

# LA UNIVERSIDAD EN LOS GOBIERNOS KIRCHNER: LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES Y SUS Matices

EN LOS DOCE AÑOS DE KIRCHNERISMO SE REGISTRÓ UN MAYOR APOYO FINANCIERO E INSTITUCIONAL A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES, COMO TAMBIÉN UNA AMPLIACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE ACCESO A LOS SECTORES VULNERABLES. ASÍ Y TODO, EN MUCHOS CASOS FALTARON LAS INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN Y DE EVALUACIÓN DE ESTAS INICIATIVAS. ADEMÁS, PERSISTE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN CUANTO A LAS POSIBILIDADES DE PERMANENCIA Y EGRESO.



por **ADRIANA CHIROLEU**. *Politóloga, profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora Independiente del CONICET*

UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE LA NATANZA



# E

l ciclo político que se inaugura en mayo de 2003 dejó su impronta en el sistema universitario argentino a través de la implementación de un nutrido conjunto de políticas y programas. Si bien no puede reconocerse una clara línea de política universitaria que atraviese el período de algo más de doce años en los que se suceden las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, sí puede detectarse, en cambio, un relacionamiento amigable entre el Poder Ejecutivo y las universidades nacionales –opuesto a la crispación fomentada en los años '90 por el gobierno de Menem–, una voluntad política de apoyo al sector visible a través del aumento del financiamiento y una ampliación de las oportunidades de acceso de sectores sociales vulnerables por medio de la creación de instituciones públicas y la expansión del apoyo económico. De manera paralela, la ampliación de la cobertura fue estimulada por la extensión de la obligatoriedad del ciclo secundario que estableció la Ley Nacional de Educación y otros programas complementarios. Entre ellos, el plan FinES, plan de finalización de los estudios secundarios para mayores de 18 años, que funciona a partir de 2010, ofreció esquemas de estudio flexibles y personalizados para intentar mejorar las bajas tasas de graduación que apenas se aproximan a la mitad de los jóvenes que ingresan. Estas transformaciones, a pesar de inscribirse en una voluntad democratizadora, no se demostraron efectivas para mover el amperímetro de la desigualdad social que se reproduce en el nivel universitario.

# 1.

## **El financiamiento universitario**

El financiamiento del sector universitario puede tomarse como un indicador de la voluntad política de un gobierno para favorecerlo o perjudicarlo; en tal sentido, este crece de manera sostenida y el presupuesto supera a partir de 2012 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 otros recursos por medio de fondos concursables u orientados a fines puntuales. Esto alentó a las universidades a articular estrategias que les permitieran aumentar sus recursos en un contexto general dominado por la superposición y la ausencia de coordinación entre los programas.

Entre estos se destacan especialmente el Programa de Mejoramiento de la Calidad, que buscó optimizar la capacidad institucional de las universidades y la calidad de sus programas de estudios; el Programa de Voluntariado Universitario, que se orientó a fortalecer la participación de los estudiantes en actividades sociales vinculadas con su formación disciplinar y profesional; el Programa de Promoción de la Universidad Argentina, que procuró promover la actividad universitaria argentina en el exterior y la vinculación de la universidad con actores de la sociedad y el sector productivo de su región, y el Programa de Internacionalización de la Educación Superior.

## 2.

### Las transformaciones del mapa universitario

El sistema universitario se expandió especialmente a partir de 2007, 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. Como aconteció en otros ciclos expansivos, estos nuevos establecimientos no surgen de una planificación nacional que tenga en cuenta 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 a presiones corporativas.

*Estas transformaciones, a pesar de inscribirse en una voluntad democratizadora, no se demostraron efectivas para mover el amperímetro de la desigualdad social que se reproduce en el nivel universitario.*

Cuadro N° 1. Creación de instituciones universitarias a partir de 1989

	ANTES DE 1989	1989-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2015	TOTAL
Universidades nacionales	27	9	1	1	18	56
Institutos univ. nacionales	2	3	---	2	1*	7
Universidades Provinciales	---	---	1	---	5	6
Universidades privadas	20	20	1	1	7	49
Institutos univ. privados	2	3	4	3	2	14

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

\*El Instituto Universitario de Arte se convierte en 2014 en Universidad Nacional de las Artes y se crea un nuevo Instituto Universitario de carácter público.

Comparativamente con la década de los '90, el nuevo ciclo de expansión institucional se caracteriza por la preeminencia del formato universitario y la creación de establecimientos de gestión pública. Es de resaltar que, en poco más de dos décadas, se crean 29 de las 56 universidades nacionales que existen actualmente, lo que implica una "ampliación de la frontera universitaria" y la territorialización de muchas de estas instituciones en busca de una mayor conexión con las necesidades y reclamos del ámbito en el que se fundan.

En ambos momentos se crean además universidades públicas en el conurbano de Buenos Aires, las cuales, junto a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora –que data de los años '70– suman en la actualidad 15 establecimientos que nuclean más de 170 mil alumnos (12% de la matrícula pública nacional). Los mismos se asientan en una región que alberga 24 partidos, en los que viven alrededor de 10 millones de personas y atienden

preferentemente a una población muy desfavorecida en términos socioeconómicos, acercándole una oferta académica que mejora sus posibilidades de acceder a estudios universitarios. 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, y muchos de ellos también, la primera generación que logró 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 de influencia.

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 y grado, con énfasis en las primeras, con salida laboral inmediata 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. Por ejemplo, en la Universidad Nacional Arturo Jauretche las carreras tienen un fuerte vínculo con el mundo del trabajo y la atención de sectores vulnerables; de tal manera, graduados de carreras como enfermería, kinesiología y organización de quirófanos son requeridos por el medio y atienden las necesidades de personas que precisan cuidados intensivos.

Estas nuevas universidades desarrollan estrategias más o menos similares para afrontar el desgranamiento y la deserción que, si bien constituyen una problemática de todo el sistema universitario, se agudizan en estas instituciones: tutorías, acompañamiento pedagógico y 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.



### 3.

#### Los alcances de la ampliación de las bases sociales

Si analizamos a través del Cuadro N° 2 la evolución de la matrícula de educación superior en su conjunto, puede apreciarse que las tasas de expansión del sector no universitario son superiores a las del universitario y otro tanto ocurre con el segmento privado por sobre el público.

Al respecto, la matrícula universitaria ha venido creciendo a ritmo lento, especialmente en estos últimos años, vinculado con un conjunto de factores entre los cuales destaca el bajo nivel de graduación de la escuela media. Si distinguimos entre las instituciones de gestión pública y las de gestión privada, los datos indican que estas últimas, si bien reúnen apenas poco más del 20% de la matrícula total, tienen un índice de crecimiento muy superior al de las primeras. Este comportamiento –que se ha profundizado en los últimos años– resulta especialmente llamativo en un contexto expansivo del segmento público.

Estas políticas han incidido en la expansión de la cobertura en Educación Superior; en tal sentido, la Tasa Bruta de Escolarización Superior entre 18 y 24 años pasó de 36% en 2001 a 54% en 2014. Si bien la matrícula se ha expandido en todas las instituciones, las nuevas universidades del conurbano experimentaron un crecimiento por encima de las medias nacionales.

Según refleja el Cuadro N° 3, se ha extendido también la presencia en el nivel superior de estudiantes provenientes de los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar; a pesar de esto, la brecha entre los quintiles más y menos favorecidos presenta aún valores altos. Por otra parte, los datos promedian situaciones diversas relacionadas con la segmentación del sistema; en este sentido, la proporción de jóvenes en cada uno de los subsistemas es inversamente acorde al quintil de ingreso: los más acomodados tienen una mayor presencia en el universitario y en el terciario (o no universitario) se insertan aquellos con un origen socioeconómico más bajo.

Por su parte, datos suministrados por el Mapeo de la Educación Superior dan cuenta de que, en 2014, el 64% de los estudiantes universitarios pertenecía a los sectores medios, el 18% a los estratos de altos ingresos y sólo el 16% a los de menores ingresos.

Cuadro N° 2. Matrícula en Educación Superior según sector de gestión: totales e índice de crecimiento

	1999		2003		2007		2011		2014	
	UNIV.	NO UNIV.	UNIV.	NO UNIV.	UNIV.	NO UNIV.*	UNIV.	NO UNIV.	UNIV.	NO UNIV.
De gestión pública	1.056.650	226.003	1.273.832	288.998	1.270.295	315.826	1.441.845	364.196	1.468.072	527.988
Índice de crecimiento	100	100	20,55	27,87	20,21	39,74	36,45	61,14	38,93	133,61
De gestión privada	183.886	148.175	215.411	203.102	298.770	261.683	366.570	328.752	403.373	285.502
Índice de crecimiento	100	100	17,15	37,06	62,47	76,60	99,34	121,86	119,36	92,67
TOTAL	1.240.536	374.178	1.489.243	492.100	1.569.065	577.509	1.808.415	705.216	1.871.445	813.490
Índice de crecimiento Total	100	100	20,04	31,51	26,48	54,34	45,77	88,47	50,85	117,40

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Políticas Universitarias y DINIECE

\* Corresponde a 2008 (el dato 2007 no discrimina entre estudiantes totales y de grado y posgrado).

**Cuadro N° 3. Argentina. Tasa neta de escolarización en el nivel superior según quintiles de ingreso equivalente**

QUINTILES	2003	2006	2009	2012	2014
1°	14,4	13,6	16,1	18,6	17,6
2°	17,8	20,9	21,4	25,1	22,1
3°	27,9	32,7	28,2	32,6	29,9
4°	39,3	44,3	41,5	42,9	36,4
5°	57,9	59	52,9	48,3	55
Brecha 5/1	75,1	76,9	69,6	61,5	68

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 orientamos el foco a los graduados universitarios según nivel de ingreso socioeconómico, la información que brinda la Encuesta Permanente de Hogares procesada por García de Fanelli indica que la presencia del primer quintil en la población entre 18 y 30 años se habría expandido de un 2 a un 5% entre 2003 y 2013 mientras la del quinto quintil se ubicaría en este último año en torno al 52%. El primer dato, si bien promisorio, muestra la lentitud con la que se manifiesta el mejoramiento de la participación del quintil de ingresos más bajos, así como la distancia con el de ingresos más altos.

La información empírica permite mostrar que, en estos años, la política de expansión de las oportunidades en educación superior operó especialmente en términos de acceso; la segmentación institucional, sin embargo, y las disímiles oportunidades de los grupos sociales más modestos para permanecer y egresar del nivel aún condicionan fuertemente una democratización real del mismo.

## 4.

### **Apoyo económico a sectores sociales desfavorecidos**

En lo que respecta a la ayuda económica, los programas de becas para estudiantes de universidades públicas (y gratuitas) se establecen a mediados de los años '90 y son ampliados durante el nuevo siglo con líneas especiales para indígenas y discapacitados. En estos años se implementaron también becas para apoyar el desarrollo de carreras estratégicas para el país (ingeniería, ciencias básicas y naturales) y favorecer también a alumnos del sector no universitario. Según datos provistos por el Informe de Gestión 2015 de la Secretaría de Políticas Universitarias, en ese año se otorgaron 62.300 becas con una inversión total de 900 millones de pesos. Si se tiene en cuenta que en 2002 se habían entregado 2.453 becas por un monto de algo más de 7 millones de pesos, queda en evidencia la importancia que esta ayuda económica adquirió en la política reciente. La misma sin embargo no llega a cubrir los requerimientos del segmento más vulnerable que accede a las instituciones de educación superior. Por otra parte, los montos pagados y la irregularidad de los pagos hacen que este aporte no revierta la necesidad de trabajar de los jóvenes de sectores desfavorecidos, convirtiéndose así únicamente en un paliativo.

De manera complementaria a las becas, en 2014 se implementa el PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos), política de transferencia monetaria directa que buscó



estimular la continuidad de los estudios en cualquier nivel educativo o la capacitación con fines laborales; se dirigió a personas de entre 18 y 24 años con ingresos personales y familiares inferiores al salario mínimo, aunque al año siguiente se extendió a aquellos que obtenían hasta tres salarios mínimos. Según datos de fines de 2015, de los 904.950 jóvenes que lo obtuvieron, el 35,4% cursaban estudios superiores: el 19% eran universitarios y el 16,4%, terciarios. Esto supone que alrededor de 320 mil estudiantes de nivel superior se beneficiaron con este subsidio, de los cuales, 172 mil lo hacían en instituciones universitarias nacionales.

Las principales críticas que se esbozaron sobre este programa apuntan a las dudas sobre los resultados concretos esperables y se destaca la ausencia de una evaluación y monitoreo de su funcionamiento 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, estos alcanzan alrededor del 13% de la matrícula en instituciones universitarias públicas, lo que constituye un porcentaje por demás significativo. No se conoce, sin embargo, su impacto real en términos de retención de matrícula, regularidad en los estudios, estímulo para la aprobación de materias, graduación, etcétera.

## 5.

### **Para profundizar la democratización o cómo conseguir que los logros se aproximen a las expectativas**

El objetivo democratizador de las políticas implementadas en los años de los gobiernos Kirchner, la voluntad financiadora puesta de manifiesto y la implementación de programas para mejorar las posibilidades de los sectores más desfavorecidos constituyeron una meta meritoria que distingue a las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner. Llama la atención, sin embargo, el desinterés por evaluar el impacto de las políticas y programas, cierta asociación lineal entre impacto y metas cuantitativas o inversión de recursos y sobre todo la distancia entre las expectativas generadas y los logros alcanzados.

Al respecto, puede hipotetizarse que fue la propia hechura de la política la que generó estos resultados modestos. Esto es, la falta de articulación de las políticas de educación superior con las políticas educativas globales y con las de otros ámbitos de la gestión habría limitado su efectividad. Aquellas, además, no constituyen variables independientes, por lo que una ampliación de oportunidades en el nivel requiere de una política mucho más integrada para alcanzar mejores resultados que favorezcan una mayor fluidez social.