

## **Carreras de pre-grado: una oportunidad para fortalecer la política pública de territorialización de la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)<sup>1</sup>**

*Cursos de pré-graduação: uma oportunidade para fortalecer a política pública de territorialização da Universidade Nacional de Entre Ríos (Argentina)*

*Pre-bachelor's careers: an opportunity to strengthen the public policy of territorialization of the National University of Entre Ríos (Argentina)*

**Prof. Armando Benito Brizuela<sup>2</sup>**

**Dr. César Augusto Aguirre<sup>3</sup>**

**Ing. Agr. Guillermo Rondán<sup>4</sup>**

**Ing. Agr. Leandro Kinderknecht<sup>5</sup>**

### **Resumo**

A Universidade Nacional de Entre Ríos, na Argentina, iniciou em 2013 um processo de aprimoramento acadêmico baseado na criação de cursos de curta duração vinculados ao desenvolvimento territorial. Propõe-se, neste processo, abrir um espaço de diálogo que permita identificar necessidades e demandas locais nas quais a universidade pode apoiar propostas de formação profissional. Além disso, sob a premissa de uma universidade integrada à sociedade, novos caminhos são explorados com ofertas de pré-graduação acadêmica que podem ser oferecidas nas áreas geográficas urbanas e rurais que a Universidade não cobre, e onde o governo provincial também promete acompanhar estes municípios com estratégias de desenvolvimento territorial. Neste trabalho se reflete sobre o desenvolvimento territorial em termos de melhorias educacionais em espaços geográficos que a Universidade pode cobrir e que constituem uma oportunidade para fortalecer a sua política pública de territorialização na província de Entre Ríos. Na etapa de diagnóstico, uma grande quantidade de dados e variáveis são processadas e analisadas, como censos ou pesquisas, para os quais os Sistemas de Informações Geográficas (SIG) são particularmente adequados. Aqui é mostrada a aplicação de um SIG para analisar as

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no Simpósio Temático (POLÍTICAS PÚBLICAS, DIVERSIDADE CULTURAL E DESCOLONIZAÇÃO) durante o II Seminário Latino-Americano de Estudos em Cultura – SEMLACult em Foz do Iguazu/PR, Brasil, 2018..

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Meteorológicas (UBA); Profesor Titular de la Universidad Nacional de Entre Ríos - UNER; Investigador Adjunto del CONICET; Paraná, Entre Ríos, Argentina; [armando.brizuela@gmail.com](mailto:armando.brizuela@gmail.com).

<sup>3</sup> Doctor en Ingeniería (Université Claude Bernard, Francia). Profesor Titular de la Universidad Nacional de Entre Ríos - UNER; Investigador Adjunto del CONICET; Paraná, Entre Ríos, Argentina; [cesaraguirredalotto@gmail.com](mailto:cesaraguirredalotto@gmail.com).

<sup>4</sup> Ingeniero Agrónomo (UNER); Docente auxiliar de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Entre Ríos. Doctorando de CONICET; Paraná, Entre Ríos, Argentina; [grondan035.gr@gmail.com](mailto:grondan035.gr@gmail.com).

<sup>5</sup> Ingeniero Agrónomo (UNER); Docente auxiliar de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Entre Ríos. Paraná, Entre Ríos, Argentina; [kinderknechtleandro1@gmail.com](mailto:kinderknechtleandro1@gmail.com).

variáveis do Censo Demográfico de 2010 e a base de dados do Plano de Desenvolvimento Territorial de 2016, ambos do nosso país. Propõe-se um procedimento para completar bases de dados, obter estatísticas e relatórios, além de representar os resultados em mapas e gráficos que são necessários durante o diagnóstico e a instrumentação das novos cursos acadêmicos.

Palavras-Chave: política pública universitária; desenvolvimento territorial; cursos de pré-graduação; sistemas de informação geográfica - SIG.

### Resumen

La Universidad Nacional de Entre Ríos, en Argentina, inicia en el año 2013 un plan de mejora académica sobre la base de la creación de carreras cortas vinculadas con el desarrollo territorial. Propone abrir un espacio de diálogo que permita identificar aquellas necesidades y demandas locales en las que la universidad pueda acompañar propuestas de formación profesional. También, bajo la premisa de la universidad integrada a la sociedad, se exploran nuevos caminos con ofertas académicas de pre-grado que pueden concretarse en aquellos espacios geográficos urbano-rurales – que la Universidad no cubre – y donde también el gobierno provincial promete acompañar a los municipios en las estrategias de desarrollo territorial. En este trabajo se reflexiona sobre el desarrollo territorial en cuanto se refiere a mejoras educativas en espacios geográficos que la Universidad puede cubrir y que constituyen una oportunidad para fortalecer su política pública de territorialización en la provincia de Entre Ríos. En la etapa de diagnóstico se procesan y analizan una gran cantidad de datos y variables, de censos o de encuestas, para lo cual los sistemas de información geográfica son especialmente adecuados. Aquí se muestra la aplicación de un SIG para analizar variables del Censo de población 2010 y de la base de datos del Plan de Desarrollo Territorial 2016 ambos de nuestro país. Se propone un procedimiento para completar bases de datos, obtener estadísticas e informes y representar los resultados en mapas y gráficos que son necesarios durante el diagnóstico e instrumentación de las nuevas carreras.

Palabras clave: política pública universitaria; desarrollo territorial; carreras de pre-grado; sistemas de información geográfica - SIG.

### Abstract

The National University of Entre Rios, in Argentina, has begun in 2013 a process of academic improvement based on creation of short-term degrees attached to territorial development. The offer in this process is to open a field of dialogue that allow identify the local needs which the university can support proposals for professional formation. Moreover, under the premise of a university integrated to the society new ways are explored as with the overture of pre-bachelor's degree courses, placed in geographic zones – urban and rural – where the university can not reach; and where the provincial government also promises being besides these cities with strategies of territorial development. This paper reflects about territorial development in terms of educational improvements in geographic areas where the university can reach and that constitutes an opportunity to strength its own public policy for territorialization within the province of Entre Rios. At diagnosis stage, a big amount of data and variates are processes and analyzed, as examples census or researches, which are adequate to the Systems of Geographic Informations (SIG, from its abbreviation in Castilian). Here we show the application of a SIG to analyze the variates from 2010 Demographic Census and the database from 2016 Plan of Territorial Development, both from Argentina. To sum up, the propostion is a procedure to complete the database, obtain statistics and reports, and to represent the results with maps and graphics which are needed during the diagnosis and the instrumentations of new academic courses.

Keywords: university public policy; territorial development; undergraduate careers; Geographic information systems - GIS.

## 1. Introdução

La formación profesional a cargo de las universidades, en general, representa un logro de la sociedad especialmente en cuanto a los avances, innovaciones o nuevos descubrimientos que sirven a un mejor bienestar. La universidad tiene un devenir dinámico para llegar y permanecer en la vanguardia del conocimiento científico, de los procesos de enseñanza-

aprendizaje y de extensión. Esa dinámica que va más allá del ámbito académico se retroalimenta con los nuevos desarrollos tecnológicos y también con enfoques conceptuales que ponen en duda o rebaten teorías vigentes. Al mismo tiempo surgen diferentes enfoques para llevar adelante los procesos de enseñanza-aprendizaje que, con una mirada crítica y fundamentación sólida, toman en cuenta la complejidad de los mismos así como la importancia de asumir una visión sistémica para una mejor comprensión. Morín (2003) y García (2008), entre otros, ilustran sobre los sistemas complejos y resaltan la importancia de una mirada amplia al analizar estos y otros procesos biológicos o sociales. Otro aspecto que también es relevante en dicho análisis se refiere a las relaciones e interacciones que ocurren configurando, como sostiene Capra (1998, p. 59) “la noción de conocimiento científico como red de conceptos y modelos, en la que no hay partes más fundamentales que otras”.

En las últimas décadas se observa que en el ámbito universitario latinoamericano hay mayor apertura a estas ideas aunque, quizás, en menor medida en las ciencias duras. También se manifiestan otras tendencias en la demanda de carreras universitarias y en la diversificación de la oferta por parte de las instituciones públicas y privadas.

En el contexto de América latina, la respuesta a una demanda en expansión adoptó diversas formas. En algunos países, como Chile y Colombia, el crecimiento de la matrícula fue absorbido por el sector privado. En otros, como la Argentina, los estudiantes continuaron ingresando al sector tradicional de universidades públicas a la par que se expandía la matrícula en el sector terciario no universitario y crecía el número de instituciones existentes. Tanto en los países desarrollados como en América latina, el crecimiento de la demanda de educación superior y, como respuesta, la diversificación de la oferta institucional, tuvieron lugar en el contexto de políticas constrictivas del déficit fiscal. (FANELLI, 1999, p.18).

A su vez Gonzalez y Claverie (2017, p. 19) afirman que en Argentina “en los hechos, la expansión institucional de las últimas décadas favoreció acercar la oferta a territorios donde era inexistente, logrando una cobertura institucional pública total a nivel país”. Sin embargo esa expansión no parece suficiente para lograr la permanencia y promoción de los alumnos como se señala más adelante. En nuestro país las posibilidades de acceso y permanencia en la universidad están asociadas a las condiciones socioeconómicas de los jóvenes, situación que ya se evidencia en la educación secundaria pues más del 67 % de los jóvenes –entre 18 y 30 años- que no completan los estudios secundarios pertenecen a sectores socioeconómicos más desfavorecidos. Al respecto Gonzalez y Claverie (2017) afirman que en Argentina en el período 2004-2014:

[...] los sectores sociales que corresponden a las familias de menores ingresos presentan mayores dificultades de culminar sus estudios universitarios. Además, esta tendencia no mejoró en gran medida al menos en los últimos 14 años y considerando la expansión del sistema y el aumento de la matrícula y las acciones puestas en marcha por las universidades para lograr la permanencia y promoción de los alumnos (p. 23).

En este contexto, como la oferta educativa de nivel superior se orienta principalmente a la obtención de títulos de grado, las carreras de pregrado se presentan como una alternativa posible. Las mismas están destinadas a cubrir la franja existente entre el nivel medio, que no prepara plenamente para la actividad laboral, y un título de grado (MALVASSI et al., 2016).

Fanelli (2005) analiza el acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina destacando que los estudiantes que provienen de sectores con menores recursos, en mayor proporción, no acceden a la universidad o abandonan pronto los estudios. Además menciona:

En segundo lugar, y como una respuesta de política para atender los problemas en el corto y mediano plazo, es deseable incorporar políticas reparadoras tendientes a consolidar una estructura de oportunidades para que los egresados de las escuelas secundarias con altas aspiraciones para continuar invirtiendo en capital humano pero con fuertes deficiencias en términos de conocimientos logrados en su tránsito por los estudios secundarios puedan adquirir las herramientas necesarias para elevar su rendimiento en la educación superior [...]. En este como en otros casos de diseños de política pública, lo más conveniente no es copiar lo existente en otros países sino construir sobre la tradición de las estructuras preexistentes en la Argentina y contar con el acompañamiento institucional para la redefinición funcional de estas estructuras.... (p. 12-13).

Este diagnóstico simple posibilita visualizar que una estrategia de la universidad para atender, entre otros, los aspectos de inclusión, reincorporación y formación como profesionales o técnicos debería contemplar ofertas de carreras de pre-grado desde la perspectiva de territorialización.

Resulta evidente que la educación superior argentina tuvo que iniciar una etapa de cambios que implican atender la formación profesional de grado y de pre-grado. Y avanzar en una cobertura geográfica para cubrir aquellos lugares donde hay necesidades sociales, demanda y posibilidades de transformaciones locales pero donde la oferta académica es escasa o nula.

La territorialización de las universidades nacionales es un desafío que les compete junto con otros actores sociales y políticos. En los últimos 20 años se perfilan diversas acciones en esa dirección.

## **2. Desarrollo territorial en las universidades argentinas**

Con el advenimiento de la democracia en nuestro país, en 1984, se advierte que la universidad no solo está relegada a los sectores de la población con mejores recursos sino también a una desproporcionada distribución geográfica concentrada especialmente en las ciudades más grandes. González y Claverie (2017) indican que en Argentina:

[...] las primeras experiencias de territorialización de las políticas en el campo de la educación superior surgen a partir de 1995 con la creación de los Consejos de Planificación Regional (CPRES). Se crearon con la intención de atender las demandas socioeducativas de cada región a partir de mecanismos de coordinación interinstitucional entre redes de universidades y autoridades de gobiernos subnacional (jurisdicción provincial y municipal). [...] La territorialidad define un vínculo relacional entre los individuos y el sistema político y revela a su vez una transformación de los lugares y niveles de la acción política. En ese marco, la complejidad del espacio de interacción social y económica aparece unida al debilitamiento de la centralidad y capacidad del gobierno del Estado-nación, a la emergencia de los niveles y de las formas de organización territorial multinivel, a la multiplicación de lugares donde opera la política y sus participantes (p. 4, 9).

El desarrollo territorial con participación de la universidad sigue siendo una cuestión que requiere un abordaje de construcción colectiva, participativa y sustentable.

En definitiva, el gran reto parece ser el de disponer de una cultura creativa en el territorio, lo que es bastante más complejo que poner juntas a las universidades, las empresas, las administraciones públicas locales y la sociedad local. Asimismo, vinculado con ello se encuentra también la capacidad de definir equipos de liderazgo colectivo capaces de impulsar los cambios de valores y mentalidades para facilitar la incorporación de las innovaciones sociales, institucionales, medioambientales, tecnológicas, políticas y culturales, entre otras. Por eso, las universidades situadas en los territorios, pese a ser visualizadas como un potencial de desarrollo, no suelen ser casi nunca el detonante principal del desarrollo territorial, haciendo falta una vinculación creativa e innovadora junto a los demás actores clave, en torno a una visión y proyecto colectivo consensuados (ALBURQUERQUE, 2014, p. 1).

### 3. Programa de desarrollo territorial en la UNER.

La Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), en Argentina, inició en el año 2013 un plan de mejora académica sobre la base de la creación de carreras cortas vinculadas con el desarrollo territorial. Se sustenta en las premisas establecidas en su estatuto en el que se considera a la educación como un derecho y un bien social, garantizando la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso irrestricto. La UNER, en 2017, cuenta con nueve (9) facultades distribuidas en cuatro (4) departamentos, 30 carreras de grado y 12 de pre-grado o tecnicaturas universitarias (<https://carreras.uner.edu.ar/>).

Con el objetivo de ampliar su presencia territorial en cooperación con los municipios de la provincia, realiza propuestas académicas a dictarse externamente a las sedes de las Unidades Académicas. En un documento preliminar la UNER resalta la importancia de los recursos naturales y de la producción: agrícola, forestal, ganadería, lechería, apicultura, avicultura. También las actividades de la industria, turismo y minería se destacan en el aspecto económico. Por otro lado la provincia de Entre Ríos –ámbito específico de acción de la UNER- tiene 17 departamentos. Según los datos del Censo Poblacional de 2010 más del 94% es población urbana de tal manera que la población rural era de 55000 habitantes y 133 localidades tenían menos de 3000 personas. En cuanto a la población estudiantil en la provincia, según informa el Gobierno en el portal de Educación

(<https://www.entrerios.gov.ar/dgec/educacion/>), en 2015 había 125.911 alumnos de nivel secundario –de los cuales el 76% concurren a establecimientos públicos- y 24.594 alumnos de nivel superior no universitario –70% en establecimientos públicos-. Las instituciones de nivel universitario son tres públicas y cuatro privadas. Las tres primeras concentran el 80% del total de la matrícula, la UNER el 30 %, la UADER –de carácter provincial- el 42% y el restante 8% corresponde a la Universidad Tecnológica Nacional.

#### **4. SIG como herramienta de apoyo para el diagnóstico socio-económico**

En la etapa de diagnóstico es importante procesar y analizar una gran cantidad de datos y variables, de censos o de encuestas, para lo cual los sistemas de información geográfica son especialmente adecuados. Actualmente están disponibles datos del Censo de población 2010 y de la base de datos del Plan de Desarrollo Territorial 2016 ambos de nuestro país y aptos para utilizarlos en un sistema de información geográfica (SIG). En este tipo de entornos es posible elaborar gran cantidad de variables referidas a la población y recortar aquellas que resulten de mayor interés al momento de contar con un diagnóstico que tome en cuenta los aspectos de territorialización. Algunas capas de datos de población a escala de departamentos o de localidades pueden incluir: nivel educacional según edad, nivel de ocupación, población económicamente activa, indicadores de pobreza, vulnerabilidad juvenil, actividades productivas, fuentes de trabajo, oferta educativa de nivel superior y mucho más. El manejo de datos en un SIG posibilita diferenciar mediante consultas, de una o más variables, los casos que cumplan determinados requisitos de interés. A modo de ejemplo: obtener un mapa provincial que represente las localidades distantes de las unidades académicas en más de 20 km, con actividad productiva significativa y desempleo sustancial. Además se obtienen estadísticas de las variables simples, combinadas o calculadas según criterios de los analistas. El SIG como herramienta para estudios de este tipo presenta como ventajas la facilidad y rapidez en búsquedas, consultas, clasificación de datos, representación de resultados en tablas, gráficos o mapas. Una de las fortalezas es la posibilidad de actualizar los datos, sean de carácter general o local, de forma sencilla por los usuarios.

A modo ilustrativo se muestra un mapa que destacan localidades con necesidades de capacitación técnica o profesional. Muestra tres clases del Índice de vulnerabilidad juvenil en localidades de Entre Ríos. Como se observa en pocas localidades en índice es menor al 33%, la mayor parte de la provincia tiene porcentajes entre 33% y 66% y 81 localidades con índice superior a 66% (Figura 1).



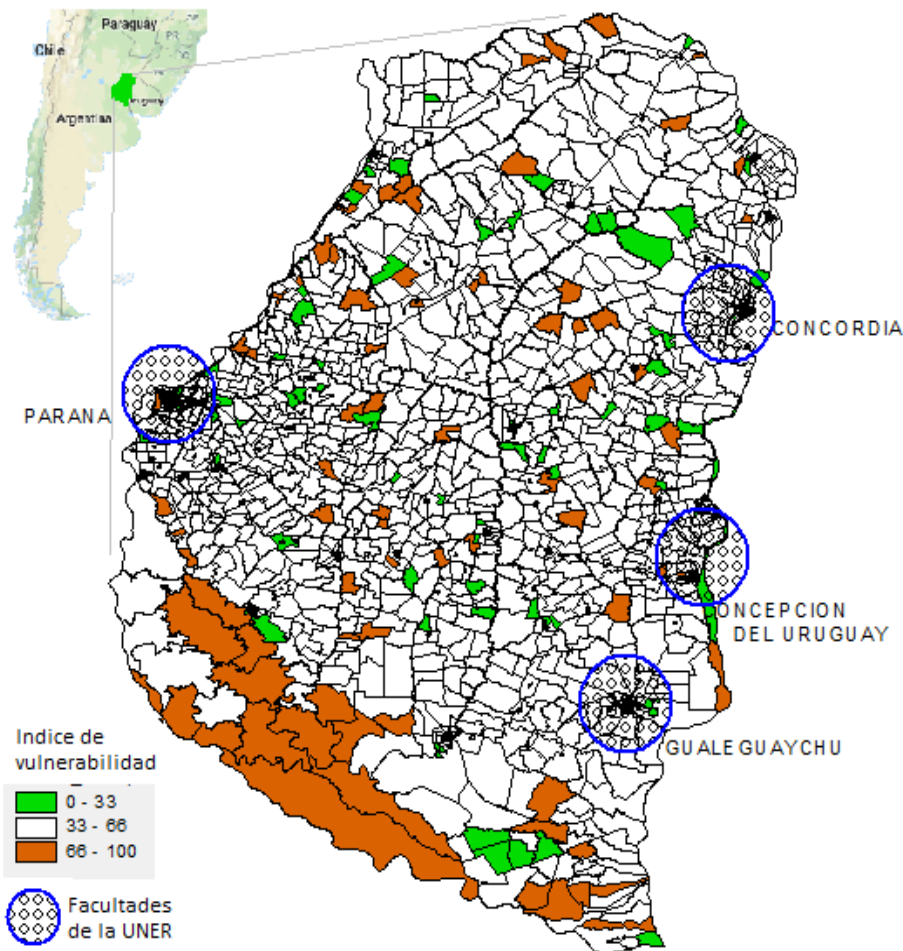


Figura 1 – Índice de vulnerabilidad juvenil en localidades de Entre Ríos, Argentina.  
Fuente: elaboración propia con datos del Censo 2010.

Se pueden utilizar otros criterios como: escasa formación superior, cantidad de jóvenes, nivel socio-económico, oferta universitaria gratuita, etc. y los que sean pertinentes al objeto de análisis. Los mapas resultarán de la combinación de capas que cumplan los criterios de selección de localidades.

La Tabla 1 muestra para Entre Ríos que en el 3er. trimestre de 2014 unas 16.000 personas, de 15 a 64 años, estaban desocupados aun cuando contaban con Secundaria completa o Universidad incompleta. Indica también que más de 250.000 personas tienen secundario incompleto de las cuales el 7.7 % -de 15 a 64 años- son desocupadas y 100.000 con estudios universitarios incompletos y 6.1 % desocupadas.

Actualmente la desocupación es mayor y las oportunidades de trabajo suelen requerir otros saberes y preparación laboral que la Universidad puede ofrecer mediante carreras de pre-grado. En este contexto la política de ‘territorialización’ que impulsa la UNER es

fundamental por lo cual, desde este año (2018) se propone incrementar a 33 el número de carreras de pre-grado con una fuerte componente de territorialización.

Tabla 1 – Población de Entre Ríos y desocupación según el nivel educativo, 3er trimestre 2014.

Nivel educativo	Personas	Tasa desocupación 15 a 64 años en %
Primaria Incompleta	216.942	8,6
Primaria Completa	170.160	7,9
Secundaria Incompleta	251.521	7,7
Secundaria Completa	162.956	5,9
Superior Universitaria Incompleta	100.714	6,1
Superior Universitaria Completa	106.464	1,3
Sin instrucción	119.853	21,4
Total	1.128.610	6,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

En esta etapa se propone incrementar el número de carreras de pre-grado de 18 a 33, con una fuerte componente de territorialización.

## 6. Conclusión

La UNER ha iniciado un programa para lograr mayor cobertura territorial en la formación de técnicos universitarios. La modalidad para llevar a cabo esta iniciativa será semipresencial haciendo uso de las TICs como instrumento de apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje. Coordina con municipios y actores locales la instrumentación de las tecnicaturas, consolida espacios curriculares de educación a distancia y promueve la capacitación docente. En esta etapa se propone incrementar el número de carreras de pre-grado con una fuerte componente de territorialización. De esta forma fortalece su política pública de territorialización poniendo en ejecución una propuesta de integración con municipios de localidades donde resulta imperioso apoyar las transformaciones que signifiquen atender los derechos y necesidades de educación superior gratuita. Como estrategia propone ofrecer carreras de pre-grado en aquellos lugares en los que no hay unidades académicas o están lejanas, tiene en cuenta las condiciones socio-económicas de la población y los principios fundamentales que la educación superior es un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado.



## Referencias

- CAPRA, Fritjof; SEMPAU, David. *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama, 1998.
- GARCÍA, Rolando. *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa, 2008.
- MORIN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo* (6ª reimp). Barcelona: Gedisa, 2003.
- FANELLI, Ana María García. *Los indicadores en las políticas de reforma universitaria argentina: balance de la situación actual y perspectivas futuras*. Indicadores universitarios. Tendencias y experiencias internacionales, 1999. Disponible en: <https://www.educ.ar/> Acceso en: 01 Jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina*. Sistema de información de tendencias educativas en América Latina, 2005.
- GONZÁLEZ, Giselle; CLAVERIE, Julieta Andrea. *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, 2017, no 25, p. 1-36.
- ALBURQUERQUE, Francisco. *Universidad y desarrollo territorial*. Apuntes sobre la Economía del Desarrollo y el Desarrollo Territorial. 2014. Disponible en: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2014/02/UNIVERSIDAD-Y-DESARROLLO-TERRITORIAL.pdf>. Acceso en: 01 Jun. 2018.
- MALVASSI, Silvia Ana, et al. *La experiencia del Programa de Apoyo a la creación de carreras de pregrado en la UNMdP*. En I Jornadas sobre las Prácticas Docentes en la Universidad Pública. Transformaciones actuales y desafíos para los procesos de formación, La Plata, 2016.