

El giro de la educación superior hacia el territorio local: el caso de las universidades del Conurbano Bonaerense

Año
2019

Autores
Toribio, Daniel; Guerini, Andrea y Flores,
Karina

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Toribio, D.; Guerini, A. y Flores, K. (2019). *El giro de la educación superior hacia el territorio local: el caso de las universidades del Conurbano Bonaerense*. 1er Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



El giro de la educación superior hacia el territorio local: el caso de las universidades del Conurbano Bonaerense

Línea N° 2. Universidad, gobiernos subnacionales, movimientos sociales y gestión del territorio

Autores:

Primer autor: Toribio, Daniel.

Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús. 29 de Septiembre 3901, Remedios de Escalada. dtoribio@unla.edu.ar

Segundo autor: Guerini, Andrea.

Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús. 29 de Septiembre 3901, Remedios de Escalada. alguerini@hotmail.com

Tercer autor: Flores, Karina.

Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús. 29 de Septiembre 3901, Remedios de Escalada. keflores@unla.edu.ar

Palabras clave: universidades - Conurbano - inclusión

Introducción

En esta ponencia se considera el caso de las universidades del Conurbano Bonaerense como una manifestación del giro que la educación superior experimentó, en las últimas décadas, hacia la problemática del territorio local. Esto implica remitir un caso particular a una tendencia que se manifiesta en otros países y regiones, lo que a su vez exige efectuar alguna precisión sobre las particularidades del caso que se analiza respecto de la tendencia general. Para lograr tal propósito, en primer lugar se procurará caracterizar este giro de la educación superior hacia el territorio local y, en especial, se considerarán las interpretaciones que se han efectuado de este cambio. Asimismo, se reparará en los diferentes contextos en los que en nuestro país se alegó atender las necesidades y demandas regionales y locales para la creación de universidades.

Luego, se abordará nuestro tema de estudio: las universidades del Conurbano Bonaerense y, en particular, se tratará de considerar su relación con la comunidad y el territorio local. Al respecto se presentará un proyecto de investigación que se realiza en la UNLa y que tiene

como objetivo considerar el impacto de estas universidades en el territorio en el que están insertas.

Algunas consideraciones sobre el alcance y los sentidos de este giro de la educación superior hacia el territorio local

La Universidad moderna se desarrolló relacionada con el Estado Nacional, quien proporcionaba los fondos necesarios para atender las diferentes funciones universitarias y otorgaba la validez nacional de los títulos. La relación de la Universidad con el Estado no ha sido idéntica en los diferentes países, lo que se debió a diversos factores: el grado de centralización del Estado, el dinamismo de la sociedad civil, el desarrollo del sistema educativo y del sistema de ciencia y tecnología, el peso del mercado en las cuestiones sociales, etc. Esto dio lugar a los diferentes sistemas de coordinación que describió Clark (1991), que se caracterizaban por la primacía del Estado, el mercado o lo que él denominaba la "oligarquía académica". Estos sistemas conformaron las respectivas tradiciones, en las que las universidades tuvieron más o menos autonomía y los estados ejercieron políticas más o menos centralizadas.

Más allá de las diferencias nacionales, las políticas neoliberales implementadas, primero, en los países de mayor desarrollo económico y, luego, en los otros, trajeron consecuencias que presentan algún grado de semejanza: en primer lugar, se impulsó a las universidades a buscar fuentes de financiamiento alternativas al presupuesto estatal y, en segundo lugar, el Estado dejó de efectuar un control burocrático directo sobre las universidades y se crearon agencias de evaluación que efectúan un control indirecto que repara en la calidad los recursos, procesos y productos universitarios (Neave, 2001).

Estas políticas universitarias formaban parte de los procesos de descentralización del Estado, en los cuales se transfirieron o delegaron funciones de gestión a los ámbitos regional y local. En este sentido, el caso de las Autonomías españolas es uno de los más radicales ejemplos de redefinición de las funciones de los diferentes niveles del Estado (Neave, 2001).

Estos cambios, en los sistemas europeos, trajeron mayor autonomía para las universidades, pero a la vez implicaron que se evaluaran sus actividades y se les requiriera que rindan cuenta del uso de los fondos que se les asignan. En las universidades de los Estados Unidos

estas políticas no tuvieron el mismo impacto porque la evaluación institucional se practicaba desde mucho antes y el financiamiento siempre fue diversificado: fondos nacionales y estatales y fondos privados, provenientes de aranceles de cobrados a los estudiantes y donaciones recaudadas por las fundaciones de las universidades.

En América Latina, las restricciones presupuestarias estatales dieron lugar a que la demanda por estudios universitarios se canalizase a través de las universidades privadas, que aumentaron su participación de un modo muy significativo: de un 16 % en 1960 a más del 50 % en el presente (Rama, 2017); aunque con diferencias muy apreciables: en Brasil la matrícula privada supera el 80 % de la matrícula universitaria y en Argentina, el 20 %, lo que muestra que en nuestro país la tradición de la universidad pública y gratuita siguió siendo muy fuerte.

Esta inflexión de la educación superior es un proceso que primero se registró en la educación superior no universitaria, a través de los Politécnicos en Gran Bretaña y los Institutos Universitarios Tecnológicos en Francia, por ejemplo, con ofertas vinculadas al mercado laboral regional y apoyadas por los gobiernos locales (Neave, 2001). Y como parte de la descentralización educativa que se implementó tras la crisis del Estado Benefactor, tuvo múltiples interpretaciones: unos sostuvieron que delegar los servicios educativos a las realidades locales favorecería que respondiesen a sus necesidades y, además, se pudiesen gestionar de un modo más adecuado; otros, que el objetivo era reducir los gastos del Estado Nacional transfiriendo los servicios sin transferir los fondos ni las capacidades de gestión, como sucedió en nuestro país con los niveles primarios, secundario y terciario.

Si nos circunscribimos al nivel universitario, en Argentina este proceso de regionalización de la oferta universitaria se advierte con claridad a partir de la década del '70 y, también, es susceptible de ser interpretado de diversos modos. La creación de nuevas universidades públicas en el interior de nuestro país se produjo en etapas bien delimitadas, que habitualmente se mencionan de un modo elocuente como "oleadas".

La primera de estas etapas tuvo lugar después de los conflictos producidos en las Universidades Nacionales de Córdoba y Rosario en 1969, que formaban parte de una amplia resistencia a la dictadura militar, ante lo cual el gobierno diseñó el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971 - 1975, que comprendía la creación de nuevas universidades

nacionales en el interior del país y el redimensionamiento de las existentes. Se implementó entonces el plan diseñado por Alberto Taquini (h), cuya justificación pública era contribuir al desarrollo regional, por lo que contó con apoyo de diferentes sectores y generó expectativas que superaron las previsiones de los impulsores de la medida. De este modo, entre 1971 y 1975, se crearon quince universidades nacionales en provincias y localidades del interior del país. La segunda etapa de expansión de las universidades nacionales se produjo entre 1989 y 1995, cuando se crearon siete nuevas instituciones, seis de ellas en el Conurbano Bonaerense, lo que para algunos tuvo como finalidad recortar el peso de la UBA, y se nacionalizaron dos universidades provinciales. Y la tercera etapa, se registró entre el año 2003 y 2015, con la creación de 24 nuevas instituciones universitarias estatales, dentro de las cuales seis están ubicadas en el Conurbano Bonaerense. Esta última etapa fue interpretada por algunos como un modo de financiar la política en los municipios. Más allá de las motivaciones gubernamentales para la creación de estas universidades y de los sectores que en cada caso las acompañaron, en contextos tan diferentes como los tres mencionados, cabe destacar que en todos los casos ampliaron la cobertura del nivel universitario y, en este sentido, facilitaron la inclusión de nuevos sectores sociales a este nivel educativo, porque permitieron que pudiesen estudiar jóvenes del interior cuyas familias no podían financiarles la estadía en otra provincia; canalizaron expectativas de personas que no habían podido estudiar al terminar la escuela secundaria y, en especial, motivaron a los jóvenes de las provincias y localidades donde fueron creadas para seguir sus estudios universitarios.

En función de lo afirmado en el párrafo anterior, se podría conjeturar que el modo de expansión de los estudios universitarios en nuestro país se produjo mediante la creación de nuevas universidades nacionales en el interior del país y en el Conurbano Bonaerense. Para ello debe tenerse en cuenta que la matrícula universitaria privada recién en la primera década de este siglo superó el 15 % que tuvo históricamente (Rama, 2017) y llegó al 21 % en el 2017 (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias, 2017). Este crecimiento en parte se explica por la captación de estudiantes en carreras a distancia que se concentran en dos Universidades privadas, la Siglo XXI y la Católica de Salta (Rama, 2017).

Sin dudas este predominio de las universidades públicas en la captación de la matrícula universitaria está relacionado con la gratuidad, que rige en las mismas desde que fue establecida en 1949 por un decreto del entonces Presidente de la Nación, Juan Domingo Perón, y también con el ingreso irrestricto, reestablecido en 1983 con la recuperación de la democracia, ya que la Dictadura militar había impuesto cupos para el ingreso y el arancel universitario.

La gratuidad, el ingreso irrestricto y la autonomía son factores constitutivos de la universidad pública en Argentina y conquistas muy sentidas por la comunidad universitaria, que hasta el presente han significado un dique de contención a los afanes privatistas del neoliberalismo.

Si la creación de nuevas universidades públicas en ciudades y localidades donde no existía oferta educativa de este nivel de estudios ha sido el medio por el cual se amplió la cobertura de este nivel y se incorporó a nuevos sectores sociales, ello ha sido posible porque estas instituciones, de algún modo, tuvieron en cuenta las expectativas, demandas y necesidades del territorio y la comunidad local. Para analizar este punto con más detenimiento, se va a considerar el caso de las universidades del Conurbano Bonaerense.

El caso de las universidades del Conurbano Bonaerense

Esta ponencia forma parte de una línea de investigación sobre las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense que se desarrolla en la Universidad Nacional de Lanús, en cuyo marco en un primer proyecto se indagó sobre la posibilidad de postular, al menos como hipótesis, que estas universidades constituyan nuevos modelos universitarios que se inscriben en el proceso de expansión de la cobertura de este nivel educativo, que es una tendencia que con diferentes ritmos e intensidades, se registra en la mayoría de los países desde mediados del siglo XX. Y en un segundo proyecto, que está en curso, se pretende considerar el impacto que estas universidades tienen en el territorio.

Como se ha dicho, las universidades del Conurbano fueron creadas en diferentes etapas: en los '70, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora; entre 1989 y 1995, las Universidades Nacional de La Matanza, Quilmes, San Martín, General Sarmiento, Lanús y Tres de Febrero y entre 2008 y 2015, las Universidades Nacionales Arturo Jauretche, de

Avellaneda, José C. Paz, Moreno, Oeste, Hurlingham, Guillermo Brown y Scalabrini Ortiz¹.

A pesar de haber sido creadas en contextos muy diferentes, en especial, en lo referido a las políticas públicas que se impulsaban en cada etapa y de que cada una de estas universidades tiene un proyecto institucional propio, que determina el peso que le asignan a las distintas funciones y qué fines le adjudican a cada una de ellas, lo que se ha podido observar es que las políticas de estas universidades presentan orientaciones que se asemejan: el ingreso y la preocupación por la retención de los estudiantes, mediante dispositivos institucionales que procuran sostener a los estudiantes con condiciones más desfavorables; el peso de las problemáticas locales en la definición de la oferta educativa y las líneas de investigación; la intensa vinculación con el estado, la comunidad y el territorio locales; gestiones centralizadas con capacidades decisorias para implementar los respectivos proyectos institucionales, que tienen un alto grado de adhesión por parte de las respectivas comunidades universitarias; entre otras.

Se podrá alegar que algunos de estos rasgos no son exclusivos de estas universidades del Conurbano y que, justamente, forman parte del giro u orientación de las universidades hacia las realidades locales y regionales que, como se ha visto, se ha producido en distintas latitudes; pero lo que se advierte es que estas nuevas instituciones son más permeables y ágiles para adaptarse a los actuales requerimientos y, además, en sus proyectos institucionales, misiones, valores y estatutos se destaca que su finalidad consiste en atender a las necesidades y demandas de la comunidad y el territorio local y promover su desarrollo.

Por otra parte, el territorio en el que están insertas estas universidades también presenta rasgos muy definidos: fue uno de los escenarios de la movilidad social ascendente producida por las políticas que se impulsaron en el marco del Estado Benefactor y el proyecto sustitutivo de importaciones y por efecto de las políticas neoliberales, se desindustrializó y se convirtió en una región con profundas desigualdades sociales, donde vastos sectores padecen pobreza e indigencia.

¹ En los proyectos de investigación que se han referido, estas dos últimas universidades no fueron incluidas porque cuando se formuló el primero de ellos, aún no estaban en funcionamiento.

Mientras los medios masivos estigmatizan al Conurbano como un territorio dominado por la violencia, el narcotráfico y la marginalidad, en contraste con este estereotipo, las quince universidades que se crearon en este territorio, con sus particularidades, han favorecido la democratización universitaria, es decir, el acceso de nuevos sectores sociales a este nivel educativo. Esto se pone de manifiesto al observar el acceso de jóvenes y no tan jóvenes, provenientes de familias que antes no había accedido a este nivel educativo -y en muchos casos, tampoco al nivel medio-, en proporciones que superan lo que sucede en las grandes universidades (Miras, Saulo, Tarzibachi y Rico, 2017) y el alto porcentaje de estudiantes que proviene de los partidos donde están ubicadas estas instituciones y de los más próximos (Pérez Rasetti, 2014). Ambos factores son indicios elocuentes de que muchos estudiantes de estas universidades no hubiesen accedido a las dos grandes universidades cercanas, la UBA y La Plata, en especial por lo que estas instituciones representan en el imaginario social y, en particular, en los sectores que no han accedido a ellas.

La inserción lograda por estas universidades en su territorio se corrobora si se repara en que todas estas universidades han logrado crecer rápidamente y algunas de ellas de un modo muy vertiginoso, captar nuevos estudiantes y lograr que muchos de ellos se gradúen, lo que constituye una muestra de que su oferta educativa resulta pertinente y que sus políticas de ingreso, retención y graduación son adecuadas. Del mismo modo, la intensa actividad de vinculación y cooperación con los municipios, las ONG, diversos sectores sociales y sectores productivos, también es un indicador del cumplimiento de los objetivos institucionales y de la consolidación de estas universidades.

Ahora bien, esta orientación a la comunidad y el territorio local no ha sido analizada en términos del impacto que en ellos producen estas nuevas universidades. Por ello, en el proyecto de investigación que da lugar a esta ponencia y que se halla en curso se pretende reparar en el impacto que estas universidades producen en el territorio, a través de las actividades que realizan en las distintas funciones y en la percepción que de las mismas tienen sus destinatarios y beneficiarios. En atención a la factibilidad del proyecto, se seleccionaron dos instituciones: las Universidades Nacionales de Lanús y Arturo Jauretche. Para observar este impacto, en una primera etapa se va efectuó una tipificación de las actividades que estas universidades realizan en función del medio local. Para ello, se analizaron las carreras de grado y se reparó en el tipo de carrera: grado, título intermedio,

tecnicatura o ciclo; si es presencia o a distancia; si respondía a una vacancia regional, nacional y/o a una necesidad de la región; si había sido prevista en el proyecto institucional de la universidad y si continúa dictándose. En los proyectos de investigación se consideró si están referidos a problemas o temas locales, a qué campo disciplinar pertenecen y cuáles son sus objetivos. En las actividades de cooperación o extensión, se observó su dependencia institucional y la normativa por la que están regidas; de qué tipo son: acciones, proyectos o programas y su propósito: capacitación, asistencia técnica, programas socio-comunitarios, articulación con otros actores sociales, comunicación o divulgación de conocimientos y culturales en las que participan actores comunitarios. Y, por último, en las actividades de vinculación, se analizaron los convenios con el sector productivo y se consideró la localización de la empresa, a qué sector pertenece (industrial o de servicios) y el objeto del convenio (pasantía, práctica preprofesional, asistencia técnica o desarrollo). En una segunda etapa, se prevé entrevistar a algunos informantes clave entre los destinatarios o beneficiarios de estas actividades.

En este proyecto, el territorio no es entendido solo como espacio físico pasivo en el que están ubicadas estas universidades, sino como la forma en que ese espacio es habitado, socializado, humanizado, transformado y, por ello, implica una red de relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí y entre estos y el espacio o ambiente. En este sentido, el territorio es el resultado de una trama de relaciones sociales, en donde las formas y disposiciones en el espacio no son impuestas de una vez y para siempre, sino que al igual que la sociedad, están en constante transformación, reorganización y sujetas a múltiples tensiones y juegos de actores sociales (Moretti, 1999).

¿Qué se ha podido observar hasta ahora? En el caso de las carreras de grado, se advierte que se ha considerado, en muchos casos, si la carrera existía en la región y si respondía a una necesidad o demanda local o regional. En relación con los estudios de grado, también se observan los dispositivos de acompañamiento de los estudiantes, que comienzan en el ingreso y prosiguen durante la carrera. En los proyectos de investigación, el peso de las temáticas o problemáticas locales y regionales es muy significativo, en todas las disciplinas, y las actividades de cooperación o extensión son un rasgo que caracteriza a las dos universidades estudiadas y comprende los diferentes propósitos que se han señalado: capacitación, actividades culturales, etc.

Comentarios finales

Mediante la expansión de la educación superior, se han ido incluyendo en forma progresiva nuevos sectores sociales a este nivel educativo. La orientación a atender las demandas y necesidades locales forma parte de ese proceso; más allá de las motivaciones que los estados hayan tenido en el marco de las políticas neoliberales para descentralizar el financiamiento en los gobiernos provinciales o locales.

En nuestro país, la regionalización de las universidades es un proceso de larga data que, si bien ha respondido a la tendencia general, ha tenido su propio ritmo y particularidades, y en las últimas décadas se profundizó y comprendió al Conurbano Bonaerense, en una transformación que ha sido calificado como la "vecinalización" de la universidad (Pérez Rasetti, 2014), en la medida en que este nivel educativo llega a localidades donde vive una población que, mayoritariamente, no accedía a este nivel educativo.

Ahora bien para que la población de estas localidades pueda acceder y terminar sus estudios universitarios, estas nuevas universidades han generado políticas que las diferencian del modelo tradicional de universidad, que era elitista y excluyente. Por esta razón parece atinado considerar a estas universidades como nuevos modelos universitarios.

Estas transformaciones plantean interrogantes de dos tipos: por un lado, qué impacto producen en el territorio estas universidades, en qué medida los destinatarios de las actividades de estas instituciones se apropian de las mismas, cuál su contribución al desarrollo y a la integración social, etc., que son las preguntas que se consideran en el proyecto de investigación que da lugar a esta ponencia. Pero, por otro lado, también se plantea en qué medida estos nuevos estudiantes modifican las prácticas universitarias y renuevan los roles docentes, acercan nuevos problemas para la investigación y exteriorizan la presencia de la comunidad en la universidad.

Bibliografía citada

Clark, B. *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Mexico: Nueva Imagen - Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Política, Universitarias, Departamento de Información Universitaria, *Estadísticas Universitarias. Síntesis Informativa. 2017 - 2018*. Buenos Aires, 2017.

Miras, L.; Saulo, H.; Tarzibachi, M. y Rico, M. J. "Democratización de la educación superior en Argentina. Una aproximación desde las estadísticas universitarias nacionales", ponencia presentada en *XII Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2017.

Moretti, F. *Atlas de la novela europea, 1800-1900*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Neave, G. "Universidad y comunidad. ¿Relaciones peligrosas?" en *Encrucijadas*, Año Uno, Número Doce, octubre de 2001.

Pérez Rasetti, C. "La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores", en *Integración y Conocimiento. Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación del Mercosur*, N° 2, Año 2014. pp. 8 - 32.

Rama, A. *La nueva fase de la universidad privada en América Latina*, Teseo - Universidad Abierta Interamericana, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017