

## ARTIGO

**DEMOCRATIZACIÓN E INCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA: SUS ALCANCES DURANTE LOS GOBIERNOS KIRCHNER (2003-2015)**

Adriana Chiroleu\*

Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario - Argentina

**RESUMEN:** En Argentina, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015), la ampliación de las oportunidades en el ámbito universitario ocupó un lugar central en la agenda gubernamental. En este trabajo, nos proponemos explorar los alcances y limitaciones de estas políticas inscriptas desde la perspectiva teórica en las nociones de democratización e inclusión. Las mismas se traducen operativamente a través de la creación de nuevas instituciones -especialmente las ubicadas en el conurbano de Buenos Aires- y diversos programas de apoyo económico directo. Por medio de estas vías aumenta la oferta educativa y mejora el acceso de los sectores más postergados pero, al no articularse con políticas que aborden de manera compleja el vínculo entre las variables socioeconómicas, institucionales y del mercado de trabajo tienen sólo un efecto limitado en la reducción de las desigualdades sociales.

**Palabras clave:** Universidad. Democratización. Inclusión. Argentina.

**DEMOCRATIZAÇÃO E INCLUSÃO NA UNIVERSIDADE ARGENTINA: SEUS ALCANCES DURANTE OS GOVERNOS KIRCHNER (2003-2015)**

**RESUMO:** Na Argentina, durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015), a ampliação das oportunidades no âmbito universitário ocupou um lugar central na agenda do governo. Neste trabalho, nos propusemos a explorar os alcances e limitações destas políticas inscrites na perspectiva teórica das noções de democratização e inclusão. As mesmas se traduzem operacionalmente através da criação de novas instituições – principalmente as localizadas na região urbana de Buenos Aires – e diversos programas de apoio econômico direto. Por meio destas vias aumenta a oferta educacional e melhora o acesso aos setores mais esquecidos, mas ao não articular-se com políticas que abordem de maneira completa o vínculo entre as variáveis socioeconômicas, institucionais e do mercado de trabalho tem somente um efeito limitado na redução das desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Universidade. Democratização. Inclusão. Argentina.

---

\*Profesora Titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Argentina. Mail: <[achiroleu28@gmail.com](mailto:achiroleu28@gmail.com)>.

## DEMOCRATIZATION AND INCLUSION IN ARGENTINEAN UNIVERSITY: ITS SCOPE DURING THE KIRCHNER GOVERNMENTS (2003-2015)<sup>1</sup>

**ABSTRACT:** In Argentina, during the administrations of Nestor and Cristina Kirchner (2003-2015), the expansion of opportunities in universities had a central place in government's agenda. In this paper we intend to explore the scope and limitations of these policies analyzed from the theoretical perspective through democracy and inclusion notions. These policies were put into practice through creation of new institutions —especially those located in the suburbs of Buenos Aires— and direct financial aid programs. These strategies increase educational opportunities and improve its access to the most excluded sectors. Nevertheless, as they are not articulated with policies that address in a complex way the link between socio-economic, institutional and labor market variables, their impact in the reduction of social inequalities has a limited effect.

**Keywords:** University. Democratization. Inclusion. Argentina.

La ampliación de las oportunidades en el ámbito universitario se constituyó durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) en un tema jerarquizado en la agenda de gobierno argentina. Este trabajo se propone explorar los alcances y limitaciones de estas políticas inscriptas desde la perspectiva teórica en las nociones de democratización e inclusión, las cuales se constituyen en núcleos organizadores de diversas políticas sectoriales que buscan favorecer la incorporación al tercer nivel educativo. Se procura pues, delinear las formas que asume la democratización externa de las universidades y los alcances de la expansión de derechos que se plantea en el plano discursivo. Al respecto se observa que esta postura se traduce operativamente a través de un conjunto de programas que aumentan la oferta educativa, la territorializan y mejoran el acceso de los sectores más postergados, pero no alcanza a reconocer la compleja articulación de las variables socioeconómicas, institucionales y del mercado de trabajo para incidir en una reducción de las desigualdades sociales.

Se focalizará en las políticas de ampliación de la oferta a través de la creación de universidades públicas -especialmente las ubicadas en el conurbano de Buenos Aires- y orientadas, explícitamente, a la incorporación de los sectores sociales más desfavorecidos y las de apoyo económico directo (programas de becas y transferencia condicionada de ingresos a través del Plan PROGRESAR). A través de ambos ejes, la discusión se centrará en torno a la capacidad de estas políticas para intervenir sobre los modos en que se presenta hoy la desigualdad en el ámbito universitario, sus condicionantes y efectos. El trabajo se desarrolla a partir de un análisis contextualizado

y se emplea como base empírica, información proveniente de fuentes secundarias documentales y estadísticas.

Este artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se efectúa un breve abordaje teórico de los principales conceptos utilizados; en el segundo se caracterizan las políticas de ampliación de la cobertura desarrolladas durante los gobiernos Kirchner para, en el tercero, analizar a través de información empírica sus principales resultados. Las consideraciones finales procurarán retomar analíticamente los principales hallazgos del trabajo.

## 1. SOBRE DEMOCRATIZACIÓN E INCLUSIÓN

La expansión de las oportunidades en el nivel superior constituye un reclamo social persistente que ingresa en las agendas de gobierno de la región en los albores del nuevo siglo. Asociada desde la perspectiva política a los procesos de globalización y conformación de la llamada sociedad del conocimiento, y en el imaginario social vinculada a una mayor cohesión y movilidad social ascendente y a la reducción de las desigualdades sociales, su concreción se plantea en términos de democratización del sector e inclusión en el sector. Se trata de un debate teórico cuyos alcances resultan significativos en la medida en que en la retórica, ambos conceptos se usan de manera indistinta y a menudo, un discurso voluntarista oculta la complejidad de los procesos que movilizan, restándole eficacia a la política propuesta.<sup>2</sup>

Desde la *perspectiva social*, el concepto de democratización puede abordarse en sentido amplio y en sentido restringido. La primera acepción da cuenta de la extensión de algún derecho o acceso a bienes a un gran número de personas, por ejemplo la educación superior. Esto implica que la expansión de este bien para que alcance a más sectores de la sociedad podría considerarse una forma de democratización. Sin embargo, este acceso no anula exclusiones anteriores ni supone que los diferentes grupos sociales tengan oportunidades equivalentes de obtener resultados similares.

Esto nos conduce a una definición más restringida de democratización que pone el acento en la *reducción de las desigualdades sociales*. Aplicando el mismo razonamiento anterior, si los diplomas que se obtienen en las diversas instituciones habilitan oportunidades sociales y laborales diferentes, entonces aunque supongan una ampliación de los horizontes y las posibilidades de sus detentadores, no operarán significativamente sobre la desigualdad social. Se trataría entonces de un proceso de democratización parcial, incompleto o trunco (CHIROLEU, 2014).

Por su parte, a partir de mediados de los años 1990, se introduce en el debate teórico el concepto de *inclusión*; pasa así a un primer plano la fragmentación y la heterogeneidad social y la pervivencia de grupos que han sido discriminados de forma explícita o han quedado al margen por sus propias características. Esta noción aplicada al ámbito de la educación superior apunta a incorporar una diversidad racial, cultural y sexual semejante a la que existe en el seno de la sociedad para remediar discriminaciones históricas que han cristalizado situaciones de desigualdad. Supone el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, para proporcionarles atención según sus propias necesidades, es decir, generar *condiciones propicias* para la obtención de resultados favorables

En ambos conceptos se apunta a operar sobre la desigualdad social logrando una ampliación de las bases sociales de la institución, tanto en términos de clase, como de grupos sociales. Se remarca asimismo que para lograrlo se debe sostener como requisito indispensable la calidad de todas las instituciones, única forma de generar cambios progresivos.

Sin embargo, el debate académico advierte sobre la incidencia de otras variables que complejizan más el panorama. Por una parte, una voluntad política democratizadora choca frecuentemente contra el límite que fijan las condiciones personales del sujeto a atender, no siempre provisto de las herramientas necesarias para aprehender el conocimiento.

La igualdad (formal) de oportunidades para acceder a las instituciones, poco nos dice entonces sobre la posibilidad concreta de obtener resultados similares en el tránsito por las mismas. Al respecto, Bourdieu y Passeron (2006) sostienen que la afinidad entre los hábitos culturales de una clase y las exigencias del sistema de enseñanza es la que determina las posibilidades de éxito. Incluso la igualación de los medios económicos (a través de becas y/o créditos) -aunque promueve una igualación formal- no suprime las ventajas / desventajas de origen que quedan veladas por un sistema universitario que premia de manera supuestamente neutral el mérito individual. De esta manera, la generación de una igualdad formal de posibilidades conduciría indirectamente a una legitimación de los privilegios por parte de la educación.

Por otra parte, en palabras de Rosanvallon (1995), el nuevo sentido que se le debe dar a la *equidad de oportunidades* apunta a lograr una equidad sostenida de las situaciones en el tiempo y no sólo en el punto de partida. Debería avanzarse pues, hacia una *equidad de resultados* ligada a las variaciones que experimentan las situaciones individuales en procura de otorgar -de manera permanente- los medios necesarios para encauzar la vida.

En este mismo registro, algunos autores alertan sobre los efectos perversos que podía tener una expansión ingenua de las oportunidades en el ámbito universitario que no reconociera las propias limitaciones del sistema educativo y las que surgen de un mercado de trabajo que evoluciona de manera independiente de aquel. De hecho, aunque el mérito como criterio de distribución de oportunidades en el sistema educativo supone un avance con relación al criterio de nacimiento, frecuentemente se convierte en una forma de ocultar el peso de los factores sociales en la consecución de logros educativos. En tal sentido, la individualización de la responsabilidad exculpa a la institución de los resultados diferentes que obtienen grupos socioeconómico más y menos favorecidos.<sup>3</sup>

Con matices, los autores plantean además que la expansión del número de diplomas en un mercado de trabajo que crece a un ritmo menor genera una inflación de credenciales y su consiguiente devaluación (PASSERON, 1979; Duru-Bellat, 2006). Es decir, cuando el ritmo de la expansión socioeconómica no se condice con el de la expansión de los diplomas, estos comienzan a desvalorizarse.<sup>4</sup> Los principales perjudicados son quienes están desprovistos de los mismos y por tanto, carecen de condiciones mínimas para competir en el mercado de trabajo. Le siguen sin embargo, aquellos que aún poseyendo el título, no poseen recursos heredados para hacerlo valer. El tercer grupo es el de los privilegiados, quienes tienden a abandonar las carreras más devaluadas y orientarse hacia otras que aún preservan su valor (BOURDIEU, 1991), especialmente si éstas se desarrollan en instituciones prestigiosas y elitistas. La expansión de las oportunidades en el nivel superior por lo tanto, señala el autor, en los términos en que se está desarrollando, no contribuye a reducir las desigualdades sociales, sino que al menos las mantiene, las enmascara y legitima por medio de la ilusión de generar oportunidades *aparentemente* iguales para todos.

Queda en evidencia pues la complejidad que entraña la ampliación de oportunidades en el nivel superior y el carácter dependiente de la variable educativa con relación al espectro social y económico y al funcionamiento del mercado de trabajo. Al respecto el origen social de los demandantes de educación superior suele tener una fuerte incidencia en sus logros dentro de las instituciones y en su inserción ocupacional una vez obtenido el diploma. Duru-Bellat (2015) señala además que cualquiera sean las ventajas de esta expansión, la misma no puede ser ilimitada pues el sistema educativo no determina el valor efectivo de mercado de los grados académicos que distribuye sino que aquel deriva del mercado ocupacional. Por otra parte, de manera paralela el aumento del número de graduados implica ciertos

cambios en el mercado de trabajo que se reflejan en mayores tasas de desocupación, una reducción de los salarios y la sustitución de trabajo no calificado por trabajo profesional en puestos que habitualmente requerían menores niveles formativos (RAMA, 2015a y b).

En este contexto, puede hipotetizarse que la expansión de la escolarización en el tramo superior (democratización en sentido amplio) permitiría proteger contra el desempleo y en última instancia contra la pobreza, pero sólo cierto tipo de instituciones en un contexto de segmentación de la educación superior y la posesión de un capital social consistente garantizarían una inserción ocupacional en puestos de trabajo de alto status e ingresos congruentes. Es decir, la ampliación de la oferta educativa no supondría *per se* una reducción de las desigualdades (democratización en sentido estricto) sino su preservación por otras vías.

Esto no supone desconocer los efectos positivos que en términos individuales y sociales supone la expansión del tercer nivel sino en todo caso alertar sobre la complejidad propia de estos procesos y la conveniencia de diseñar políticas que la asuman para maximizar sus resultados. Abordaremos en los próximos apartados la forma en que esta expansión de oportunidades se dio en la Argentina reciente y algunos de sus principales alcances.

## **2. LOS GOBIERNOS DE NÉSTOR Y CRISTINA KIRCHNER (2003-2015)**

Argentina estaba aún inmersa en los coletazos de la crisis económica de 2001 cuando Néstor Kirchner accede al gobierno en 2003 inaugurando un ciclo de tres períodos presidenciales del mismo signo, el primero, a su cargo hasta 2007, y el segundo y el tercero en manos de su esposa, Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Fueron algo más de doce años en los que la economía argentina en un contexto de precios internacionales favorables para sus comodities y políticas públicas virtuosas, experimentó importantes transformaciones en un contexto de elevado crecimiento del PBI (hasta 2008) y una transformación del rol del Estado que –luego del fracaso del ciclo neoliberal– vuelve a intervenir como reasignador de recursos económicos y sociales.

Asimismo, y en el contexto del desarrollo de políticas sociales de amplio alcance,<sup>5</sup> la inclusión social pasa a constituir un eje articulador de las gestiones y alcanza también al ámbito universitario. El financiamiento al sector crece de manera sostenida en estos años superando el 1% de un PBI que además se expandía a elevadas tasas; la distribución del mismo a través de las fórmulas históricas y los llamados programas especiales permitieron al gobierno combinar el pago de sueldos y la asignación de recursos de menor cuantía a través

de algunos programas concursables y otros orientados por ejemplo, al mejoramiento de algunas disciplinas. Esto supuso la generación por parte de las instituciones de una estrategia de “ventanillas múltiples” para aprovechar los recursos disponibles sin que se arbitraran mecanismos de coordinación entre los diversos programas que permitieran profundizar sus efectos (GARCÍA de FANELLI, 2008; SUASNÁBAR y ROVELLI, 2012).

En lo que respecta a la ampliación de la cobertura, la misma fue estimulada desde la órbita oficial a través de un conjunto de propuestas y programas, algunos referidos al nivel medio y otros centrados en el tercer nivel. En el primer caso, la Ley Nacional de Educación estableció la obligatoriedad del ciclo secundario, lo cual marca la voluntad del gobierno de operar en la prolongación de los estudios independientemente de los efectos prácticos de la norma. Otros planes como por ejemplo el FinES, Plan de finalización de los estudios secundarios para mayores de 18 años que funciona a partir de 2010, procuraron ofrecer esquemas de estudio más flexibles y personalizados para operar sobre un problema recurrente: las bajas tasas de graduación en el nivel medio.

Por su parte, en el nivel superior, si bien la expansión de oportunidades constituye una constante desde mediados del siglo pasado sólo interrumpida por la voluntad limitacionista de los gobiernos militares, desde el retorno de la democracia en 1983, se dio una expansión permanente. Sin embargo, en los años de los gobiernos Kirchner pueden señalarse algunas características especiales en torno a dos cuestiones medulares: las modalidades de crecimiento de la oferta institucional y la consolidación de diversas formas de ayuda económica a estudiantes carenciados. Asimismo se desarrollaron dispositivos especiales para abordar un problema recurrente del nivel universitario: su bajo nivel de graduación.

## **2.1 LA AMPLIACIÓN DE LA OFERTA INSTITUCIONAL**

Un análisis de las fechas de creación de las universidades nacionales permite distinguir distintos ciclos de expansión (Cuadro N° 1). Un primer período, de crecimiento lento, se da a partir de las dos primeras fundaciones (Universidad de Córdoba en 1613 y de Buenos Aires en 1821) y el año 1968: para entonces existían 9 instituciones de gestión pública. A partir de ese año, se inicia una expansión institucional sostenida y en los siguientes seis años se fundan otros 16 establecimientos insertos en un proyecto de descentralización de la oferta y su radicación en capitales de provincia. Paralelamente se autoriza el funcionamiento de universidades privadas y entre 1960 y 1981 se crean 20 instituciones, de las cuales 10 son católicas.



Durante la gestión de Carlos Menem (1989-1999), se da una nueva expansión del sistema universitario tanto a través del crecimiento del segmento público como del privado con la característica adicional que, a partir de la Ley de Educación Superior (1995), y en sintonía con las recomendaciones del Banco Mundial, se autoriza la creación de Institutos Universitarios, establecimientos que limitan su oferta académica a un sola área disciplinar. En estos años en el ámbito privado se crean 19 universidades y un instituto universitario<sup>6</sup> y en el de gestión pública 9 universidades nacionales, 6 de las cuales se instalan en el conurbano de Buenos Aires, y 3 institutos universitarios.

El otro momento de significativa expansión, ya en el siglo XXI, es el que se da durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner cuando se crean 18 universidades nacionales, 8 de las cuales se asientan en el conurbano de Buenos Aires, 1 instituto universitario y 5 universidades provinciales. Se autorizan también 7 universidades y 2 institutos universitarios privados. Los nuevos establecimientos no son fruto de una planificación de carácter nacional basada en la oferta y demanda institucional y de carreras existente en cada provincia o región sino que responde a los reclamos de líderes o caudillos de los partidos mayoritarios o presiones corporativas que buscan por esta vía ampliar sus propias bases de legitimación.

**Cuadro 1.** *Creación de instituciones universitarias a partir de 1989*

	<b>Antes de 1989</b>	<b>1989-1999</b>	<b>1999-2003</b>	<b>2003-2007</b>	<b>2007-2015</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Universidades nacionales</b>	27	9	1	1	18	56
<b>Institutos univ. Nacionales</b>	2	3	...	2	1*	7
<b>Universidades Provinciales</b>	...	...	1	...	5	6
<b>Universidades privadas</b>	20	20	1	1	7	49
<b>Institutos univ. Privados</b>	2	3	4	3	2	14

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Políticas Universitarias

\*El Instituto Universitario del Arte se convierte en 2014 en Universidad Nacional de las Artes, motivo por el cual el total es de 7 institutos.



A partir de los 1990 comienza a darse pues, una expansión institucional que hace que, en poco más de dos décadas cambie el mapa universitario con la creación de 29 de las 56 universidades nacionales, 5 de los 7 institutos universitarios y las 6 universidades provinciales que existen en el momento actual. Esto supone una “ampliación de la frontera universitaria” que trae aparejado la territorialización de muchas de estas instituciones y la búsqueda de una mayor asociación con las necesidades y reclamos del ámbito en el que se fundan (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, s.f.).<sup>7</sup>

Comparativamente con la década del 1990, el último ciclo de expansión institucional se caracteriza por la preeminencia del formato universitario y la creación de establecimientos de gestión estatal (nacionales y provinciales). En ambos momentos se fundan además universidades públicas en el conurbano de Buenos Aires las cuales – junto a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora fundada en 1972– suman en la actualidad 15 establecimientos. Las mismas se asientan en una región que alberga 24 partidos en los que viven alrededor de 10 millones de personas. Como rasgo común, estas instituciones atienden preferentemente a una población muy desfavorecida en términos socioeconómicos,<sup>8</sup> acercándole una oferta académica que mejora sus posibilidades de acceder a estudios universitarios.

## 2.2 LOS PROGRAMAS DE AYUDA ECONÓMICA

En Argentina, el apoyo económico a estudiantes universitarios tiene un primer antecedente en la década del 1960 cuando, en el contexto de gobiernos desarrollistas y primacía de la teoría del capital humano, se establecen líneas de crédito para afrontar los costos de los estudios. A partir de los años 1990 y en un clima de época dominado por las corrientes neoliberales y las recomendaciones del Banco Mundial la ayuda económica se asocia a la búsqueda de equidad y asume dos formatos: los Programas de créditos y los de becas, destinados a grupos sociales con diferente grado de necesidad que se establecen a partir de 1996. El Programa de Crédito Educativo sólo estuvo vigente hasta el año 2000 mientras que el de Becas persiste y se extiende y amplía en lo que va de nuestro siglo y durante las gestiones Kirchner.

Por su parte, el *Programa Nacional de Becas Universitarias* (PNBU) está dirigido a estudiantes de universidades nacionales<sup>9</sup> provenientes de hogares en situación de pobreza estructural. A partir de 2000 incorpora líneas especiales de ayuda a indígenas y discapacitados para reducir la incidencia de factores discriminatorios.

Las becas tienen por finalidad promover la igualdad de oportunidades facilitando el acceso y permanencia de alumnos

de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado. Se solicitan requisitos socioeconómicos (ingresos del grupo familiar, situación de familia, pertenencia a grupos prioritarios: discapacitados, miembros de comunidades indígenas) y académicos (se exige un número de materias aprobadas según el año de cursado), priorizándose los primeros sobre los segundos. El monto asignado en 2015 fue de \$ 10.800<sup>10</sup> en diez cuotas a lo largo del año: esta es una suma reducida que además se percibe de manera irregular.

A fines de 2009 se crea además el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) que supone el establecimiento de una política que, a través de la ayuda económica, busca orientar la matrícula hacia carreras prioritarias para el país. Busca estimular el acceso, la permanencia y la graduación de alumnos provenientes de hogares de bajos ingresos a carreras (universitarias, no universitarias, de grado o tecnicaturas) consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país. El otorgamiento sigue los mismos lineamientos que el PNBU y el monto que perciben los alumnos es superior al que otorga aquel Programa. Varía según el año que cursan y oscila entre \$ 12.960 en primer año y \$ 31.104 en quinto.<sup>11</sup>

Según datos provistos por el Informe de Gestión 2015 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), en ese año se otorgaron en total 62.309 becas. El monto invertido ascendió a cerca de 900 millones de pesos. En 2002 se habían entregado 2.453 becas que sumaban un monto total de algo más de 7 millones de pesos. Estos datos son por sí mismos elocuentes sobre la centralidad que la ayuda económica a través de becas adquirió en la política reciente.

Sin embargo, señala García de Fanelli (2014) que el total de becas otorgadas no llega a cubrir a los estudiantes universitarios de 18 a 24 años pertenecientes a los hogares correspondientes al 20% de menores ingresos, que constituían alrededor de 170 mil en el año 2014; esto implica que cubriría solo alrededor del 29% de este segmento de la población estudiantil. Por otra parte, los montos pagados y la irregularidad de los pagos hacen que este aporte no impida que los jóvenes más vulnerables deban trabajar para sostenerse en la institución.

De manera complementaria a las becas, en 2014 se establece el Programa PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos), política de transferencia monetaria directa que busca estimular la continuidad de los estudios en cualquier nivel educativo o la capacitación con fines laborales; está dirigida a personas de entre 18 y 24 años con ingresos personales y familiares inferiores al salario mínimo.

Los beneficiarios que acceden para cursar estudios superiores, deben acreditar en el mes de noviembre la aprobación de 2 materias el primer año de recepción de la prestación y 4 materias a partir del segundo año. A partir del tercer año, se exigirá la aprobación de un porcentaje de materias con relación a las que el alumno tuviese pendiente de aprobación para finalizar la carrera al momento del inicio del ejercicio del derecho a la prestación. Desde esta perspectiva puede decirse que si bien se exige un cierto rendimiento en el transcurso de los estudios, el subsidio no depende de cuestiones meritocráticas y no se reclama la obtención de determinado nivel de calificaciones.

Según datos provistos por ANSÉS (2015) a fines de ese año, de los 900 mil jóvenes que obtuvieron el Plan PROG.R.ES.AR, el 35,4% cursaban estudios superiores: el 19% eran universitarios y el 16,4%, terciarios.<sup>12</sup> Esto supone que alrededor de 320 mil jóvenes recibían el subsidio por cursar estudios superiores, de los cuales, 172 mil lo hacían en las universidades e institutos universitarios nacionales.

Las principales críticas que se esbozan sobre este programa se ubican en torno al uso político del mismo y a las dudas en torno a los resultados concretos que se obtendrán. Sobre todo, diversas voces alertan sobre la ausencia de una evaluación y monitoreo de su funcionamiento que permitiría generar información sobre sus resultados e impacto. En una situación similar se encuentran los otros programas de becas, a pesar de sus ya dos décadas de existencia.

Si sumamos los beneficiarios de los programas de Becas y del PROG.R.ES.AR, éstos alcanzan alrededor del 13% de la matrícula en instituciones universitarias públicas, lo que constituye un porcentaje por demás de significativo. No se conoce sin embargo su impacto real en términos de retención de matrícula, estímulo para la aprobación de materias, graduación, etc.

### ***2.3 DISPOSITIVOS PARA ENFRENTAR LA DESERCIÓN: LAS TUTORÍAS***

Las tutorías constituyen un dispositivo desarrollado a los efectos de enfrentar los problemas de deserción y baja graduación; las mismas, según Capelari (2014), tienen un antecedente en el Proyecto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) desarrollado en los años 1990. Constituye una herramienta que se implementa de manera lenta a partir del nuevo siglo y aunque no se convierte en política de estado, ha obtenido un fuerte estímulo en las universidades públicas a través de la acreditación de carreras de grado de interés público.

El Programa de Calidad Universitaria de la SPU desarrolla una línea especial orientada al mejoramiento de la gestión académica que

incluye la puesta en marcha y consolidación de tutorías en Ingeniería, Agronomía, Farmacia, Bioquímica y Veterinaria, entre otras carreras que cuentan con matemáticas en sus planes de estudio. Por otra parte, en octubre del 2011, un plenario del Consejo Interuniversitario Nacional solicitó la institucionalización de la tutoría como política pública para todos los estudiantes.

Entre 2012 y 2015 se implementaron 99 proyectos plurianuales en todo el país con financiamiento de la SPU cuyo objetivo fue mejorar los niveles de permanencia y egreso a través del fortalecimiento del acompañamiento de los alumnos en la vida universitaria, fundamentalmente en los primeros años. Este plan incluye la propuesta de fortalecer los espacios de Tutoría Docente o Tutoría entre Pares de todas las Universidades Nacionales.<sup>13</sup>

En líneas generales las instituciones valoran positivamente estos programas, aunque se señala que la forma de implementación no ha favorecido la identificación de cambios atribuidos exclusivamente a la tutoría, como disminución de la deserción o aumento de la retención (CAPELARI, 2014). Por otra parte, en opinión de García de Fanelli (2014), inciden especialmente sobre la integración del estudiante en el sistema social de la institución universitaria, factor que constituye una de las causas de abandono. Sin embargo sus efectos en términos de mejorar el rendimiento académico serían más limitados pues generalmente están a cargo de alumnos avanzados que no poseen las herramientas necesarias para actuar en este ámbito.

### ***3. LAS POLÍTICAS DE AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y AYUDA ECONÓMICA VISTAS A PARTIR DE ALGUNOS DATOS EMPÍRICOS***

No existen estudios oficiales que evalúen el impacto de las políticas desarrolladas en el período. Si se focaliza en la creación de universidades, especialmente las del conurbano de Buenos Aires, el discurso oficial enfatiza el crecimiento de su matrícula y la inclusión social que esto implica. En lo que refiere a los Programas de ayuda económica, en general la documentación oficial señala como “impacto” el crecimiento del número de becas y del presupuesto respectivo.<sup>14</sup> En ambos casos pues, se recurre a indicadores cuantitativos de expansión para legitimar la política sin tomar en consideración la consecución de los objetivos que le dieron origen ni los efectos concretos que éstas suponen en términos individuales y sociales.

Cabría interrogarse sin embargo, en qué medida estas políticas han sido exitosas en estimular la demanda de sectores sociales desfavorecidos, cuál es el comportamiento de las universidades del

conurbano y cuáles son sus rendimientos; se ha dado efectivamente una mayor representación de los primeros quintiles en la matrícula y sobre todo en graduados universitarios?

### 3.1 LA AMPLIACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL EN LA MATRÍCULA

Más allá de la expansión de la oferta, la matrícula universitaria ha venido creciendo a ritmo lento en los últimos quince años. Si distinguimos entre las instituciones de gestión pública y las de gestión privada puede apreciarse que estas últimas, si bien reúnen sólo poco más del 20% de la matrícula total, tienen un índice de crecimiento muy superior al de las primeras. Este comportamiento por otra parte se ha visto profundizado en el transcurso del período en estudio a pesar de la creación de un número significativo de establecimientos universitarios de carácter público.

**Cuadro 2. Matrícula universitaria según sector de gestión: totales e índice de crecimiento**

	1999	2003	2007	2011	2014
<b>De gestión pública</b>	1.056.650	1.273.832	1.270.295	1.441.845	1.468.072
<b>Índice de crecimiento</b>	100	20.55	20.21	36.45	38.93
<b>De gestión privada</b>	183.886	215.411	298.770	366.570	403.373
<b>Índice de crecimiento</b>	100	17.15	62.47	99.34	119.36
<b>TOTAL</b>	<b>1.240.536</b>	<b>1.489.243</b>	<b>1.569.065</b>	1.808.415	1.871.445
<b>Índice de crecimiento Total</b>	100	20.04	26.48	45.77	50.85

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Políticas Universitarias

En lo que respecta a la expansión de la tasa neta de escolarización según quintiles de ingreso per cápita (Cuadro N° 3), puede apreciarse que la tendencia expansiva de los dos quintiles de menores ingresos resulta sostenida desde los años 90. Sin embargo, comparativamente, todos los quintiles aumentan su participación y los quintiles superiores tienen un crecimiento mayor.

De manera complementaria, si focalizamos en los años de educación, se constata que entre 1992 y 2014 se dio también una mejora

(de alrededor de dos años) en la participación de los quintiles más desfavorecidos. No obstante, la expansión del tercer, cuarto y quinto quintil, aunque menor, parece marcar una vez más que las desigualdades se mantuvieron en valores similares más allá de las políticas generadas.

**Cuadro 3.** *Tasa Neta de escolarización (18-23 años) y cantidad de años de Educación según quintiles de ingreso per cápita*

Quintiles	Tasa Neta de Escolarización (18-23 años)			Años de educación				
	1990	2003	2013	2014	1992	2003	2013	2014
1°	7,7	14,4	19,1	17,6	7,4	8,5	9,3	9,2
2°	13,6	17,8	24,3	22,1	8	9,1	9,7	9,8
3°	5,5	27,9	29,6	29,9	8,7	10,0	10,6	10,6
4°	21,5	39,3	35,7	36,4	9,8	11,3	11,7	11,8
5°	41,1	57,9	54,1	55	12,3	13,8	13,8	13,9

**Fuente:** Elaborado a partir de las Bases de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial.

Si desagregamos la educación superior en sus dos componentes, universitaria y terciaria, (Cuadro N° 4) puede apreciarse la segmentación que se da con el origen social. Al respecto, la proporción de jóvenes en cada uno de los subsistemas es inversa acorde al quintil de ingreso per cápita familiar. Es de recordar que la educación terciaria, si bien cubre sólo el 30% de la matrícula en educación superior, tiene una tasa de expansión superior a la universitaria y tiende a contener a estudiantes de origen social más modesto.

**Cuadro 4.** *Estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior según tipo de educación y quintil de ingreso per cápita familiar (En porcentajes)*

Quintiles	2004		2008		2012	
	Terciario	Universit.	Terciario	Universit	Terciario	Universit
1	27,28	72,72	27,35	72,65	28,32	71,68
2	22,57	77,43	26,26	73,74	24,15	75,85
3	20,20	78,80	23,71	76,29	22,71	77,29
4	16,05	83,95	20,49	79,51	17,75	82,25
5	13,05	86,95	13,85	86,15	19,89	80,11

**Fuente:** Suasnábar y Rovelli, 2016 en base a la EPH/INDEC (2004-2012)

### 3.2 LA REPRESENTACIÓN SOCIAL A NIVEL DE LOS GRADUADOS

Si ponemos el foco en los graduados de educación superior según nivel de ingreso socioeconómico (Cuadro N° 5), si bien la información presentada no discrimina entre sector universitario y terciario, muestra que el grupo de ingresos inferior triplica su participación en lo que va de nuestro siglo, mostrando así una mejoría considerable. Sin embargo, todavía la distancia con los grupos de mayores ingresos, que también se han expandido, resulta muy significativa y aún se ha ampliado.

**Cuadro 5. Porcentaje de población de 25 años y más con educación superior completa por nivel de ingreso**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
30% inf	2,18	2,12	2,47	1,99	2,70	2,65	2,90	5,13	4,85	5,68	6,19	6,65	7,11	6,35
30% med	6,00	6,39	6,55	6,20	7,55	8,25	8,45	11,53	11,98	12,34	14,17	14,48	14,64	15,32
40% sup	25,24	24,47	26,03	23,05	27,96	29,10	27,92	32,07	34,09	35,06	34,56	32,95	34,74	35,31

Fuente: IIPE - UNESCO / OEI en base a EPH del INDEC.

También en este caso se da una mayor representación de los jóvenes provenientes de los quintiles más bajos entre los graduados de establecimientos terciarios y el comportamiento inverso entre los pertenecientes a los sectores más acomodados (Suasnábar y Rovelli, 2016; García de Fanelli, 2014).<sup>15</sup>

A pesar de las limitaciones de la información estadística disponible puede decirse que las políticas desarrolladas en estos años parecerían haber impactado favorablemente en la expansión de la matrícula correspondiente a los grupos sociales más desfavorecidos y ampliado las posibilidades de continuar los estudios e incluso –aunque de forma más limitada y segmentada según tipo de educación superior y sector de gestión- de graduarse en este nivel. La carencia de estudios de impacto sin embargo, no nos permite evaluar los efectos individuales y sociales de las políticas desarrolladas, es decir, más allá de la ampliación de los horizontes personales, estas políticas ¿actúan sobre la desigualdad social, o generan mayormente una movilidad social espuria al no asociarse las nuevas ocupaciones con mejoras en el bienestar material?



### 3.3 EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES DEL CONURBANO

Este apartado procura comparar alguna información empírica sobre demanda y rendimiento en las universidades del conurbano; a tales efectos se presenta información correspondiente a varias instituciones fundadas en la primera ola de creación de universidades nacionales información que por contraste sirve de encuadre general a la temática. Los establecimientos del conurbano fueron clasificados según su fecha de fundación en dos grupos: los creados en los años 90 (con el agregado de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora fundada en 1972) que son establecimientos que llevan más de dos décadas funcionando y por lo tanto están más consolidados y los creados recientemente. En este último caso, precisamente por esa circunstancia no existe aún suficiente información empírica disponible.<sup>16</sup>

En primer término, cabe destacar la importancia de la matrícula que concentran en conjunto las universidades del conurbano. La misma en 2014 superaba los 170 mil alumnos (12% de la matrícula total nacional), lo que da cuenta del aporte que los establecimientos efectúan para la atención de una demanda hasta entonces insatisfecha. El hecho que las universidades más tradicionales continúen expandiéndose aunque a menor ritmo que las nuevas instituciones supone que seguramente han accedido al tercer nivel grupos sociales hasta entonces ausentes. Por otra parte, los nuevos inscriptos en el año 2014, se ubican en el orden de los 49 mil alumnos, es decir alrededor del 15% del total nacional de nuevos inscriptos.

En un porcentaje muy elevado (entre el 70 y el 95% según las instituciones) su matrícula está formada por estudiantes que constituyen la primera generación de universitarios de sus familias<sup>17</sup> y muchos de ellos también, la primera generación que ha logrado concluir los estudios secundarios. Como tendencia se señala sin embargo, que en la medida en que comienzan a funcionar incorporan paulatinamente a otros sectores sociales radicados en la zona.

Otros rasgos singulares de la matrícula de estas instituciones son la dedicación parcial al estudio en razón que deben trabajar incluso en largas jornadas y la fuerte heterogeneidad que presentan en términos de edad: sólo un porcentaje menor acaba de egresar de la escuela media (18-19 años), los demás, o retoman estudios superiores que abandonaron o ingresan para cumplir con un objetivo que hasta entonces les resultaba muy lejano.

Muchos de los estudiantes tienen serias falencias en términos de formación vinculadas con las deficiencias que experimenta toda la educación media, las que se agudizan en los establecimientos que atienden a sectores populares. Estos dos factores, el distanciamiento

con las prácticas universitarias vinculado con la ausencia de antecedentes familiares en el nivel y las dificultades académicas constituyen un desafío significativo para estas instituciones.

Las mismas ofrecen en general carreras de pregrado<sup>18</sup> y grado, con énfasis en las primeras, con salida laboral inmediata<sup>19</sup> que procura no competir directamente con las de las universidades tradicionales más próximas geográficamente (Buenos Aires y La Plata) y buscan además no superponer su oferta con las otras universidades del conurbano.

Estas nuevas universidades desde su origen desarrollan estrategias más o menos similares para luchar contra el desgranamiento y la deserción y favorecer no sólo el ingreso sino la permanencia y el egreso. En tal sentido, a partir de la experiencia concreta, ajustan periódicamente los cursos de ingreso; ofrecen sistema de tutorías, acompañamiento pedagógico, actividades de apoyo, además de la asistencia económica a través de becas nacionales y las que aportan las propias instituciones. Asimismo implementan programas de articulación con las escuelas medias de la zona y de información a los potenciales alumnos sobre las carreras ofertadas y la ayuda económica disponible. La Secretaría de Políticas Universitarias por su parte, implementó a partir de 2013 el Programa “La Universidad en los barrios, los barrios en la Universidad” con el objeto de articular al sistema universitario nacional con las agrupaciones territoriales (clubes, parroquias, centros de fomento) para que los jóvenes conocieran las universidades públicas cercanas a su barrio y tuvieran acceso a información sobre la oferta académica y las becas.

Analizaremos seguidamente datos tendientes a abordar algunos indicadores de rendimiento<sup>20</sup> como el porcentaje de alumnos que se reinscriben anualmente, los reinscriptos que no aprobaron materias en el año anterior y el porcentaje de egresados.<sup>21</sup>

**Cuadro 6. Matrícula, Reinscriptos, Reinscriptos que no aprobaron materias y graduados en universidades nacionales seleccionadas.**

	<b>Matrícula *</b>	<b>% Reinscriptos / Mtrícula Total **</b>	<b>% Reinscriptos que no aprobaron materias /Total de reinscriptos*</b>	<b>% de graduación***</b>
<b>Universidades grandes fundadas antes de 1989</b>				
UBA	321.327	80%	32%	30%
Córdoba	108.968	80%	29%	38%
La Plata	109.763	80%	38%	31%
Rosario	75.394	81%	37%	58%
U.T.N.	81.575	78%	26%	35%
Tucumán	62.812	82%	40%	17%
<b>Universidades del conurbano fundadas hasta mediados de los 90</b>				
Gral. Sarmiento	7.396	85%	44%	27%
La Matanza	36.515	87%	29%	51%
Lanús	12.673	83%	31%	24%
Lomas de Zamora	34.423	76%	21%	28%
Quilmes	22.563	82%	44%	20%
San Martín	13.092	72%	27%	38%
Tres de Febrero	12.389	55%	22%	16%
<b>Universidades del conurbano fundadas en el siglo XXI</b>				
A. Jauretche	8.014	68%	24%	---
Avellaneda	4.649	61%	24%	---
José C Paz	3.114	63%	7%	---
Moreno	3.756	98%	62%	---
Oeste	1.592	51%	35%	---

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos del Anuario de Estadística Universitaria, Año 2013, Secretaría de Políticas Universitarias. No hay información disponible sobre la Universidad de José Clemente Paz.

\* Promedio 2012, 2013 y 2014

\*\* Promedio de reinscriptos 2012, 2013 y 2014 sobre matrícula 2011, 2012 y 2013.

\*\*\* El porcentaje de egreso se calculó a partir de un promedio de los graduados entre 2012 y 2014 y los nuevos inscriptos entre 2005 y 2007, es decir siete años antes.

a) *No reinscriptos*: la no reinscripción no necesariamente significa el abandono de los estudios; sin embargo es un indicador de la falta de regularidad en los mismos. Al respecto, la tasa a nivel nacional es muy elevada y se ubica alrededor del 23%. En este particular, no se encontraron diferencias significativas entre las universidades tradicionales y algunas de las del conurbano fundadas en los años 90, pero sí con las de reciente fundación. Entre las primeras, la pérdida de matrícula se ubica entre el 18% (Tucumán) y el 22% (UTN), mientras en las creadas en los 90 el dato oscila entre el 13% (La Matanza) y el 45% (Tres de Febrero). El valor que adquiere el indicador en este último caso, casi duplica la media nacional. Por otra parte, en las universidades de reciente fundación el porcentaje de no reinscriptos alcanza niveles aún más elevados, lo que podría indicar que más allá del entusiasmo inicial de los estudiantes y de las estrategias de retención desarrolladas por las universidades, las desigualdades de origen inciden fuertemente en el abandono.

b) *Reinscriptos* que no aprobaron materias en el año anterior: este dato se utiliza como indicador extremo de falta de regularidad en los estudios. El promedio nacional en este caso se ubica en torno al 34% de estudiantes. Los datos nos permiten visualizar que la problemática tiene aristas semejantes tanto en las universidades tradicionales como en las del conurbano, aunque entre estas últimas se destaca especialmente la situación de General Sarmiento y Quilmes –instituciones fundadas en los 90 y por lo tanto ya consolidadas– en las que el porcentaje de jóvenes que no aprobaron ninguna asignatura se ubica en torno o por encima del 40%. En las de reciente fundación, los datos disponibles no son suficientes para efectuar un análisis fundado

c) *Egresados*: la tasa de graduación a nivel nacional se ubica en torno al 27%.; las universidades tradicionales seleccionadas (salvo el caso de Tucumán) superan ese porcentaje. Para el caso de las del conurbano, se observa que, entre las fundadas en los años 90, General Sarmiento, San Martín y La Matanza tienen rendimientos por encima de la media mientras Tres de Febrero, Quilmes y Lanús presentan valores por debajo.<sup>22</sup> Por su parte, La Matanza presenta una tasa de graduación significativa, muy por encima de las universidades tradicionales mientras las nuevas universidades aún no tienen graduados. Sin embargo cabe resaltar que los datos estadísticos publicados

por la SPU no permiten distinguir entre egresados de carreras de pregrado y grado; las primeras, con una duración entre dos y tres años, son dominantes en las instituciones nuevas, mientras las segundas, con una duración de cuatro y más años, lo son en las universidades tradicionales. Esto limita la comparabilidad de los datos entre instituciones y sobre todo parece indicar que la segmentación social se da también en este aspecto.

En todo caso, una primera evaluación enmarcada en las limitaciones de la información estadístico disponible, nos permitiría señalar dentro de las universidades del conurbano diversas situaciones. Algunas tienen rendimientos claramente bajos, como Moreno, Quilmes, Lanús y Tres de Febrero y otras tienen comportamientos aceptables e incluso por encima de las medias nacionales. Supone por lo tanto, que más allá del emplazamiento geográfico que comparten y de gestionar y desarrollar políticas inclusivas acordes a las dificultades de los estudiantes que asisten, algunas instituciones han sido más exitosas para contenerlos en términos académicos y económicos. Estudios en profundidad sobre estas diferencias permitirían echar luz sobre estos resultados.

Asimismo, un tema aún no explorado adecuadamente es el que refiere a la inserción ocupacional de los graduados de educación superior argentinos y su relación con la segmentación institucional. Al respecto, Kessler (2014) reconoce que la ampliación del acceso va asociada a la persistencia de desigualdades profundas en el interior del sistema por la segmentación de la oferta en términos de calidad y de prestigio.

#### ***4. CONSIDERACIONES FINALES: LAS FORMAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN***

El interrogante en torno al cual se articuló este texto se centra en los alcances de las políticas desarrolladas durante los gobiernos Kirchner en términos de democratización e inclusión universitaria. En este sentido, a través de la información disponible este trabajo, de carácter exploratorio, nos permite destacar algunas cuestiones.

1- La expansión del nivel universitario constituyó una política central especialmente durante las presidencias de Cristina Kirchner (2007-2015). La noción de democratización que primó puso el énfasis en la creación de nuevas instituciones para la incorporación de grupos socioeconómicos históricamente alejados del tercer nivel. En este sentido, la propuesta oficial se plantea en términos clásicos, ampliando la oferta y el apoyo económico; no contempla en cambio, la compleja articulación entre las variables socioeconómicas, institucionales y del

mercado de trabajo. En este último aspecto, se desconocen los efectos que una expansión permanente del número de graduados puede tener en las formas y condiciones de inserción ocupacional y la incidencia que la conclusión de los estudios pueda operar para alcanzar una genuina movilidad social ascendente y una consiguiente reducción de las desigualdades sociales (democratización en sentido restringido).

Por otra parte, persiste la segmentación del sistema de educación superior como un todo y entre las instituciones más tradicionales y las recientes fundaciones; esto supone que la expansión de la oferta institucional ha mantenido y aún profundizado las diferencias institucionales recortando las posibilidades de incidir en la desigualdad social.

2- Las nuevas universidades tienen esquemas de funcionamiento innovadores para ofertar carreras con salida laboral inmediata y desarrollan además estrategias para estimular la demanda y la permanencia en las aulas. Sin duda, junto con la creciente ayuda económica (becas) a sectores de bajos recursos, cumplen una significativa función inclusiva y democratizadora en sentido amplio, es decir generan condiciones para el desarrollo de los estudios universitarios.

Sin embargo, una primera cuestión a señalar es la falta de planificación y regionalización en la oferta universitaria y la primacía de la variable política en la localización de estos establecimientos. De esta manera, no se prioriza un uso racional de los recursos, se superponen ofertas y se desconocen también la presencia de factores estructurales que podrían condicionar la inserción ocupacional de los graduados.

En lo que respecta a sus tasas de abandono y graduación, las mismas aunque diversas según la universidad, se ubican próximas a los promedios nacionales. Se trata sin embargo de instituciones que concentran una parte significativa de la matrícula en carreras cortas (pregrado) y que, atendiendo a las características *reales* de sus estudiantes, tratan de reducir la incidencia de las variables socioeconómicas en el rendimiento académico. En este sentido, construyen trayectos académicos de tránsito más lento, organizan cursos de un número reducido de estudiantes que favorezcan una relación personalizada y estimulan permanentemente la prosecución de los estudios. Desde las universidades se señala que queda garantizada sin embargo la calidad de los aprendizajes.

Para tal fin se desarrollan diversas estrategias entre las cuales las tutorías ocupan un lugar significativo. Si bien las instituciones valoran sus efectos sobre todo en términos de inserción del ingresante en la sociabilidad institucional, no existen evidencias que permitan señalar que esta práctica permite alcanzar mejores resultados académicos.

Otro tema que queda en las sombras es el referente a la inserción ocupacional de sus graduados, es decir de aquellos que consiguen sortear con éxito el desafío que plantean los estudios universitarios, en el mercado ocupacional. Sobre esta temática, crucial para evaluar el éxito de estas políticas de expansión de oportunidades, la producción teórica y la correspondiente a algunos países centrales y periféricos señalan crecientes dudas sobre sus efectos. No obstante, el diploma universitario sigue constituyendo una meta ansiada a pesar de no poder escapar a los conocidos efectos de todo proceso expansivo / inflacionario. En tal sentido, la devaluación de los mismos y su estratificación jerárquica según la institución que lo emite constituyen temas a explorar.

3- Por último, la falta de articulación de las políticas de educación superior con las políticas educativas globales y las de otros ámbitos de la gestión oficial reduce su efectividad; en este sentido la ampliación de oportunidades en la educación superior no genera su propia demanda y requiere por lo tanto cambios en la estructura económica que garanticen una mayor fluidez social. Por otra parte, la segmentación del sistema educativo en los niveles fundamental y medio parece extenderse al nivel superior generando tipos de oferta acordes al perfil del demandante. Esto implica una ampliación de las oportunidades de todos los grupos sociales, esto es una expansión sin transformación sustantiva de las distancias que los separan.

El objetivo democratizador de las políticas implementadas en los años de los gobiernos Kirchner, su voluntad financiadora y la imaginación demostrada en generar programas para acercar a los sectores más desfavorecidos a las universidades constituye una meta meritoria que distingue a las gestiones de estos últimos doce años. Llama la atención sin embargo, el desinterés por evaluar el impacto de políticas y programas y cierta asociación lineal entre “impacto” y metas cuantitativas o inversión de recursos.

## BIBLIOGRAFÍA

ANSÉS. **Progresar acompaña en sus estudios a casi un millón de jóvenes desde hace dos años.** Disponible en: <http://www.progresar.anses.gob.ar/noticia/progresar-acompana-en-sus-estudios-a-casi-un-millon-de-jovenes-desde-hace-dos-anos-25> , 2015.

BOURDIEU, P. **La distinción. Criterio y bases sociales del gusto.** 2ª ed. Madrid: Taurus Humanidades, 1991.

BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. **Los herederos. Los estudiantes y la cultura.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2006.



CAPELARI, M. La política de tutoría en la educación superior: Génesis, trayectoria e impactos en Argentina y México. En: **Revista Latinoamericana de Educación Comparada 41**. Disponible en: <http://www.saece.org.ar/relec/revistas/5/mon3.pdf>, 2014.

CHIROLEU, A. Alcances de la democratización universitaria en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. n. 65/1, Madrid, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/6000Chiroleu.pdf>, 2014.

CHIROLEU, A. y MARQUINA M. Democratisation or credentialism? Public policies of expansion of higher education in Latin America. En: **Policy Review in Higher Education**, v. 2, Society for research into Higher Education. Ed Routledge and Taylos & Francis, 2017.

COLABELLA, L. y VARGAS, P. La Jaureche". **Una universidad popular en la trama del sur del Gran Buenos Aires**. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131218063624/policybrief.pdf>, 2013.

DONAIRE, R. Rasgos de extracción popular entre asistentes la educación superior. Argentina, 2010-12. En: **Cuestiones de Sociología 13**. Disponible en: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar>, 2015.

DUBET, F. y DURU-BELLAT, M. Déclassement : Quand l'ascenseur social descend. **Revue du Mauss**, 28. Disponible en : <http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2006-2-page-85.htm>, 2006.

DURU-BELLAT, M. Access to Higher Education: The French case. Les Documents de Travail de l'IREDU. Paris : Institut de Recherche sur l'Éducation. Disponible en : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01103597/document>, 2015.

DURU-BELLAT, M. L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie. Paris : La République des Idées et Seuil, 2006.

GARCIA DE FANELLI, A. **Contrato-programa**: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de la universidad. Buenos Aires: ILPE UNESCO. Disponible en : [http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Fanelli\\_v12.9\\_0.pdf](http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Fanelli_v12.9_0.pdf), 2008.

GARCÍA DE FANELLI, A. Inclusión social en la Educación Superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación. En: **Páginas de Educación**, v. 7, n. 2. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/273425196\\_INCLUSION\\_SOCIAL\\_en\\_la\\_Educacion\\_superior\\_argentina\\_Indicadores\\_y\\_politicas\\_en\\_torno\\_al\\_acceso\\_y\\_a\\_la\\_graduacion](https://www.researchgate.net/publication/273425196_INCLUSION_SOCIAL_en_la_Educacion_superior_argentina_Indicadores_y_politicas_en_torno_al_acceso_y_a_la_graduacion), 2014.

KESSLER, G. **Controversias sobre la desigualdad**. Argentina 2003-2013. Buenos Aires: FCE, 2014.

MERLE, P. La démocratisation de l'école. En : **Le Télémaque**. Presses universitaires de Caen 25 (135-149). Disponible en <http://www.unicaen.fr/puc/IMG/pdf/telemaque25.pdf>, 2004.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (s.f.). Una década ganada para la Universidad Pública. Buenos Aires. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/files/2013/05/Cuadernillo-decada-ganada.pdf>

PASSERON, J.C. La democratización de la enseñanza superior en los países europeos: un intento de retrospectiva. En: **Perspectivas. Revista Trimestral de Educación**, 9 (1). Paris: Unesco.

POULLAOUEC, T. Le Diplôme, l'arme des plus faibles. **Revue du Mauss**, 28. Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2006-2-page-85.htm>, 2006.

RAMA, C. Transformaciones en el mercado de trabajo de universitarios en América Latina: los impulsos al inicio de la fijación de salario mínimo profesional. **Revista Diálogo Educativo**, 15 (45). Curitiba. Disponible en: [www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?ddd99=pdf&ddd1=15324](http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?ddd99=pdf&ddd1=15324), 2015a.

RAMA, C. Los sistemas iberoamericanos de Educación Superior. Investigación y diversificación. En: Barro, S. (ed.). La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. **Educación Superior en Iberoamérica**, Informe 2015. Disponible en: <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/LIBRO-INFORME-TRANSFERENCIA-DE-I-D-2015.pdf>, 2015b.

ROSANVALLON, P. **La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia**. Buenos Aires: Manantial, 1995.

ROSANVALLON, P. **La sociedad de los iguales**. Buenos Aires: Manantial, 2013.

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. **Informe de gestión 2015**. Buenos Aires: Ministerio de Educación. Disponible en: [http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/Informe\\_de\\_Gestion\\_2015.pdf](http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/Informe_de_Gestion_2015.pdf), 2015.

SALVIA, A. **Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015. Tiempos de Balance**. Buenos Aires: Observatorio de la deuda Social UCA. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Obs-Informe-n1-Pobreza-Desigualdad-Ingresos-Argentina-Urbana.pdf>, 2016.

SPU. **Anuario 2013**. Estadísticas Universitarias argentinas. Buenos Aires: Presidencia de la Nación-Ministerio de Educación, 2014.

SUASNÁBAR, C. y ROVELLI, L. “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En CHIROLEU, A., MARQUINA, M. y RINESI, E. (comp), **La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades**. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

SUASNÁBAR, C. y ROVELLI, L. Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina. En *Pro-posições* 27 (3). Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v27n3/1980-6248-pp-27-03-00081.pdf>, 2016.

## NOTAS

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de los evaluadores designados por la Revista cuyos aportes permitieron enriquecer el contenido del artículo.

<sup>2</sup> Este tema ha sido desarrollado de manera más amplia en Chiroleu y Marquina, 2017.

<sup>3</sup> En términos de Rosanvallon (2013), se abre la “carrera al talento” dejando fuera de consideración las desigualdades de partida y las múltiples discriminaciones que experimentan ciertos grupos sociales a lo largo de la vida.

<sup>4</sup> Poullaouec (2006) señala que a pesar de esto, los diplomas continúan siendo demandados pues constituirían “el arma de los débiles”; en tal sentido, aún reconociendo el descenso de su valor de cambio y el hecho que son cada vez menos suficientes para obtener el empleo deseado, precisamente por eso, resultan cada vez más necesarios. Su posesión además, permitiría atenuar ciertas desigualdades y discriminaciones de los más desfavorecidos en el mercado de trabajo.

<sup>5</sup> La Asignación Universal por Hijo, política de transferencia condicionada de ingresos, puede constituir un buen ejemplo al respecto, aunque no agota el repertorio de políticas desarrolladas en el plano social.

<sup>6</sup> Los mayores requisitos exigidos por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), constituida a partir de 1996 redujeron drásticamente la expansión del segmento privado en los años sucesivos.

<sup>7</sup> En este sentido, se plantea que estas instituciones constituyen actores clave del desarrollo local. En una publicación del Ministerio de Educación (s.f.) se sostiene que “la presencia en territorios que no poseían instituciones de educación superior, es un salto de calidad en términos de inclusión. La sociedad basada en el conocimiento es una sociedad parada también sobre los hombros de la democratización: se requiere de nuevas casas de estudio que acerquen los saberes a cada vez más personas”.

<sup>8</sup> Según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, a fines del 2015 el 25% de los hogares del conurbano y el 36% de las personas se hallaba en situación de pobreza, constituyendo el aglomerado urbano con mayores tasas de pobreza a nivel nacional (SALVIA, 2016).

<sup>9</sup> Las universidades de gestión pública son gratuitas, por lo que los créditos procuran sufragar parte de los costos que supone el desarrollo de los estudios.

<sup>10</sup> Alrededor de 1.100 dólares anuales.

<sup>11</sup> Esto implica entre 1.300 y 3.200 dólares anuales. Ese mismo año se pone en vigencia el Programa de Becas TICs, que luego pasa a ser administrado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y que atiende a alumnos de carreras de grado vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Licenciatura en Informática, Ciencias de la Computación, Análisis de Sistema, Bioinformática, etc).

<sup>12</sup> Los datos en torno al Programa resultan sin embargo escasos y contradictorios en la medida en que en diferentes páginas Web de la misma institución (ANSÉS) se suministra información diversa para el mismo período.

<sup>13</sup> Por otra parte, También el Programa Nacional de Becas Bicentenario prevé estrategias de acompañamiento de los becarios en su trayecto por carreras científico técnicas de la educación superior, a través de sistema de tutorías, cursos de nivelación, etc; la implementación de estos mecanismos sin embargo es muy disímil y los resultados, todavía escasos.

<sup>14</sup> Al respecto, puede consultarse el Informe de Gestión 2015 de la SPU.

<sup>15</sup> Tomando datos de la Encuesta Permanente de Hogares (2012), García de Fanelli (2014) señala que más allá de los sesgos que este instrumento puede introducir, se constata que la proporción de estudiantes que alcanzó a graduarse en el grupo etario 18-30 años (entre aquellos que asistieron pero ya no asisten más y los que continúan estudiando), es significativamente más alta entre los jóvenes que pertenecen al quintil más alto de ingreso y más baja entre los de los sectores de menor nivel de ingreso per cápita familiar.

<sup>16</sup> La Universidades Nacionales de Hurlingham, Scalabrini Ortiz y Almirante Brown fueron creadas en 2014 y 2015, fecha que excede la información estadística publicada por la SPU que refiere al ciclo lectivo de 2013 y 2014. Se utilizan los datos del Anuario Estadístico de la SPU correspondiente a 2013, último publicado, y algunos avances correspondientes a 2014 que constan en la Página Web de la Secretaría.

En todos los casos, se tomaron promedios de tres años para analizar matrícula, reinscritos y graduados con el propósito de disminuir la incidencia de factores casuales especialmente en las universidades en proceso de conformación. Al respecto, los datos de las Universidad Nacional de Moreno y José C. Paz no parecen ser consistentes: la primera por ejemplo, presenta una reinscripción del 98% entre 2012 y 2013 mientras en la segunda, los datos de matrícula y nuevos inscriptos tienen en esos años el mismo valor (3.090), lo cual no parece tampoco plausible.

<sup>17</sup> Sin embargo, Donaire (2015) demuestra con información empírica que aunque se detecta una mayor presencia de sectores populares en las universidades del conurbano, su presencia parece importante a lo largo de todo el sistema de educación superior.

<sup>18</sup> Se trata de carreras cortas, de una duración entre dos y tres años y que conducen a la obtención de un diploma de Técnico Superior (en por ejemplo Tecnología de Alimentos, Control Bromatológico, Química, etc.).

<sup>19</sup> Por ejemplo, una peculiaridad de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, recientemente fundada, radica en que las carreras que ofrece tienen un fuerte vínculo con el mundo del trabajo ya sea a través de la profesionalización de oficios como enfermería, kinesiología y asistencia y organización de quirófanos; es decir profesiones en las que el trato con personas en situación de vulnerabilidad que necesitan, muchas veces, de cuidados extremos deviene un punto central (COLABELLA y VARGAS, 2013).

<sup>20</sup> Los reinscriptos son “los estudiantes a los que se les actualiza su inscripción en la misma oferta, en un año académico posterior a su última inscripción”; los Estudiantes / matrícula total se conforma a través de “la suma de los nuevos inscriptos más los reinscriptos pertenecientes a una oferta académica en un año determinado”; los egresados son “los estudiantes que completan todos los cursos y requisitos reglamentarios de la oferta a la que pertenecen” (SPU, 2013).

<sup>21</sup> A los efectos de analizar la regularidad de los estudios se promediaron los datos de estudiantes no reinscriptos (2012, 2013 y 2014) y se lo comparó con el promedio de la matrícula de la institución. Para abordar el caso de los reinscriptos que no habían aprobado ninguna materia también se trabajó con promedios. Finalmente el porcentaje de graduación se calculó a partir de un promedio de los graduados entre 2012 y 2014 y los nuevos inscriptos entre 2005 y 2007, es decir siete años antes. Se trata de un dato absolutamente aproximativo que procura contener la extensión de la duración real de las carreras; se intenta de esta manera mostrar una tendencia y paliar mínimamente la ausencia de información.

<sup>22</sup> Lomas de Zamora también tiene una elevada tasa de graduación pero su creación data de la 1972.

**Sumisión: 22/12/2016**  
**Aprobación: 02/09/2017**

**Dirección postal:**  
Catamarca 1861 – Piso 9 – (2000)  
Rosario - Argentina