de política pública y un conjunto de señales y mensajes a las Instituciones de ES (IES), indicando lo que se espera de ellas. A diferencia de los dos textos editados anteriormente por la SPU, en éste, no se incluye diversidad de autores o trabajos académicos, se trata más bien de un mensaje oficial. Tampoco se analizan en este informe, las políticas que se vienen llevando a cabo. Todo el documento tiene una mirada a futuro y se posiciona en un período fundacional, en un punto cero de la gestión. Eso se manifiesta en expresiones como esta: “(...) se entiende que el diseño de la política para el sector será el resultado de un diálogo crítico tras un proceso de consulta transparente y público mediante el cual puedan conocerse las opiniones de las partes involucradas” (SPU, 2006, pág. 3).

A pesar de los textos oficiales (Pugliese, 2003; Pugliese, 2004; SPU, 2006) y las conferencias internacionales (CRES, 2008; CRES, 1996; UNESCO, 1998; UNESCO, 2009) que ya manifestaban la preocupación por ampliar oportunidades en ES, la orientación de la política universitaria no fue identificada por los académicos sino hasta la década siguiente. Si bien reconoce el incremento de presupuesto para el sector, Suasnabar en 2011 aún no veía con claridad la nueva agenda pública en ES. También Suasnabar, ahora junto a Rovelli (2011) se preguntan si realmente existe una nueva agenda en materia de políticas universitarias.

Recién en 2012 en dos textos editados por la Universidad Nacional General Sarmiento (Chiroleu, Suasnádar, & Rovelli, 2012; Chiroleu, Marquina, & Rinesi, 2012) se identifica con claridad la inclusión como el centro de la política universitaria del período. Por caso, el epílogo de Eduardo Rinesi, quien argumenta que los últimos años han sido de “afirmación significativa del derecho a la ES en la Argentina” (Chiroleu *et al*, 2012, pág. 327).

El complejo desafío de la inclusión está presente en todos los artículos y libros analizados. Algunos de ellos se dedican exclusivamente a este tema (Miranda, 2013; Marquina & Chiroleu, 2015; Suasnábar & Rovelli, 2016; Chiroleu, 2017; Chiroleu, 2018), mientras que otros lo identifican como la principal orientación de política pública.

El artículo de Miranda (2013) es el primero en poner directamente el foco en la orientación inclusiva de la política pública en ES. Para ello, adopta la idea de que las políticas no se implementan, sino que se configuran y adquieren sentido en la misma acción. Miranda trabaja con un caso, el de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), lo que le permite incluir los aspectos institucionales, culturales y políticos que entran en juego durante la puesta en práctica de los programas diseñados centralmente.

A partir de allí, las publicaciones posteriores reúnen un conjunto de descripciones, relatos, evaluaciones cuantitativas y cualitativas de las iniciativas tendientes a favorecer la inclusión social.

La inclusión social también es identificada como una tendencia común de los SES latinoamericanos (Chiroleu, 2017). “En la última década los gobiernos progresistas de la región instalaron como tema prioritario de las agendas de las políticas públicas la democratización de la educación para atender la profunda fragmentación social que dejaron las políticas neoliberales” (Miranda, 2013, pág. 3). Sin embargo, se presenta con matices.

Incluir, un recorrido por las interpretaciones.

La idea de extender el alcance de la ES a sectores tradicionalmente marginados ya se asomaba en el período anterior. En los programas de reforma de los años 90 se plateaba la equidad como una de las preocupaciones centrales. La equidad refiere a los distintos tratamientos que requieren situaciones sociales, económicas y culturales para acceder. Sin embargo, la idea de garantizar igualdad de oportunidades de acceso a la ES (y que el mérito determinara la continuidad y graduación), fue de a poco discutiéndose y dejándose de lado, para apostar a un desafío más complejo, el de garantizar a todos la posibilidad de alcanzar resultados exitosos, más allá de cualquier condición personal. Es así como se fue instalando lo que luego Suasnabar y Rovelli (2016) refieren como igualdad de resultados, a partir de la desigualdad de tratamientos.

En ese mismo sentido, Chiroleu (Chiroleu *et al*, 2012) debate las dimensiones de la inclusión. En diversas referencias la democratización se presenta asociada a la reducción

de desigualdades. La democratización incluye la ampliación del acceso, pero también la permanencia y el egreso. “La noción de inclusión (...) parte del reconocimiento de que la sociedad no es homogénea y la diversidad constituye un componente que merece ser revalorizado.” (Chiroleu *et al*, 2012, pág. 88).

Tal como expresa Chiroleu (2018) el concepto de inclusión pone en un primer plano

... la fragmentación y la heterogeneidad social... Esta noción aplicada al ámbito de la educación superior apunta a incorporar una diversidad racial, cultural y sexual semejante a la que existe en el seno de la sociedad para remediar discriminaciones históricas que han cristalizado situaciones de desigualdad. Supone el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, para proporcionarles atención según sus propias necesidades, es decir, generar condiciones propicias para la obtención de resultados favorables. (pg. 4)

Por otro lado, Rinesi plantea un avance con la idea de Afirmación de derechos (Chiroleu *et al*, 2012), y sostiene: “los últimos años han sido años de afirmación muy significativa del derecho a la Educación Superior en la Argentina.” (pág. 327) Esa efectiva materialización del derecho, según Rinesi, se promovió mediante: la creación de numerosas instituciones nuevas, un conjunto de políticas públicas orientadas a la ampliación de derechos, la obligatoriedad de la educación media (acompañada de la Asignación Universal por Hijo), y un ambicioso sistema de becas para el propio sistema universitario.

Instrumentos para la inclusión

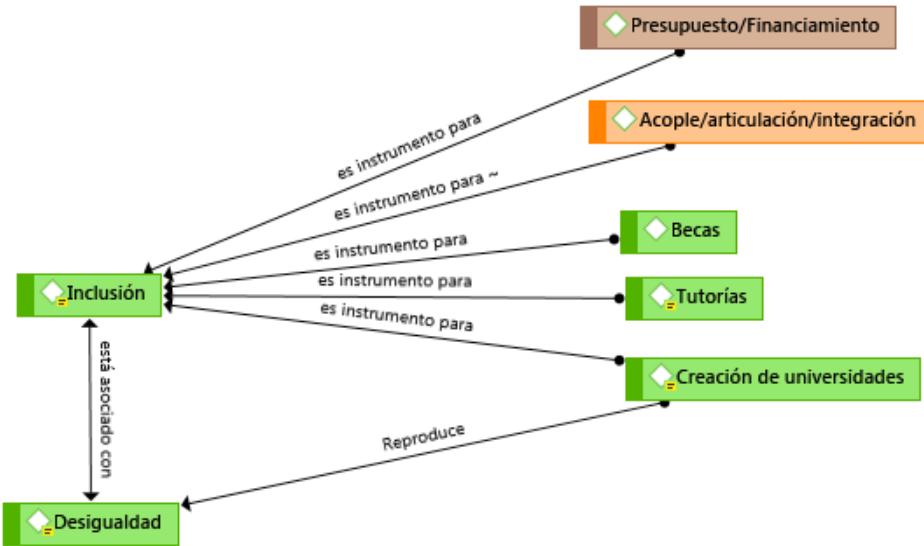
En general, los distintos textos coinciden respecto de que los instrumentos destacados que permitieron llevar adelante esta política inclusiva fueron las ayudas económicas a los estudiantes y la creación de nuevas universidades.

Con relación a las primeras, la cantidad de becas se multiplicó por 28 entre 2000 y 2012 (Marquina y Chiroleu, 2015). “Los beneficiarios de ambos programas (Progresar y Becas del Bicentenario) representaban en 2015 alrededor del 13% de la matrícula en instituciones universitarias públicas.” (Chiroleu, 2017, pág. 33).

Por ejemplo, Marquina y Chiroleu (2015), organizan el conjunto de programas orientados a la inclusión social en dos ejes: la expansión de la oferta institucional y las ayudas económicas a los estudiantes atendiendo especialmente a las minorías. El enfoque del artículo pone al financiamiento como ordenador de la política pública del sector. Esa idea subyace en la mayor parte de los textos y argumentos.

Estas dos estrategias fueron posibles gracias al notable incremento de los fondos presupuestarios destinados al sector (Suasnabar, 2011; Suasnabar & Rovelli, 2011; González & Claverie, 2017; Chiroleu, 2018).

Figura n°1. Instrumentos para la inclusión.



Fuente: elaboración propia

Con relación a la creación de nuevas universidades, algunos analistas advierten sobre los riesgos de una política de expansión del sistema que implique diversificación del tipo de instituciones y la calidad de las mismas, puede contribuir a reproducir e incrementar la desigualdad social. Esto último si no se acompaña con iniciativas por parte de las universidades para mejorar la calidad, sostener la permanencia y egreso, y articular con el mercado laboral para la inserción de los graduados y con la educación media para favorecer la terminalidad. Se requieren estrategias institucionales (a nivel de universidad) tendientes a atender los factores culturales que se asocian con la desigualdad.

Una acepción amplia de la inclusión implica, que la ES asume la responsabilidad de compensar las desigualdades sociales, no solo garantizando las posibilidades de acceso (acerlando las universidades a las regiones y apoyando económicamente a los alumnos), sino también generando las condiciones institucionales (normas y estructura) y pedagógicas (tutorías) para atender a esa diversidad. La diversidad es una de las dimensiones más avanzadas de la inclusión, contempla desigualdades de distintos tipos, no solo económicas o de acceso, sino también racial, cultural y sexual. Eso explica la multiplicidad, cuando no solapamiento, de programas especiales tendientes a compensar los distintos tipos de desigualdades.

Con relación a la tutoría, en los primeros documentos aparece como un complemento de la Educación a Distancia (ED), en el cual se establece una interacción presencial con el alumno y se atiende a dificultades pedagógicas específicas. Sin embargo, a lo largo del período, se resignifica la herramienta tutorial poniéndola a disposición del objetivo

de la inclusión, de modo de atender a situaciones particulares de los estudiantes, facilitar los procesos de integración social e institucional y contenerlos. La tutoría es una de las principales estrategias institucionales que acompañaron los procesos de ampliación del ses y becas (en muchos casos es requisito para continuar con la beca, asistir a las tutorías).

Las tutorías se instrumentan en las carreras de alto contenido de matemática a través del Programa de Calidad Universitaria en 2009 (PACENI) con el objetivo de mejorar la promoción, inserción y retención de alumnos de primer año. En 2011 se extiende a otras carreras y entre 2012 y 2015 se instrumentan 99 programas de tutorías (Chiroleu, 2018).

Evaluación de las políticas universitarias de inclusión

Dentro de la comunidad científico-académica existe consenso sobre la orientación inclusiva de las políticas universitarias durante las primeras décadas de este siglo. La creación de nuevas universidades y el conjunto de programas de becas y ayudas económicas fueron los instrumentos utilizados para avanzar en esa dirección. En cambio, el impacto de esa política pública es un asunto sobre el que los distintos autores consultados no se atreven a concluir. Lo anterior resulta razonable debido a la necesaria articulación de la política pública con el plano organizacional que representa el contexto de la práctica, en el cual las políticas se recrean y resignifican a la luz de los valores de la universidad (Miranda & Paciulli Bryan, 2011). No es casual que el artículo que más avanza sobre los resultados en términos de inclusión (Miranda, 2013), lo hace contextualizando el estudio en un caso, y concluye:

las políticas nacionales de inclusión en la educación superior han sido diseñadas desde el reconocimiento de la complejidad que asume el acceso, la permanencia y finalización de los estudios universitarios, atendiendo tanto a los aspectos socioculturales como a los factores académico-institucionales, del propio nivel como de la educación secundaria, que inciden en la reproducción de las desigualdades educativas. (Miranda, 2013, pág. 6)

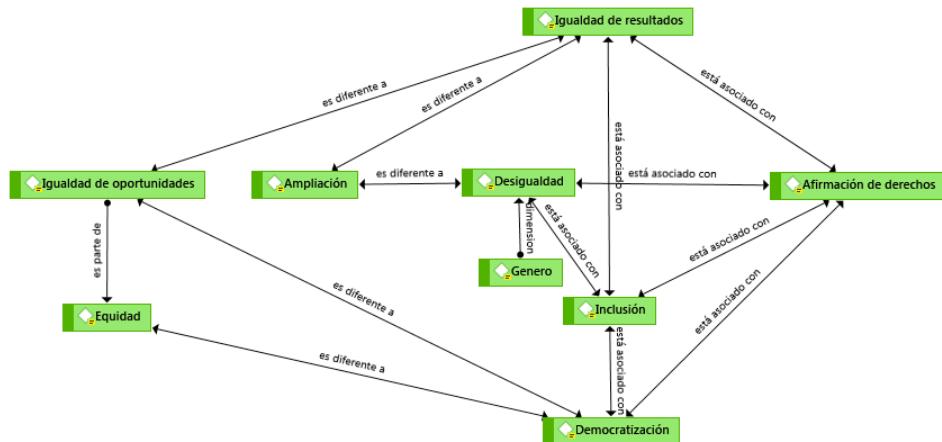
Complementando esa valoración positiva, aunque limitada al diseño y sin avanzar en los resultados, Mollis afirma “la dimensión más innovadora de ambas administraciones Kirchner, consistió en la búsqueda (no siempre exitosa) de articulación entre las políticas universitarias y las políticas de igualdad de género, derechos humanos, inclusión social y desarrollo productivo” (Mollis, 2016, pág. 82).

Chiroleu (2018), sin embargo, es contundente al cuestionar la eficacia de las políticas: “al no articularse con políticas que aborden de manera compleja el vínculo entre las variables socioeconómicas, institucionales y del mercado de trabajo, tienen sólo un efecto limitado en la reducción de las desigualdades sociales” (pág. 2).

CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INCLUSIÓN

En esta sección se abordarán los distintos conceptos vinculados con la inclusión en ES. También se discuten algunas de sus relaciones, a partir de las referencias textuales.

Figura n°2. Red Inclusión



Fuente: elaboración propia

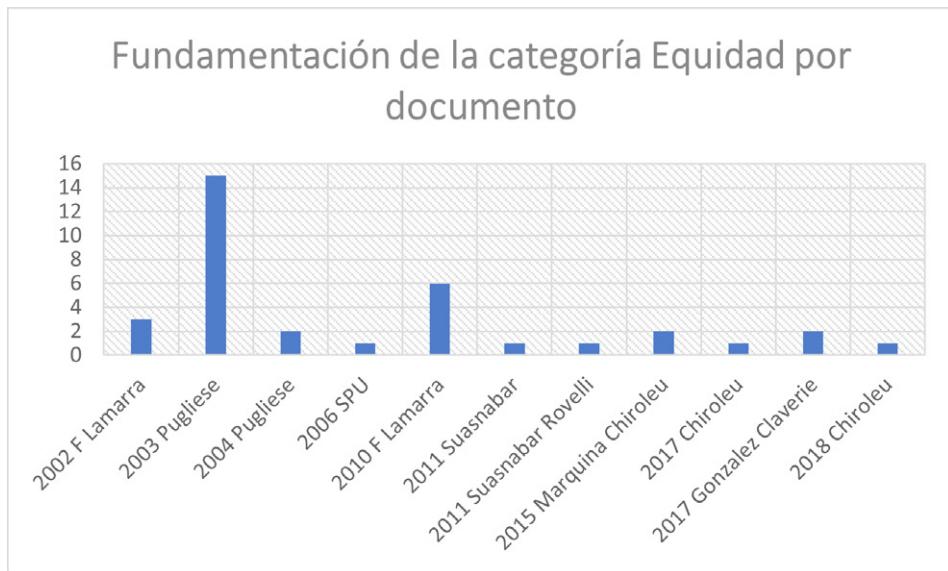
Equidad

La preocupación por la equidad se ha dirigido en dos direcciones: la igualdad de oportunidades en el acceso, por un lado, y la distribución del esfuerzo en el financiamiento de la ES entre quienes estén en mejores condiciones o se benefician de ella, por el otro. Se la plantea en conjunto (contemporáneamente) con los criterios de calidad, pertinencia e internacionalización, las presiones isomórficas más fuertes del período de los años 90.

Al mismo tiempo, tal como se observa en la Figura n°3 (citas por documento) la cantidad de referencias a la equidad es alta en los primeros textos y va perdiendo presencia en los posteriores.

La idea de equidad aparece fuertemente asociada al financiamiento, planteando que el sostenimiento de la ES debe recaer sobre los beneficiarios (Hidalgo en Pugliese, 2003). Esto a raíz del argumento a favor del arancelamiento que sostiene que la ES, al ser sostenida por los impuestos generales, termina siendo financiada por sectores de bajos ingresos (debido al sistema tributario regresivo), mientras que ese nivel socioeconómico no accede a la universidad. A partir de esa lógica, proliferan propuestas de financiamiento universitario mediante impuestos específicos, como un modo de restringir el sostenimiento de la universidad a sus graduados. Todo esto hace que el principio de equidad sea un argumento

Figura n° 3. Cantidad de citas del código Equidad por documento



Fuente: elaboración propia

compatible con el arancel, en tanto el primero se resuelve dentro del sistema (mediante eximiciones o becas) (Hidalgo en Pugliese, 2003).

Igualdad de oportunidades

Se refiere a la igualdad de acceso, a diferencia de la inclusión, que se preocupa también por el resultado. Igualdad de oportunidades es un valor contemporáneo al de equidad. En la declaración de la CRES en 1996 todavía se lo entendía como sujeto al mérito, y en tensión con los criterios de calidad y pertinencia

La mayor fundamentación (enraizamiento) de este código se encuentra en los primeros documentos, y va perdiendo fuerza a medida que se incorpora la preocupación por mitigar las diferencias que llevan a que esas oportunidades de acceso no puedan ser sostenidas en la permanencia y el egreso por sectores marginales.

Ampliación/Expansión

Se refiere a la ampliación del acceso, de la matrícula, y la expansión del sistema, de la cantidad de instituciones, del alcance regional y social. Implica una acepción amplia de la democratización. Según Rinesi (*Chiroleu et al*, 2012), uno de los factores que contribuyó

a ampliar el alcance del acceso a la ES fue la obligatoriedad de la Educación Media¹. También, Marcela Mollis (2016) señala que, desde la demanda, se produjo un crecimiento de la matrícula de ES, en parte inducido por las políticas de inclusión a nivel de educación media.

El crecimiento de la demanda vino acompañado de una expansión en la oferta, con la creación de numerosas instituciones universitarias (10 nuevas universidades públicas) en el período que va de 2003 a 2015. Sin embargo, los distintos autores afirman que esto no necesariamente conduce a una reducción de las desigualdades. El argumento considera que la expansión del SES vino acompañada de una diversificación, segmentación y estratificación del mismo, lo que reproduce desigualdades en tanto diferencia los circuitos que recorren los distintos grupos sociales, y eso determina un acceso dispar al mercado de trabajo. Por su parte, se verifica un proceso de territorialización o regionalización de la ES, que sí ayuda a reducir desigualdades.

Perez Rasetti (2014), en su trabajo sobre la expansión de la ES, identifica rasgos de los planes institucionales comunes a cada una de las épocas de expansión. Al mismo tiempo, explora la ampliación del sistema mediante la creación por parte de las IES existentes, de sedes, extensiones áulicas y centros de apoyo, que extienden la cobertura geográfica del SES. Acompaña este análisis con uno referido a las lógicas que subyacen en esa expansión del SES. Perez Rasetti (2014) concluye reconociendo el impacto en la inclusión: “Los datos estadísticos lo corroboran, la creación de estas nuevas universidades ha permitido la emergencia de un nuevo tipo de estudiante que no concurría mayoritariamente a las universidades tradicionales de la región metropolitana.”(pág. 30)

Democratización

En este análisis se excluyeron las referencias a la democratización en términos de gobierno, debido a que tiene connotaciones muy diferentes y no alcanza a constituir un eje de política, en una época en que los procesos de normalización y restitución de los órganos de gobierno en las universidades se encuentran consolidados. En ciertas oportunidades, el término es usado para describir lo que fue el desafío central de la década de los 80 y el retorno del gobierno constitucional, esas referencias no han sido incluidas en este análisis.

Este concepto se presenta con dos matices interpretativos: por un lado, la democratización del conocimiento, que se refiere al acceso abierto a los saberes científicos y tecnológicos generados en la universidad. El otro uso de la palabra se vincula con la reducción de las desigualdades de acceso, permanencia y egreso. Esta última, se relaciona estrechamente con la inclusión. Es diferente de la mera ampliación o expansión. Incluso, representa una

¹ En el año 2006 se sanciona en Argentina la Ley N° 26.206/06, que reglamenta, entre otros puntos, la extensión de los años de obligatoriedad escolar en el nivel secundario.

evolución de la idea de igualdad de oportunidades. Por otra parte, en los documentos analizados, no existe vínculo entre la idea de democratización y la de equidad.

La democratización, en sus usos más actuales pone el acento en la posibilidad de hacer concretos los derechos, específicamente el de la ES.

Desigualdad

Este concepto abarca las políticas públicas o iniciativas institucionales tendientes a reducir las desigualdades. Es muy cercano al de democratización, en tanto asigna a la ES un rol democratizador, al compensar o reducir las desigualdades sociales, y así propender a una igualdad de resultados.

Una dimensión específica de esta categoría es la desigualdad de género, que es instalada como preocupación por UNESCO en 2009 y tomada como objetivo de política pública en el primer gobierno de Cristina Fernández. Por ejemplo, Marcela Mollis (2016) señala y sustenta con cifras la tendencia a la feminización de la matrícula estudiantil.

La reducción de desigualdades es un tema central de las últimas publicaciones. Entre las que ponen especial énfasis en ella se encuentran: Miranda (2013), Suasnábar y Rovelli (2016) y Chiroleu (2018).

Igualdad de resultados

La igualdad de resultados nace como una oposición a la igualdad de oportunidades, afirmando que, para lograr inclusión no alcanza con las posibilidades de acceso, sino que es necesario considerar las posibilidades de logro desiguales que tienen los diferentes grupos sociales. “Requiere desigualdad de tratamientos, políticas de compensación” (González & Claverie, 2017, pág. 26). Parte del reconocimiento de que los distintos grupos sociales tienen diferentes posibilidades de permanecer y egresar. Pone atención en las situaciones individuales. Para ello, no alcanza con las ayudas económicas tales como becas o créditos, sino que también hay que atender a las diferencias culturales, sociales, etc. Atender a toda la complejidad del problema requiere la acción conjunta y coordinada de los distintos niveles: becas y ampliación de la oferta a nivel de Ministerio, pero también las IES son responsables de generar las condiciones adecuadas para la obtención de resultados favorables. Un instrumento para ello son las tutorías, que han demostrado favorecer la socialización del estudiante, aunque su eficacia en términos de rendimiento académico es aún materia pendiente de comprobación.

Según Chiroleu (2018), en la discusión teórica, el concepto de inclusión, con toda su complejidad, se empieza a relacionar con la igualdad de resultados a mediados de los 90.

a partir de mediados de los años 1990, se introduce en el debate teórico el concepto de inclusión ... aplicada al ámbito de la educación superior apunta a incorporar una diversidad racial, cultural y sexual semejante a la que existe en el seno de la sociedad para remediar discriminaciones históricas que han cristalizado situaciones de desigualdad. Supone el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, para proporcionarles atención según sus propias necesidades, es decir, generar condiciones propicias para la obtención de resultados favorables (pág. 4)

Dentro del conjunto de textos analizados para este trabajo, el primero de ellos que refiere al concepto es la Declaración de UNESCO de 2009, que alude al asunto en reiteradas oportunidades, y alerta sobre las desigualdades que afectan a las mujeres.

El debate surge de las limitaciones que muestran las políticas de igualdad de oportunidades de acceso, a la hora de reducir las desigualdades sociales.

la búsqueda de igualdad de resultados se asienta sobre el principio de la diferencia y busca poner un límite a las desigualdades propias de la competencia meritocrática, al privilegiar políticas que limiten las brechas entre el nivel de educación, el tipo de establecimientos y los circuitos educativos al que acceden los más débiles y los más favorecidos socialmente. (Suasnábar & Rovelli, 2016, pág. 86)

Por otro lado, la igualdad de resultados, o reducción de desigualdades tiene como requisito, o condición, la calidad de las IES, que le permita a sus egresados competir en el mercado de trabajo.

Los datos cuantitativos evidencian un avance:

Paralelamente, al considerar la igualdad de resultados en educación superior en la Argentina de acuerdo a la representación de los graduados según quintil de ingreso per cápita familiar, se observa que durante el período 2004-2012 aumenta del 5 al 6,3% para los jóvenes de los primeros quintiles. A su vez, la representación de egresados del segundo quintil crece del 9,8 al 12,2%, lo cual corrobora la tendencia anterior. (Suasnábar & Rovelli, 2016, pág. 95)

Afirmación de derechos

Bajo esta denominación, muy cercana a la democratización e inclusión, se reúnen las acciones que tienden a hacer efectivo el derecho a la ES, no solo a reconocerlo. Aunque

también es necesario advertir que en otros SES (ej. Chile), el reconocimiento de la ES como derecho es una novedad (segundo gobierno de Bachelet).

Ya en la CRES 2008 se reconocía a la ES como un Derecho y al Estado responsable de garantizar su cumplimiento efectivo. Si bien Miranda (2013) y Marquina y Chiroleu (2015) lo plantean como desafío, es Rinesi (Chiroleu *et al.*, 2012) quien lo afirma como logro. El autor ofrece argumentos sobre la idea de ES como derecho y las acciones por parte del Estado para hacerlo tangible. Según Rinesi, concebir a la Universidad como un derecho e intentar hacerlo efectivo implica revisar la misión de las Universidades, de formadora de elites, a garante de un derecho. Al mismo tiempo, pone atención sobre los efectos de la evaluación en tanto valora especialmente la misión de la investigación y la docencia de posgrado, mientras que, la afirmación de derechos requiere inversiones principalmente en docencia de grado.

Otro instrumento para hacer efectivo este derecho (colectivo, social) es la política de territorialización que caracterizó esta etapa de creación de universidades, y la orientación local de la actividad extensionista e investigadora, que subyace en la idea de pertinencia.

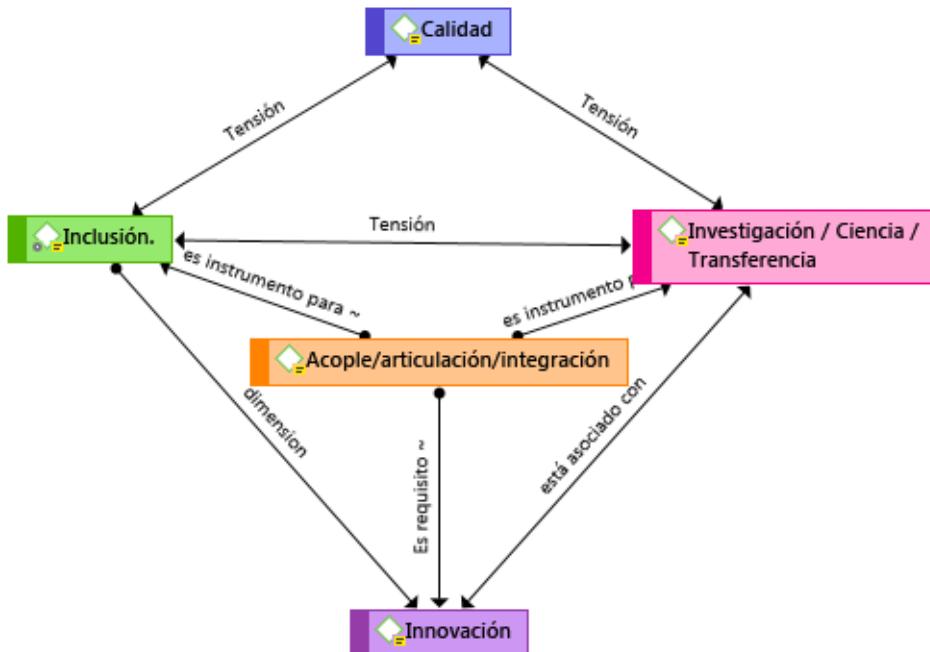
Sobre los avances en materia de afirmación de derechos, igual que para la inclusión, existen controversias. Por caso, Chiroleu (2018), si bien reconoce progreso en términos de aumento de la oferta y mejor acceso de los sectores postergados, duda sobre el impacto en la reducción de desigualdad.

Se procura pues, delinear las formas que asume la democratización externa de las universidades y los alcances de la expansión de derechos que se plantea en el plano discursivo. Al respecto se observa que esta postura se traduce operativamente a través de un conjunto de programas que aumentan la oferta educativa, la territorializan y mejoran el acceso de los sectores más postergados, pero no alcanza a reconocer la compleja articulación de las variables socioeconómicas, institucionales y del mercado de trabajo para incidir en una reducción de las desigualdades sociales. (Chiroleu, 2018, pág. 2)

LA INCLUSIÓN Y LAS OTRAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS Y PREOCUPACIONES DEL PERÍODO

En este último apartado se pone el foco en las relaciones entre la inclusión y las otras orientaciones de política universitaria que le son contemporáneas e interactuaron en sus interpretaciones, implementaciones y efectos. Tal como se resumía en la introducción de este artículo, las preocupaciones que coexistieron con la destacada política de inclusión fueron: la innovación, la articulación del SES, la calidad y su evaluación y la investigación y transferencia. Las relaciones entre estas orientaciones se muestran en la Figura n°4 y se desarrollan en los siguientes párrafos.

Figura n° 4. Ejes centrales de la política universitaria.



Fuente: elaboración propia

La innovación en este trabajo y en numerosas referencias dentro de los artículos analizados, es una idea vinculada con la autonomía de las IES, en tanto implica una conjunción de iniciativas proactivas de las propias universidades, junto a interpretaciones mediadas de las políticas públicas y compromiso para llevarlas adelante. La política de innovación, en cambio, entendida como la interfaz entre la política en materia de investigación y desarrollo tecnológico y la política industrial, se ha estudiado aquí de modo conjunto con las políticas de investigación.

A partir del análisis de las publicaciones se advierte que, hasta principios de este siglo, la innovación en ES era una excepción. Especialistas en el tema destacaban la inercia que caracterizaba al sector (Fernandez Lamarra, 2002). Sin embargo, aparece como una idea recurrente en los trabajos de la primera década de este milenio.

Las ideas de innovación e inclusión han mostrado en el análisis documental una relación dialéctica. Se afirma que la dimensión más innovadora de la política universitaria del kirchnerismo se refiere a la inclusión social. También se plantea la innovación como un requerimiento para poder encarar el principal desafío de la política universitaria del período, que es el de la inclusión. “La innovación en el abordaje de estos problemas es condición fundamental para cada una de las instituciones, que requieren pluralidad de perspectivas y modelos de organización específicos para enfrentarlos de acuerdo a sus contextos y características de los destinatarios” (Marquina & Chiroleu, 2015, pág. 14)

Al mismo tiempo, en una parte importante de las publicaciones (Fernandez Lamma, 2002; Mollis, 2007; Perez Rasetti, 2014; Marquina & Chiroleu, 2015; González & Claverie, 2017) se encuentra presente la idea de que las mayores innovaciones del período surgieron de la mano de las nuevas universidades. La nube de palabras alrededor del término innovación, muestra las palabras “nuevas” y “universidades”, como las más cercanas (por coincidir en más citas).

Figura n° 5. Nube de palabras del código Innovación.



Fuente: elaboración propia

Ese grupo de instituciones que fueron creadas en el período anterior, y que Perez Rasetti (2014) denomina “de proximidad” centraron sus esfuerzos en el desafío de la inclusión. Entre esas novedades se incluye la incorporación a la oferta de nuevas carreras específicas orientadas a la realidad local, un perfil de estudiante tradicionalmente ajeno a la ES, el despliegue de herramientas para atender a ese nuevo alumnado (becas, tutorías), estructuras académicas distintas al modelo de facultades, y estrecha articulación con otros actores sociales del contexto cercano.

Otra preocupación que caracterizó a todo el período analizado consiste en la necesidad de integrar el SES, articularlo con otros niveles educativos y vincularlo con diferentes actores sociales. La posibilidad de lograr mejores resultados en términos de inclusión, calidad y pertinencia mediante una mejor articulación aparece en reiteradas referencias. Por un lado, la articulación del sector universitario con la escuela media favorece la inserción de los nuevos estudiantes en la ES, desde el punto de vista curricular, pero también desde lo social y cultural, difundiendo lo que implica la vida universitaria y haciendo accesible la información sobre las distintas trayectorias académicas que ofrecen las IES. Al mismo tiempo, la mayor y mejor relación de las universidades con sus comunidades cercanas, permite ajustar esas ofertas a las necesidades de la región, lo que a la larga se traduce en una mayor inserción laboral de los graduados. Asimismo, el trabajo en red entre las IES, permite un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a contener a los estudiantes, generando condiciones propicias para que

puedan desarrollar sus estudios. Por ejemplo, el Programa de apoyo a Políticas de Bienestar Universitario, promovió acciones conjuntas tendientes al cuidado de la salud (nutrición, actividad física y universidades libres de humo, salud sexual, etc.), accesibilidad para sujetos con discapacidad, turismo universitario, jardines maternales para los hijos de estudiantes universitarios, universidades seguras, deporte universitario y recreación, entre otros. La integración del sistema es, por tanto, un elemento potenciador de la inclusión. Lo notable de este eje se refiere a que no necesariamente precisa de un mayor financiamiento, sino que se requieren acciones institucionales tendientes a acercar esos vínculos. La creación de organismos intermedios, tales como los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), con origen en la LES, contribuyeron a estrechar relaciones entre universidades, aunque los académicos no destacan resultados o impactos notables en esta materia.

En lo que respecta a la calidad y su evaluación, es entendida por los académicos como un desafío que tensiona con el de la inclusión. Una interpretación amplia de lo anterior podría llevar a pensar que mediante los mecanismos de evaluación y acreditación se sostiene un nivel de excelencia al que solo pueden acceder quienes estén mejor preparados. Sin embargo, Rinesi (Chiroleu *et al*, 2012) ofrece una explicación más precisa en tanto pone atención en los criterios y valoraciones subyacentes en las evaluaciones. Afirma que el cumplimiento efectivo del derecho a la ES requiere de esfuerzos en la docencia de grado, al tiempo que la evaluación externa, tal como se diseñó e instrumentó en nuestro país, promueve las actividades de investigación y el posgrado. Eso resulta en un incentivo para los académicos y las instituciones en dirigir sus esfuerzos y el presupuesto disponible hacia estas últimas, en detrimento de la enseñanza de grado. Es allí donde puede buscarse la razón de otra de las tensiones presentes, que es la que existe entre el objetivo de incluir y el desarrollo de la investigación, producción científica y transferencia tecnológica, que compiten con la docencia por los recursos limitados.

CONCLUSIONES

El conjunto de documentos analizados pone de relieve el protagonismo que tuvo el desafío de la inclusión en la política pública del sector universitario durante el período analizado. Esa orientación fue promovida desde el gobierno central y los organismos supra-nacionales, y fue adoptada por las instituciones como eje de los esfuerzos innovadores.

El despliegue de esa política también implicó una discusión y redefinición de lo que implica incluir. La igualdad de oportunidades, que se proponía garantizar posibilidades de acceso a la ES, y la equidad, que exige más esfuerzo a los sectores más acomodados, dieron paso a una idea más amplia de la democratización. Así, fue instalándose la preocupación por sostener el desempeño y el egreso de las minorías, y de ese modo compensar las desigualdades que generaban resultados diferentes. Una dimensión específica de la política universitaria del período, que surgió como emergente, es la desigualdad de género.

Los dos principales mecanismos que se usaron para implementar esta política fueron: la creación de universidades y las ayudas económicas a los estudiantes. Al mismo tiempo, esto se acompañó con estrategias institucionales por parte de las universidades, tales como tutorías, tendientes a contener a los estudiantes.

Con relación al vínculo que une el desafío de la inclusión con los otros lineamientos de la política universitaria de la década, es de complementariedad y sinergia en el caso de la innovación y la articulación, mientras que existe tensión entre la inclusión y los ejes de investigación y la evaluación de la calidad.

La valoración de la política inclusiva es materia de controversias. Se reconoce el aumento del presupuesto, la ampliación del sistema, el mayor acceso a la ES y el logro de resultados menos dispares. Sin embargo, el complejo desafío de la inclusión también debe traducirse en oportunidades de acceso al mercado laboral, lo que escapa al alcance de este trabajo y los artículos analizados.

REFERENCIAS

- Chiroleu, Adriana (2017). ¿Educación superior para todos?. Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile. *Universidades*, (74), 31-40.
- Chiroleu, Adriana (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista*, 34.
- Chiroleu, Adriana, Marquina, Monica, & Rinesi, Eduardo (. (2012). *La política Universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, Adriana, Suasnádar, Claudio, & Rovelli, Laura (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- CRES. (1996). Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. La Habana. Cuba.
- CRES. (2008). Declaración de Cartagena de Indias sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cartagena.
- Didou, Sylvie, Luchilo, Lucas, Piscoya Hermoza, Luis, & Stubrin, Adolfo (2013). *La formación internacional de los científicos en América Latina. Debates recientes*. . México D. F.: ANUIES, Dirección de Medios Editoriales.
- Dubet, François. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva sociedad*, (239), 42-50.
- Dunne, Danielle D. & Dougherty, Deborah (2016). Abductive reasoning: How innovators navigate in the labyrinth of complex product innovation. *Organization Studies*, 37(2), 131-159.
- Fernandez Lamarra, Norberto (2002). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: IESALC.
- Fernandez Lamarra, Norberto (2010). *Hacia una nueva agenda de Educación Superior en América Latina*. México: ANUIES.

- Fernandez Lamarra, Norberto (2015). *La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. Tres de Febrero: Universidad Tres de Febrero.
- Glaser, Barney G., & Strauss, Anselm L. (2009). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Transaction publishers.
- González, Giselle, & Claverie, Julieta A. (2017). Planeamiento de la educación superior en Argentina: Entre las políticas de regionalización y los procesos de innovación universitaria (1995-2015). *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, n°5, 1-36.
- Marquina, Monica, & Chiroleu, Adriana (2015). ¿ Hacia un nuevo mapa universitario?: La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, (43), 7-16.
- Miranda, Estela (2013). Políticas de Inclusión en la Educación Superior en Argentina. *VII ENCUENTRO NACIONAL Y IV LATINOAMERICANO: "La Universidad Como Objeto de Investigación"*. San Luis.
- Miranda, Estela, & Paciulli Bryan, Newton (2011). *(Re)Pensar la Educación Pública*. Córdoba. Argentina.: FFyH - UNC.
- Mollis, Marcela (2007). La educación superior en Argentina: balance de una década. *Revista de la educación superior*, 36(142), 69-85.
- Mollis, Marcela (2016). La educación superior universitaria en los tiempos de Néstor y Cristina Kirchner. *Revista de Educación Superior del Sur Global-RESUR*, 57-87.
- Naidorf, Judith, Perrotta, D., Gómez, S., & Riccono, G. (2015). Políticas universitarias y políticas científicas en Argentina pos 2000.: Crisis, innovación y relevancia social. *Revista Cubana de Educación Superior*, 34(1), 10-28., 10-28.
- Perez Rasetti, Carlos (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y Conocimiento*, (2), 8-32.
- Pugliese, Juan Carlos (2003). *Políticas de estado para la universidad argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. SPU.
- Pugliese, Juan Carlos (2004). *Universidad, Sociedad y Producción*. SPU.
- Rinesi, Eduardo (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad (1er ed.)* . Los Polvorines. : Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. IECCONADU.
- SPU. (2006). *Lineamientos sobre la Política Universitaria Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Suasnabar, Claudio (2011). Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas. . *Pensamiento Jurídico*, (31), 87-103., (31), 87-103.
- Suasnábar, Claudio, & Rovelli, Laura (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. . *Innovación Educativa*, 11(57).
- Suasnábar, Claudio, & Rovelli, Laura (2016). Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina. *Pro-Posições*, 27(3), 81-104., 81-104.
- UNESCO. (1998). Declaración Mundial sobre Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción. Conferencia Mundial sobre la ES. Paris. Francia.
- UNESCO. (2009). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009:La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. París. Francia.
- Viyentes, Rut (2004). *Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad*. Editorial de las Ciencias.