

**Universidad, desarrollo y territorio: una aproximación a la política de expansión institucional del gobierno nacional (2007-2015)**

José Luis Zárate

Observatorio de Educación Superior– UNSAM

jlzarate@unsam.edu.ar

**1. Presentación**

El presente trabajo constituye el producto de una serie de análisis y elaboración de documentos sobre los fundamentos político-institucionales de la creación de Universidades Nacionales durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner. A través de los diversos apartados se intentará elucidar los rasgos principales adoptados por la política de expansión institucional en el período 2007-2015<sup>1</sup>, logrando una caracterización de los modelos de universidad planteados en dicha política. En este abordaje se procurará reconocer las diversas lógicas implicadas en estos procesos a partir del despliegue institucional de las nuevas casas de estudios respecto a su misión y finalidades sociales.<sup>2</sup>

El objeto de indagación será el impacto y contribución al desarrollo local, territorial y económico por parte de esta política de expansión institucional a partir del año 2007. Los instrumentos y herramientas de análisis empleadas para esta etapa fueron las siguientes:

- Leyes de creación,
- Proyectos de prefactibilidad institucional,
- Dictámenes de CONEAU sobre la puesta en funcionamiento,
- Estatutos Universitarios,
- Caracterización de la oferta de pregrado y grado.

---

<sup>1</sup> En este estudio se analizarán a las Universidades Nacionales que se crearon entre los años 2007 y 2011 y que están en pleno funcionamiento o en vías de su normalización, a saber: Río Negro, Avellaneda, Arturo Jauretche, Chaco Austral, Villa Mercedes, Oeste, Moreno, José C. Paz y Tierra del Fuego.

<sup>2</sup> Las Universidades que se crearon en 2014 (Universidad Nacional de Hurlingham, Universidad Nacional de las Artes, Universidad Nacional de los Comechingones, Universidad Nacional de Rafaela, Universidad Nacional de Alto Uruguay) y en el año 2015 (Universidad Pedagógica Nacional y Universidad Nacional “Guillermo Brown”) no serán objeto de análisis en este Informe debido a que aún no han desarrollado sus actividades y funciones como tales.

- Relevamiento de fuentes bibliográficas y documentos

A través del análisis e interpretación de la información recolectada se trató de determinar en qué medida estos procesos de expansión institucional llevados a cabo durante la última década se imbrican con las dinámicas y modelos de desarrollo económico, tecnológico y social implementados en nuestro país a partir de 2003. De lo que se trata es de deconstruir la matriz de la nueva política universitaria y evaluar el impacto real de estas nuevas instituciones en la reconstrucción del saber. en relación al proyecto institucional, diseño de la oferta académica, estructuras organizativas y formas de gobiernos de estas instituciones.

## **2. El contexto de un nuevo paradigma epocal: modelo de desarrollo con inclusión social**

Creemos que a partir de los primeros años del siglo XXI se asistió a un “cambio de época” que implicó la conformación de un nuevo paradigma político-institucional que se expresa en diferentes niveles y dimensiones (Svampa, 2008). A nivel nacional, en el año 2003 se produce un pasaje del paradigma económico neoliberal al productivismo-inclusivo (García Delgado, 2013). El nuevo esquema ya no se apoyaría sobre la valorización financiera y el despliegue de un Estado mínimo como durante los años noventa. El modelo de desarrollo ha pregonado un rol estatal activo y regulador, que se combina con políticas de industrialización vía sustitución de importaciones, desendeudamiento y retenciones al sector agropecuario.

Así las cosas, el kirchnerismo puso de manifiesto una nueva relación del Estado con la sociedad y el mercado a partir de la recuperación de la primacía de lo político por sobre la economía. El modelo societal puesto en marcha a través de una importante batería de políticas públicas le otorgó centralidad al Estado como factor de desarrollo económico social que recoge la tradición del pensamiento latinoamericano. El sistema Universitario Argentino no podía estar ajeno a este cambio de paradigma en las políticas públicas.

Este cambio de paradigma (que también se habría manifestado a escala regional y global) ha sido debatido extensa e intensamente dentro del campo de las ciencias

sociales y políticas respecto de la caracterización del kirchnerismo ya sea como “populismo” (Laclau, 2005), “posneoliberalismo” (Borón, 2003), “neodesarrollismo”, “neokeynesianismo” o simplemente como “proyecto nacional y popular”. En cualquiera de los casos, más allá de los matices formulados en los distintos enfoques teóricos existiría cierto acuerdo en considerar que las transformaciones operadas en nuestro país produjeron impactos o *puntos de inflexión* principalmente en tres dimensiones de la realidad social: socioeconómica, política y cultural.

Respecto a la dimensión socioeconómica –que es central para nuestro estudio- se evidencia una ruptura del carácter asistencial de las políticas focalizadas. La política económica y social persiguieron objetivos tales como el desarrollo, la inclusión, la industrialización y el impulso del mercado interno; la recuperación del empleo y las protecciones sociales, que fueron los ejes principales de estas transformaciones. Es por ello que en este entramado las universidades y el sistema científico tecnológico en su conjunto desempeñaron un papel crucial en la consolidación del modelo de país. Es precisamente sobre este marco donde se deben evaluar los procesos de expansión institucional considerando la pertinencia del mismo y el impacto generado sobre los modelos productivos del territorio en el cuál se asentaron estas Universidades. Un breve repaso sobre los antecedentes en la materia nos permitirá comprender cabalmente los rasgos principales que estas políticas tuvieron en las nuevas instituciones universitarias

### **3. Los estudios y perspectivas sobre las políticas de expansión institucional universitaria en Argentina**

#### *3.1. La creación de Universidades Nacionales de los años 70: Planificación del sistema universitario y desarrollo regional*

En el campo de los estudios sobre historia y política de la educación superior en Argentina existen diversos trabajos que abordaron esta temática con diferentes grados de profundización. Dados los alcances de este informe se plantearán de modo sintético y resumido las principales líneas de interpretación esbozadas por los principales analistas.

La política de expansión institucional del sistema universitario en Argentina tiene larga data. Inclusive antes del “Plan de Nuevas Universidades” del desarrollismo

autoritario de los primeros años 70, el primer peronismo impulsó el desarrollo del sistema universitario con la creación de la Universidad Obrera Argentina y con el planteamiento de un mayor compromiso social de las casas de altos estudios.

No obstante lo anterior se destaca la reflexión sobre esta importante etapa de expansión universitaria en el país acontecida entre 1971 y 1973 que adquiere centralidad para comprender la dinámica actual de crecimiento y diversificación institucional desde 2007 en adelante. Muchos de los rasgos de estos procesos iniciáticos arrojan importantes elementos conceptuales y metodológicos para caracterizar la orientación y desarrollo académico-institucionales de las recientes creaciones de Universidades Nacionales. En esta ocasión abordaremos los puntos de convergencias y divergencias que presenta este ciclo de creaciones de universidades tanto en el conurbano Bonaerense como en el interior del país con el del denominado “Plan Taquini”. Para ello concentraremos inicialmente la atención en la expansión institucional promovida en los primeros años setenta.

Respecto a este plan de creación de Universidades cabe mencionar los trabajos de Daniel Cano sobre la Educación Superior en Argentina (Cano, 1985) y de Laura Rovelli (2009) que constituyen una fuente analítica de valor para comprender las dinámicas de expansión del sistema universitario en las diversas provincias en los años 70. Tanto Cano como Rovelli coinciden en que el Plan de Nuevas Universidades debe ser cabalmente comprendido si se tiene en cuenta la preocupación del gobierno militar del período 1966-1973, autodenominado “Revolución Argentina”, para idear nuevos modelos universitarios cuyo objetivo principal de modo latente ha sido la contención de la contestación social y la deslegitimización estatal en el ámbito universitario. Este plan se caracterizó por la creación de 13 universidades nacionales tanto en el conurbano bonaerense sur y oeste (Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de Luján) como en provincias del sur y el norte argentino. Esta expansión se dio a partir de la fundación de nuevas instituciones, la subdivisión de instituciones preexistentes y la nacionalización de universidades de carácter provincial. Precisamente estas características también se encuentran presentes en el actual ciclo de expansión universitaria.

Según Cano (1985) además de perseguir una finalidad política al descongestionar la matrícula de las “sobredimensionadas” universidades tradicionales como la UBA y la

UNLP, el “Plan Taquini” introdujo un nuevo modelo de organización académica dentro del sistema universitario al promover instituciones más flexibles con estructuras departamentales o matriciales centrado en el esquema del “campus universitario” propias del modelo universitario americano. Uno de los propósitos subyacentes de este Plan consistía en la creación de dos circuitos universitarios diferenciados. El del viejo modelo profesionalista versus el nuevo modelo de “*research universities*” que se pretendía instalar. Desde su oferta académica innovadora estas Universidades lograron plasmar proyectos a tono con el ideario desarrollista imperante en esa época.

Por su parte, Rovelli (2009) ha destacado el rol desempeñado por los expertos y técnicos en la formulación de la política universitaria. No hay que olvidar que uno de los rasgos del Estado burocrático autoritario definido magistralmente por O’Donnell (1982) era el creciente peso de una tecnocracia que tenía por objetivo principal normalizar la economía a través de programas de estabilización. No era de extrañar que un gobierno autoritario que pregonaba la supresión de la política por la administración de la cosa pública le otorgase primacía a la planificación en los procesos de toma de decisiones (Cavarozzi, 2006). En este escenario, la expansión institucional del sistema universitario de los años setenta estuvo asociada a dos tendencias contradictorias. Por un lado, las propuestas de creación de nuevas universidades se ligaron a intereses y demandas del medio para promover el desarrollo regional. Por otro lado, esos proyectos al mismo tiempo evidenciaron disputas políticas de la época, cristalizadas en las relaciones de fuerza entre los cuadros técnicos y los militares por el control general del proceso de creaciones. Así las cosas, el impacto de esta política de expansión institucional ha sido sumamente relevante para configurar un sistema universitario crecientemente complejo y heterogéneo. La creación de nuevas universidades en los años setenta bajo diferentes modalidades fue uno de los primeros intentos de modernización del sistema universitario de cara a una difusa agenda de desarrollo nacional.

### 3.2. *La creación de Universidades Nacionales de los años noventa: nuevas relaciones entre la Universidad, el Estado y el mercado*

Respecto al ciclo más importante de creación de nuevas universidades nacionales en el conurbano interesa mencionar algunas de las conclusiones del reconocido estudio de Ana García de Fanelli (1997) titulado *Las Nuevas Universidades del Conurbano Bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. En este trabajo, García de Fanelli señala un aspecto crucial que nos permitirá luego diferenciar ambos procesos, no solo por los diferentes contextos históricos que le dieron origen, sino principalmente por un rasgo fundamental que dejó un sello al primer proceso al enmarcarlo en el horizonte más amplio y profundo de los procesos de reformas de la educación superior que comenzó a cristalizarse desde 1993. Por lo tanto, la misión, las demandas y la construcción del mercado académico del que participaron las Universidades Nacionales de Quilmes, General Sarmiento, San Martín, La Matanza, Lanús, Tres de Febrero y Villa María pudieron dar una nueva impronta al sistema universitario al calor de las grandes transformaciones que se venían operando desde los primeros años noventa.

Según Fanelli (1997), el proceso de creación de universidades en la década del noventa intentó impulsar un “nuevo modelo de universidad” diferenciado de las Universidades tradicionales como la UBA y la UNC. Estas nuevas instituciones tuvieron los siguientes rasgos distintivos:

- A través de su denominación le otorgaban primacía al valor de lo local por sobre lo provincial o regional. Esto no es menor dado que surgen como iniciativas y demandas de gobiernos y actores locales.
- Conformaron un modelo de universidad “mixto” de formación profesional y académico-científico.
- Contribuyeron a la desconcentración de la matrícula que en ese entonces se dirigía principalmente a la UBA y la UNLP.
- Desarrollaron una oferta académica innovadora (o no tradicional) estructuradas tanto en carreras de corta duración (títulos de técnicos o intermedios), como en carreras de larga duración (licenciaturas, profesorado e Ingenierías).
- El perfil de sus estudiantes tenía mayor edad al que asistía a las universidades tradicionales, residía principalmente en el mismo partido donde está asentada la universidad y pertenecen a hogares de estratos socioeconómicos más bajos.
- Desarrollo de políticas de ingreso con eje en la nivelación de conocimientos.

- Organización académica flexible a través de Departamentos, Institutos, Centros, Escuelas.
- Esquema de gobernanza centrada en fuertes liderazgos de los rectores.
- Nueva política de reclutamiento y remunerativa para docentes y personal administrativo en base a dedicaciones exclusivas o semiexclusivas y contratación de servicios profesionales.

Muchas de las instituciones creadas en el período procuraron ser identificadas como una alternativa de calidad académica para la comunidad local al mismo tiempo que se concibieron a sí mismas como universidades innovadoras por adoptar estilos de conducción, desarrollo de nichos de investigación particulares y por reactualizar tradiciones institucionales acordes al clima de época. Como se plantea en la mayoría de los trabajos realizados sobre la temática (Marquina y Buchbinder, 2008) a partir de la expansión institucional experimentada en los años noventa tanto en el sector privado como público, el sistema universitario argentino se tornó más dinámico, complejo y heterogéneo. Por esta razón resulta necesario conocer en qué medida se profundiza esta complejidad a partir de la creación de nuevas universidades nacionales durante el kirchnerismo..

### *3.3. El nuevo ciclo de expansión universitaria 2007-2015: la democratización del acceso a la universidad, inclusión social y sus desafíos*

Respecto a los recientes procesos de expansión institucional interesa analizar las peculiaridades que han tenido, así como las lógicas y racionalidades bajo las cuales se desarrollaron estas nuevas casas de estudios. En total, entre el 2007 y 2011 se crearon 13 universidades: 9 Universidades Nacionales y 4 de gestión privada. De las 9 Universidades Nacionales, 5 se emplazan en el AMBA: Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Universidad Nacional Arturo Jauretche -UNAJ (Florencio Varela), Universidad Nacional del Oeste -UNO (Merlo), Universidad Nacional de Moreno (UNM) y Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Las 4 restantes se

localizan en las provincias de Tierra del Fuego (UNTdF), San Luis (UNViMe), Río Negro (UNRN) y Chaco (UNCAUS).<sup>3</sup>

Sobre este nuevo ciclo de creación de universidades nacionales Chiroleu, Suásnabar y Rovelli (2012) plantearon que “*ciertas ideas-fuerza universitarias propias de la reforma educativa de los años noventa, como las de **Universidades emprendedoras y/o innovadoras** se desvanecieron en los nuevos diseños institucionales*” Chiroleu, Suásnabar y Rovelli (2012:63). Según estos autores la nueva política de expansión institucional se asocia a un ideario fundacional de otro tipo que pone énfasis en la inclusión social, la pertinencia de la oferta educativa, la igualdad y la equidad, y en el desarrollo local, regional y nacional.

Según Chiroleu, Suásnabar y Rovelli en cuanto a la oferta académica la mayoría de estas nuevas universidades apostaron principalmente a la formación de pregrado y grado. Una parte importante de la oferta académica se concentra en áreas de conocimiento pertenecientes a las ciencias aplicadas y sociales.

Por su parte, Pérez Rasetti (2012) analiza la configuración de *prácticas políticas sectoriales* como una de las principales racionalidades que subyacieron y operaron en la creación de nuevas universidades nacionales en ambos períodos (los años noventa y el periodo 2007-2011). Sobre este particular interesa resaltar la independencia de la expansión institucional de las instancias de planificación del sistema. Según Pérez Rasetti, estos procesos de creación se comprenden cabalmente cuando se logra conocer la “lógica de oportunidad política coyuntural” que presentaría, según el autor, los siguientes rasgos constantes en los dos últimos ciclos de expansión institucional:

- El proyecto de nueva universidad no surge de una planificación previa por alguna instancia oficial. La planificación es autónoma y ad hoc al proyecto mismo.
- El estudio de factibilidad establece una justificación aislada del proyecto desde un enfoque sistémico *radial* con centro en la universidad propuesta y no en una visión de conjunto.

---

<sup>3</sup> Como ya hemos hecho referencia en la nota al pie 2 entre los años 2014 y 2015 se produjo otra importante expansión institucional. Dado que se encuentran en proceso de inicio de sus actividades no forman parte de este estudio.



- El proyecto alega una condición de equivalencia geográfica con otras propuestas que lograron convertirse en ley.
- Existen acciones locales que operan como antecedentes y justificación de tales creaciones, independientemente de su intencionalidad original
- Existe en el ámbito legislativo confluencia de intereses entre sectores políticos diferenciados para apoyar proyectos de creación que “caminan en grupos”.
- Los promotores locales de las nuevas universidades poseen un capital político de relativo alcance nacional.
- Los promotores del proyecto, en general, gozan de una posición sólida dentro de sus espacios de pertenencia política.
- Existe en la región o municipio un desarrollo universitario considerado como no satisfactorio o insuficiente.

A pesar de compartir el mismo patrón o lógica de oportunidad política coyuntural en la expansión institucional en ambos períodos interesa destacar que Pérez Rasetti sostiene que la expansión institucional durante los gobiernos Kirchner expresó un sentido diferente en favor de la democratización respecto del mismo proceso llevado a cabo en gobiernos anteriores. Al modificarse las líneas y orientación de la política, ese cambio de rumbo altera la configuración de políticas inerciales cuya efectividad dejaban que desear. De este modo, Pérez Rasetti destaca cómo la nueva política universitaria resignifica conceptos (como el de pertinencia, extensión universitaria, calidad) y medidas (la creación de universidades) que bajo un contexto de apertura al mercado eran concebidos funcionalmente a la lógica de fragmentación y competencia interinstitucional, y que con la recuperación de la centralidad del Estado como garante principal de la educación de calidad dichos conceptos y medidas asumen una configuración diferente. En este sentido, Pérez Rasetti sostiene que:

*“la aceptación del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de las nuevas universidades impulsadas por distintos sectores de la política nacional sin la existencia de un plan o de prioridades debatidas, no parece un gesto irresponsable, sino la aceptación de ciertas lógicas locales que son asumidas con el compromiso presupuestario y el acompañamiento político correspondiente”* (Pérez Rasetti, 2012; 143).

Las diversas políticas impulsadas desde la SPU (incrementos presupuestarios, aumentos salariales a docentes y personal de administración y servicios; contratos programas, programas de mejoramiento de la calidad, profundización de la política de becas, determinación de las carreras prioritarias para el desarrollo nacional) dan cabal expresión de la voluntad política de fortalecer el lazo de la Universidad con el desarrollo de la nación.

#### ***4. Algunas consideraciones sobre la política universitaria (2007-2015)***

En las siguientes líneas no se pretende dejar saldada la discusión respecto de la existencia o no de una política universitaria integral en el período estudiado o bien en consideraciones acerca de la coherencia y coordinación de los diferentes planes, programas y líneas de acción desarrollados en el ámbito universitario. De lo que se trata en este segmento es de aportar elementos para vincular la política de expansión institucional en el marco más amplio de políticas públicas para el sector.

Si profundizamos la mirada que una buena parte del campo académico tiene sobre el análisis de la política universitaria del período encontramos posiciones bien disímiles sobre la integralidad y coordinación de todas las líneas de acción desplegadas por la SPU. Un primer grupo de analistas (Chiroleu, Suasnabar, Rovelli, Iazzeta, Marquina) si bien destacan algunos logros en la gestión universitaria, se muestran esquivos al considerar la coherencia de las distintas medidas adoptadas respecto del impacto de políticas públicas en otras áreas de gobierno.

El balance que realizan Chiroleu y Iazzeta (2012) sobre las políticas del kirchnerismo para el sector muestran que la Universidad no habría logrado ocupar un lugar destacado en la agenda de gobierno y resultó desplazada por otras prioridades o necesidades. Según los autores se postergó la formulación de una política universitaria integral, dejando lugar a políticas de carácter inercial dentro del sistema universitario. La mayoría de los analistas señalan una aparente contradicción entre la adopción de una agenda de gobierno muy ambiciosa con medidas audaces en algunos campos de la política pública y los derechos individuales y el relegamiento de la cuestión universitaria dentro de dicha agenda.

Por su parte, Suasnábar y Rovelli (2012) consideran que “*las políticas universitarias estarían rezagadas con respecto a otras áreas de gestión, atravesadas por el dinamismo y la capacidad de innovación política y la vocación de intervención y regulación del poder ejecutivo*” (Chiroleu, Marquina y Rinesi, 2012:54). Marquina (2012) a partir del análisis de la distribución presupuestaria coincide con los demás autores en sostener que la orientación de la política para el sector estuvo lejos de una planificación coordinada centralmente como la de los años 90. Para la autora, a pesar del crecimiento sostenido del presupuesto, de la continuidad de programas y de la profundización de políticas de becas y de infraestructura, esas medidas para el sector no llegarían a constituir una política integral *stricto sensu*. De este modo, el comportamiento del presupuesto, según la autora, daría cuenta de la decisión del gobierno por satisfacer las demandas gremiales de incremento de los salarios. Según esta perspectiva, el gobierno habría optado por privilegiar la distribución de fondos como respuesta a las presiones políticas de los gremios y el CIN, dejando como una deuda la sanción de un nuevo marco normativo concordante con el nuevo clima de ideas políticas de la época.

En contraposición a estos análisis se encuentran los trabajos de Pérez Rasetti (2012), Rinesi (2012), Del Bello (2015) y Villanueva (2015) que destacan la capacidad y voluntad política del gobierno en liderar la orientación de la política universitaria vinculándola a procesos de ampliación de derechos colectivos y de desarrollo científico, tecnológico y económico.

Para Del Bello (2015) medir el impacto de la política universitaria del kirchnerismo supone poner en consideración el grado de avance operados sobre 4 ejes clave del sistema universitario: calidad, pertinencia, eficiencia y equidad. Al respecto plantea que la política para el sector logró revertir de forma diferencial los problemas del sistema en torno a esos ejes. De los 4 ejes mencionados, las políticas y programas desarrollados por la SPU lograron ampliar los alcances de la pertinencia del sistema y su equidad. En menor medida estos logros se vieron reflejados en materia de calidad institucional y eficiencia. No obstante, diversos indicadores dan cuenta de importantes avances en las principales áreas de la cuestión universitaria.

En cualquiera de los casos o grupos de opinión que se trate no se ponen en duda los avances en materia de financiamiento del sistema, incrementos salariales y políticas de Becas. En esta etapa, se ha intentado construir una universidad que ha podido asumir, en el marco del ejercicio de una autonomía responsable, un ferviente compromiso con los principales problemas de la sociedad. Esta incorporación de las universidades a la dinámica de desarrollo del país fue quizás uno de los principales logros de la política universitaria desde 2003 a la fecha.

## **5. Hacia una caracterización del perfil académico institucional de las nuevas Universidades Nacionales (2007-2015)**

A lo largo de este trabajo hemos analizado los rasgos principales de estas nuevas universidades nacionales que se han creado tanto en el ámbito del conurbano bonaerense como en las provincias del interior a partir de 2007. En esta sección sólo se abordarán los puntos de convergencia entre los perfiles de estas instituciones. El principal objetivo consistirá en identificar las tendencias y tipos de universidad que se fue cristalizando con el correr de los años

Cabe señalar que este grupo de nuevas universidades no es homogéneo ya sea en cuanto a la orientación disciplinar adoptada, misión institucional y estructura de gobernanza. Es posible agruparlas en cuatro subgrupos de acuerdo al origen (si es nueva fundación, subdivisión de una institución preexistente) tamaño (cantidad de matrícula, carreras, proyectos de investigación y extensión), morfología organizacional (estructura académica adoptada y formas de gobierno) y tipo de vinculación con las necesidades de desarrollo económico. Esto no implica presuponer que el nuevo ciclo de creación de instituciones universitarias profundiza la heterogeneidad y diversidad del sistema universitario, sino más bien tiene el propósito de dar cuenta de la complejidad intrínseca a estos procesos.

- Modelo universitario de alcance regional con propuestas formativas de desarrollo científico tecnológico con inclusión social (UNRN, UNAJ, UNDAV).

- Modelo de Universidad tecnológica con inserción territorial (UNTdF, UNCAus)
- Modelo universitario de formación profesional (UNM y Universidad Nacional de Villa Mercedes).
- Modelo universitarioprofesionista con relativa inserción en el sector productivo local y problemas institucionales estructurales (UNPAZ y UNOeste).

Las universidades que se encuentran en el primer grupo (UNRN, UNAJ y UNDAV) son instituciones que han adquirido un gran despliegue institucional y se proyectan a escala regional. Cuentan con alto crecimiento promedio de sus matrículas y presentan diseños institucionales innovadores (especialmente la UNRN). Sus respectivas ofertas académicas mantienen un perfil orientado a satisfacer necesidades de orden sociales y económico-productivas con desarrollo de carreras de ciencias aplicadas (especialmente ingeniería). En estas instituciones la función de extensión cumple un rol central puesto que hace de mecanismo articulador para la transformación del territorio en el que estas instituciones se emplazan. El proyecto institucional es consistente con el desarrollo de sus funciones y fines para las que han sido creadas. Cabe aclarar que la experiencia de la UNRN constituye un ejemplo distintivo dentro de este grupo por desarrollar un modelo híbrido que combina elementos de modelo humboldtiano con modelo profesionalista a través de un esquema de gestión innovadora y emprendedora.

El segundo grupo de universidades es producto de la subdivisión de sedes (sede Ushuaia de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco) o reconversión de Facultades de Universidades preexistentes (Facultad de Agroindustrias de la UNNE). Ambas Universidades heredaron perfiles tecnológicos y tradiciones académicas y disciplinares de las unidades académicas antecesoras. Esta sería una singularidad de este tipo de instituciones que determina la misión y función social de las nuevas casas de estudios. La fortaleza de la oferta académica de estas instituciones se encuentra en la consolidación de carreras pertenecientes a las áreas de aplicación científico-tecnológica.

Las Universidades Nacionales de Moreno y Villa Mercedes (San Luis) se inscribirían en una especie de terreno intermedio entre el alcance regional para el desarrollo productivo y la orientación en la formación de recursos humanos de alcance local. En su oferta predominan carreras de ciencias sociales y tiene como finalidad cubrir áreas de vacancia en algunas áreas de las ciencias sociales y humanas en la región. Cuentan,

según CONEAU, con un proyecto institucional consistente con el desarrollo y funciones del sistema universitario.

Por su parte, las Universidades Nacionales de José C. Paz y del Oeste se caracterizarían por desarrollar un modelo de universidad netamente profesionalista con relativa inserción en el sector productivo de la región en las que se emplazan. Asimismo, estas instituciones presentan algunos problemas estructurales respecto al escaso desarrollo de la función de investigación, a la insuficiente experiencia y antecedentes en docencia universitaria por parte de sus profesores y dificultades respecto de la excesiva atomización de los Departamentos académicos (UNO).

Más allá de estas diferencias es posible encontrar rasgos comunes al proceso de expansión institucional en la región. Estas características de alguna forma le asigna a este tipo de universidades una identidad institucional particular que difícilmente puedan ser concebidas en su cabalidad fuera del proceso político y económico que le da su razón de ser.

### **5.1. Perfil de Universidad dedicada a la enseñanza y la formación de profesionales de grado**

Denominamos perfil formativo a aquello que resulta de la propuesta de formación que cada Universidad contiene en los planes de estudio de las carreras y que a su vez se encuentra relacionado estrechamente con el modelo organizacional de las mismas.

Este perfil de institución que prioriza la formación de profesionales y técnicos es quizás el rasgo más importante que le da a todas las universidades analizadas un perfil bien definido. Esto no significa que la preocupación por el desarrollo tecnológico o la generación de nuevos conocimientos esté ausente de la misión y finalidad de estas casas de estudios<sup>4</sup>. No obstante, aquí señalamos que la pertinencia de la oferta académica encuentra su sustento en la necesidad de generar recursos humanos calificados en diversas áreas consideradas clave para la cobertura de necesidades

---

<sup>4</sup> En este sentido, la UNRN se distingue del resto de las Universidades analizadas no sólo por el carácter innovador de sus estructuras académicas y formas de gobierno, sino también porque ha realizado una apuesta a la investigación asociándose a organismos científico-tecnológicos de prestigio.

básicas como la salud, la educación y el desarrollo socio-comunitario. No obstante, resulta llamativo que la mayoría de estas Universidades no desarrollen programas de formación de posgrado.

Es importante señalar que en los últimos años, la creación de Universidades estuvo (y está) vinculada a la necesidad de fomentar el desarrollo, en el sentido multidimensional del concepto, partiendo de la esfera territorial. Es decir que, en relación a las necesidades de la comunidad local y de la sociedad en general se han gestado los proyectos de nuevas instituciones de educación superior que posibilitaron una relación intrínseca con el conocimiento y la transformación social.

## **5.2. Fuerte anclaje territorial y reformulación del concepto de extensión universitaria e innovación**

Para estas casas de altos estudios la vinculación con la comunidad y el territorio a través principalmente de acciones de extensión universitaria adquiere suma relevancia (UNDAV, UNAJ, UNM, UNPAZ, UNViMe, UNRN). Esto genera una fuerte inscripción territorial de las Universidades, logrando constituirse en actores institucionales para la promoción del desarrollo. El territorio, es el ámbito a partir del cual la Universidad se ancla y liga a su comunidad. La mirada territorial es fundamentalmente local aunque, existen proyectos institucionales como el de la UNRN, UNDAV y la UNAJ que proponen trascender hacia la escala regional. En cualquiera de los casos que se trate todas universidades proponen superar el concepto clásico de extensión universitaria. Para ello, en lo que hace al aspecto vincular de la Universidad, ese desafío estaría ligado a la búsqueda de superar el concepto tradicional de “extensión” 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 territorio proponiendo la fusión de perspectivas y puntos de análisis en vista a generar soluciones concretas.

Por otra parte, se observa que la mayoría de las Universidades analizadas poseen una agenda que resignifica el concepto de innovación y lo liga al aprendizaje interactivo y experiencial. Estas Universidades proponen una nueva forma de abordar la innovación tecnológica. La mayoría de ellas concibe a la innovación desde una perspectiva que dista del tradicional enfoque que la equivale al desarrollo meramente técnico dentro del

campo de las ciencias básicas, aplicadas y tecnológicas. El primer aspecto a remarcar consiste en que consideran a la innovación a aquella actividad fundamental de aprendizaje que supone la interacción entre personas, discursos e instituciones. De este modo, el aprendizaje interactivo consiste en la reconstrucción de experiencias (en contextos de vida, de trabajo y estudio) que aumentan las capacidades de las personas para procesar a su vez nuevas experiencias y futuras acciones. Esta “zona de innovación” se genera a través de la interacción comunicativa que se da entre sujetos de la experiencia e “interlocutor reflexivo”. Desde este punto de vista la innovación consiste principalmente en un proceso de aprendizaje y desarrollo interactivo que reconstruye al saber y no en la aplicación de procedimientos de la ciencia básica.

### **5.3. Gobierno universitario centrado en liderazgos decisionistas**

Sobre este particular se observan escasas innovaciones en materia de gobernanza, a excepción de la propuesta de la UNRN que reformula el sentido y función de los órganos colegiados diferenciándolos según funciones transversales e incorporando una amplia participación de diversos sectores de la sociedad civil, organismos científico tecnológicos y actores locales, provinciales y nacionales en sus órganos de gobierno.

La democratización del acceso no ha tenido su correlato en la toma de decisiones y en la capacidad de orientar el devenir institucional. La mayoría de estas universidades refuerza las tendencias establecidas en la Ley de Educación Superior en cuanto al desplazamiento del principio de colegiación por mecanismos de gobiernos que priorizan las estructuras jerárquicas. En varias Universidades (UNDAV, UNAJ, UNCAUS y UNM) las autoridades ejecutivas concentran atribuciones que son vitales para la vida universitaria. A raíz de ello, la marcha de la institución por un lado, depende del tipo de liderazgo y visión de la persona que ejerce la conducción política de la institución y al mismo tiempo procurarían en la mayoría de los casos estudiados un alto grado de gobernabilidad en la medida que no existen en esas instituciones dispositivos de colegialidad que restrinjan la esfera decisional de la Unidad central. Respecto a la democratización interna a nivel de los consejos de unidades académicas se observa que la sobrerrepresentación del claustro docente se convierte en algunos casos (UNM) como el ámbito de ocupación de órganos colegiados por las autoridades ejecutivas en desmedro de la participación de los docentes, estudiantes y no docentes. Asimismo, otro



grupo de universidades (UNO, UNViMe, UNRN) intentan desarrollar formas de cogobierno a partir de la participación de todos los claustros en el gobierno. En cualquiera de los dos esquemas preponderantes (los más decisionistas o los más democráticos) la gobernabilidad de las nuevas casas de estudios estaría asegurada por cuanto las relaciones de gobierno en el interior de las mismas cuentan con estructuras y prácticas formales e informales caracterizadas por un equilibrio dinámico entre las diversas demandas de los actores universitarios y la capacidad de la estructura de toma de decisiones para responder dichas demandas de forma aceptable y legítimas.

### **A modo de cierre**

La indagación sobre la inserción de estas nuevas Universidades en sus respectivos territorios adquiere relevancia puesto que se inscriben en un contexto más amplio de democratización social y educativa que se inició a partir de la recuperación económica de 2003 y que encuentra su mayor punto de expresión en la idea impulsada desde el Estado de garantizar progresivamente el “derecho a la Universidad” a muchas personas que históricamente quedaron excluidas de los recintos universitarios. Sin duda la coyuntura de crisis generalizada en el período post 2001 puede ser concebido como el punto de partida contextual con el que el kirchnerismo se enfrentó al asumir la primera presidencia. Este escenario político, social y económico sin duda condicionó las elecciones de políticas de desarrollo por las que el nuevo gobierno tuvo que optar. Sobre este trama de profunda precariedad y polarización social debieran ser sopesados los alcances y límites del gobierno kirchnerista en materia de inclusión e integración social en el ámbito universitario.

Una de las conclusiones a las que pudimos arribar en este estudio exploratorio consistió en determinar que este nuevo ciclo de expansión institucional universitaria iniciado en 2007 sirvió para fortalecer la inmersión profunda de la Universidad con su medio geográfico, social, político y cultural, denominado comúnmente como *territorio*. Se ha podido constatar que la relación construida de las nuevas universidades con su comunidad ha sido producto de un diálogo activo de carácter recíproco, participativo y más simétrico que ha posibilitado tanto la transformación del entramado social, político e institucional como de las propias instituciones universitarias.

El otro aspecto a destacar en este proceso ha sido el incipiente avance hacia la democratización del acceso a la Universidad que, aunque presenta importantes obstáculos y limitaciones para garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades en la permanencia y egreso de estudiantes proveniente de los sectores populares, la vida universitaria ha significado para la denominada “primera generación de estudiantes universitarios”, una experiencia inédita de transformación recíproca.

En este sentido las nuevas Universidades se inscribieron en una lógica de la inclusión social y ampliación de derechos. Esta es otra característica central de este proceso de expansión institucional y que forma parte de su identidad. La **inclusión social** ha sido un punto nodal de la política de educación superior de la década. Estas universidades persiguen la democratización del acceso y la igualdad de oportunidades para la permanencia y egreso de los estudiantes provenientes de sectores de bajos recursos. A través de esta acción las universidades muestran su compromiso con la igualdad. Esta lógica de ampliación de derechos es capital para comprender la misión y desafíos que tienen estas universidades: garantizar calidad académica con inclusión social.

Finalmente, de acuerdo a las características compartidas por la mayoría de estas nuevas universidades se presentan algunos interrogantes en relación a las dificultades observadas para que estas nuevas universidades puedan desplegar proyectos de generación de conocimientos en los distintos campos del saber. En este sentido, estas instituciones no se perciben a sí mismas como “universidades de investigación”. Ciertamente la investigación forma parte de la agenda de la mayoría de estas casas de estudios pero no ocupa un lugar prioritario en cuanto que las mismas universidades no se definen como tal. Esta condición, de priorizar la formación por sobre la producción de conocimientos, genera a estas casas de altos estudios nuevos desafíos que deberán abordarse a futuro para que se pueda hacer efectiva esta misión de garantizar una formación universitaria de calidad para todos.

## Referencias Bibliográficas:

Atairo, D. y Camou, A. (2011) “La gobernabilidad de las Universidades Nacionales en Argentina: escenarios de un paradigma en transformación”, en San Martín, R (Editora), *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Colección de Educación Superior-Universidad de Palermo, Buenos Aires.

Chiroleu, A; Marquina, M. y Rinesi, E. (2012), *La política Universitaria de los gobiernos Kirchner. Continuidades, rupturas, complejidades*. Ediciones UNGS. Los polvorines.

García de Fanelli, A. (1997), *Las Nuevas Universidades del Conurbano Bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. Documento de trabajo 117. CEDES.

GarcíaDelgado, D. Ruíz Del Ferrier, C. (2013), “El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal”. Revista Estado y Políticas Públicas No 1.

Krotsch, P. (2009), *Educación Superior y reformas comparadas*, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Cap. 2 y 3.

Buchbinder, P. y Marquina, M (2008): *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008*. Ediciones UNGS. Los Polvorines.

Krotsch, P y Atairo, D. *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. SPU. Ministerio de Educación. 2008.

Marquis, C. “Gobiernos democráticos y gestiones estratégicas”, en San Martín, R (Editora), *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Colección de Educación Superior-Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2011.

Marquis, C. (Editor) *La agenda Universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Colección Educación Superior. Universidad de Palermo. Buenos Aires. 2015.

Rinesi, E. (2015), *Filosofía (y) política de la Universidad*. . UNGS-IEC. Los polvorines.

Rojas, E. (1999), *El saber obrero y la innovación en la empresa*. CINTERFOR OIT. Montevideo.

Rovelli, L. (2009), “Del plan a las políticas de creación de nuevas universidades nacionales en Argentina: la expansión institucional de los años 70 revisitada”. *Revista Temas y Debates* N° 17. UNRosario, Agosto de 2009.

Zárate, J. y Romero, M. (2015) “La política de expansión institucional universitaria del gobierno nacional (2007-2015): una aproximación a la misión institucional, oferta académica y estructura de gobierno de las nuevas universidades nacionales”. Informe Proyecto “Universidad y Desarrollo”. Programa Lectura Mundi. UNSAM. Noviembre de 2015.