

## LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ARGENTINA

EZEQUIEL NINO\*

**Resumen:** El presente trabajo pretende abordar la temática de la (des)igualdad en la Argentina tomando como paradigma la situación actual de la educación pública universitaria. En este sentido, el autor analiza la educación pública desde la perspectiva de su pretendida función niveladora de las desigualdades pre-existentes en la sociedad. A lo largo del trabajo, el autor nos revela las particulares características de las altas casas de estudio argentinas que evidencian en suma una situación insatisfactoria respecto de la pretendida igualdad de oportunidades en el ámbito universitario. Finalmente señala la existencia de estudios que demuestran y explican los efectos sociales positivos del acceso de las personas de bajos recursos al nivel universitario, realizando en consecuencia la importancia de la inversión en educación superior.

**Palabras clave:** Desigualdad social – Educación pública – Sistema educativo argentino – Educación superior – Becas

**Abstract:** The present paper endeavours to tackle (in)equality in Argentina bearing in mind the present situation of higher education at state universities. The author analyses public education from the perspective of its alleged levelling function regarding pre-existing inequalities in society.

Throughout this paper, the particular characteristics of Argentina's higher education institutions are revealed, shedding light on the overall unsatisfying situation concerning the supposed equality of opportunities in university spheres. Furthermore, the author refers to existing studies which show and explain the positive social effects of access to university for underprivileged people, thus highlighting the importance of investment in higher education.

**Key words:** Social inequality – Public education – Argentine education system – Higher education– Scholarships

\* **Co-Director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Palermo.**

## INTRODUCCIÓN

El ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, sostuvo, hace algunos años, que su país no es pobre sino que es desigual. Esa frase es perfectamente aplicable a varios de los países de América Latina, la región más inequitativa del planeta, incluida Argentina.

Algo paradójico sobre nuestro país, en esta materia, es que se transformó en uno de esos estados tan desiguales al mismo tiempo en que modificaba su Constitución Nacional para incluir, entre otras cosas, a los tratados internacionales de derechos humanos –que incorporan el derecho a la igualdad de diversas maneras– y otorgarles jerarquía constitucional. A su vez, pese a que en la década del 2000 volvió a transformarse en uno de los graneros del mundo –por la creciente necesidad alimenticia del planeta, especialmente de China e India que crecieron durante las últimas décadas a tasas agigantadas– continúa con una parte de su población que no obtiene lo suficiente para alimentarse adecuadamente.

A nivel jurídico no son muchos los trabajos que apuntan a vincular aspectos económicos y sociales concretos de nuestra situación con el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional y en los pactos internacionales con jerarquía constitucional. Las distintas disciplinas –entre las que se encuentran el derecho constitucional– mantienen conversaciones cerradas a las que no se suele ingresar sin ciertos conocimientos técnicos necesarios para aprehenderlas. Esos lenguajes ocultan la escasa voluntad de interactuar que mantienen cada uno de los espacios y, en consecuencia, la dificultad de obtener una perspectiva más integral del problema en cuestión. Este escrito apunta a intentar aplicar principios legales, y especialmente de derechos, a una situación específica del contexto argentino y, en consecuencia, habrá de tener en consideración cuestiones sociales y económicas que suelen estar alejadas de este tipo de evaluaciones.

Su intención principal consiste en examinar distintos aspectos de la educación universitaria argentina a fin de evaluar si cumple con el criterio de igualdad de oportunidades para todos/as los/as jóvenes que, en teoría debería asumir como corolario ineludible del derecho a la igualdad reforzado por la reforma constitucional de 1994. Un concepto que parece estar demasiado arraigado, incluso, entre los propios actores involucrados en el sistema, consiste en afirmar que el modelo de educación universitaria pública y gratuita es inclusivo pues posibilita el acceso de cualquier persona a las aulas. Este concepto será puesto bajo análisis de aquí en adelante.

Estas son épocas en las cuales, tanto a nivel político como en los medios de comunicación masiva, se discuten conceptos generales sobre la distribución de la riqueza de los argentinos. Sin embargo, no existen tantos ámbitos académicos en los que esa conversación se traduzca en formas más específicas sobre las maneras de atacar ese desigual reparto del producto bruto interno. La educación –como se sabe– es una de las maneras más directas de enfrentar el problema, por lo que resulta clave

entender si se está frente a políticas adecuadas para mejorar el servicio que reciben los sectores más postergados. Una educación de calidad es la llave que tienen esos grupos para escapar del estado en el que se encuentran. Si bien no es el único factor que se exige para obtener empleos bien retribuidos,<sup>1</sup> representa la adquisición de capacidades mínimas necesarias para desenvolverse en un marco de relaciones tan complejas como es el que rige la vida moderna de las sociedades. Visto desde otra perspectiva, la educación “es esencial para la posibilidad de elegir libremente planes de vida e ideales del bien”.<sup>2</sup>

Lo destacable de estas ideas es que representan un ámbito de deliberación en el que existe cierta coincidencia entre los igualitarios y los libertarios pues ambas posturas sostienen que el punto de partida entre los individuos –desde el cual desarrollar su plan de vida– tiene que ser lo más equitativo posible. Para los primeros, la intervención estatal tiene que ir incluso más allá de garantizar esa igualdad inicial y para los segundos se tiene que limitar solamente a ello para que desde ahí queden todos/as librados/as a la libre competencia social. Sin embargo, pese a esa coincidencia básica entre estas posturas disímiles, las políticas gubernamentales no suelen enfrentar el problema con las soluciones que pregonan. El desafío, por lo tanto, no consiste en examinar detenidamente los distintos principios teóricos aplicables sino más bien en una identificación de las razones por las cuales las políticas públicas no se encuentran bien dirigidas. La discusión académica debe concentrarse –por ende– en la identificación de esas fallas, en las barreras que impiden la efectiva concreción del derecho y en los sectores que, evidentemente, puján para que no se hagan realidad las decisiones que podrían marcar las posibilidades de las generaciones futuras. En definitiva, si el derecho constitucional pretende constituirse, como debiera, en la disciplina que promueva la satisfacción de los derechos constitucionales, habrá de examinar, en concreto, las trabas que impiden que ello ocurra efectivamente.

## I. EL EFECTO DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA EN LA IGUALDAD

La posibilidad de pasar por la universidad es, para los jóvenes de la región, un trampolín hacia mejores salarios. Un estudio realizado por Londoño y Szekely demuestra que los salarios son sustancialmente mejores para quienes tienen formación superior y que –incluso– durante el período neoliberal de los 90 se distanciaron aún más los ingresos de unos y otros. Es decir que es posible relacionar la desigualdad imperante en la región y la desigual distribución de la educación. Si bien es cierto

1. Sabemos bien que las relaciones sociales de la persona y, principalmente, de la familia a la que pertenece influyen determinantemente también para la obtención de oportunidades.

2. NINO, C.: *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea, 1992, p. 293.

que la educación inicial también es profundamente inequitativa, la diferencia aparece con mayor claridad en la comparación entre ingresos de quienes tienen y quienes no tienen educación terciaria. Por otra parte, entre los universitarios, las tasas de desempleo y los períodos que dura también son menores.<sup>3</sup>

Debe advertirse, por supuesto, que el nivel económico de una población no proviene exclusivamente del nivel de educación y que –por su parte– la correlación entre ambas variables no es unidireccional. Las familias más aventajadas envían a sus hijos al colegio y a la universidad y, a su vez, éstos no reciben únicamente sus ingresos a partir de los salarios que obtengan sino que lo hacen, también, a través de las ayudas familiares, herencias u oportunidades económicas que tengan a partir del grupo de pertenencia.

Otro aspecto que debe considerarse también es que una mayor cantidad de población con educación superior no implica necesariamente que los salarios continuarán al mismo nivel que en la actualidad, sino que –de acuerdo a la organización económica que se produzca en ese escenario futuro– pueden reducirse por la mayor oferta de profesionales. Como consecuencia de ello, podría provocarse una disminución en los índices de desigualdad pues los salarios de quienes no tienen estudios terciarios no serían tan abismalmente distintos de los que los tienen, como sucede ahora.<sup>4</sup>

Pese a todas las salvaguardas, hay indicios concretos que indican que, por un lado, los conocimientos, experiencias, contactos y habilidades adquiridos en la universidad sirven para mejorar las condiciones de quienes atraviesan ese nivel educativo<sup>5 6</sup> y, por el otro, que una mayor masa de trabajadores así formados pueden generar mayores ingresos generales a partir, por ejemplo, de una mayor innovación, y con ello, mejorar sus respectivos salarios.

3. CHAPMAN, B.: “Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education”, *The Economic Journal*, Vol. 107, N° 442, *Blackwell Publishing for the Royal Economic Society*, 1997.

4. Esto ha sido demostrado matemáticamente en el artículo por GARCÍA PEÑALOSA, C. y WALDE, K.: “Efficiency and equity effects of subsidies to higher education”, *Oxford Economic Papers*, 2000; vol. 52, Oxford University Press, disponible en <http://oep.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/52/4/702>

5. GREGORIO, D., JOSÉ D. y JONG-WHA, L.: “Education and Income Distribution: New Evidence from Cross-Country Data,” *Development Discussion Paper*, N° 714, Harvard Institute for International Development (HIID), 1999, disponible en <http://www.hiid.harvard.edu/pub/pdfs/714.pdf>

6. AHLUWALIA, M.: “Income Inequality: Some Dimensions of the Problem” en CHENERY, H. y otros, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.

## II. EL EFECTO SOCIAL DEL ACCESO DE LOS POBRES A LA UNIVERSIDAD

Hay muchos estudios que demuestran los efectos positivos del ingreso de personas de bajos recursos al mundo universitario. Algunos se han concentrado en que la interacción con compañeros/as de distintos ámbitos amplía la vida social de todos los estudiantes, lo cual incluso genera mejores efectos en los resultados académicos.<sup>7</sup> Otros han develado que, de este modo, se generan discusiones abiertas sobre cuestiones raciales y socio-económicas.<sup>8</sup> Algunos se han enfocado en que la interacción conlleva mayores inquietudes cívicas<sup>9</sup> y posibilita las amistades entre los grupos (una vez superada la etapa de la adolescencia los jóvenes son menos aislacionistas).<sup>10</sup> Otros, en el mejoramiento de la resolución de problemas y pensamiento crítico<sup>11</sup> y en las capacidades de liderazgo.<sup>12</sup> Por último, se han descubierto mayores tasas de graduación<sup>13</sup> y mayor satisfacción con la experiencia educativa.<sup>14</sup> La variedad de aspectos positivos examinados y la calidad de la evidencia tienen tal magnitud que resulta innecesario abundar sobre ellos. Lo relevante es la comprobación empírica de que existen claras ventajas sociales que se suman a las económicas y que las consecuencias positivas de este tipo de experiencias (que en Estados Unidos comienzan a ver sus frutos luego de muchos años) se verían en América Latina recién en el mediano y largo plazo.

7. CHANG, M., ASTIN, A. y KIM, D.: "Cross-Racial Interaction Among Undergraduates: Some Consequences, Causes, and Patterns", *Research on Higher Education*, vol. 45, N° 5, 2004 y BOW, D. y BOWEN, W.: "The Shape of the River: Long term consequences of considering race in college and university admissions", Princeton University Press, 1998.

8. CHANG, M.: "Diversity and the influence of friendship groups in college", *Review of Higher Education*, vol. 25, N° 1, 2001.

9. GURIN, P., DAY, E., HURTADO, S. y GURIN, G.: "Diversity and Higher Education: Theory and Impact on Educational Outcomes", *Harvard Educational Review*, vol. 72, N°3, 2002.

10. ANTONIO, A.: "Developing Leadership Skills for Diversity: The Role of Interracial Interaction", *Education Resources Information Center*, disponible en [http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetails/detailmini.jsp?\\_nfpb=true&\\_ERICExtSearch\\_SearchValue\\_0=ED443321&ERICExtSearch\\_SearchType\\_0=no&accno=ED443321](http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetails/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=ED443321&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=ED443321)

11. PASCARELLA, E., PALMER, B., MOYE, M., PIERSON, C.: "Do Diversity Experiences Influence the Development of Critical Thinking?", *Journal of College Student Development*, vol. 42 N° 3 pp. 257-271, May-Jun 2001.

12. TOUTKOUSHIAN, R. y SMART, J.: "Do Institutional Characteristics Affect Student Gains from College?" en *The Review of Higher Education*, Vol. 25, N°1, Otoño 2001.

13. LUO, J. y JAMIESON-DRAKE, D.: "A Retrospective Assessment of the Educational Interaction Across Racial Boundaries", *Journal of College Student Development*, Vol. 50, N° 1, Ene - Feb, 2009.

14. CHANG, M.: op. cit. 23.

### III. PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES TAMBIÉN HACE FALTA CONCENTRARSE EN LA UNIVERSIDAD

En general, se tiende a pensar que las reformas que deben iniciarse para permitir una movilidad social relevante deben realizarse desde abajo hacia arriba, es decir desde la escuela primaria hasta los estudios terciarios. La visión consiste en afirmar que concentrando energías en ese nivel se podrá permitir que accedan más personas de bajos recursos a la educación secundaria y así sucesivamente. Un cambio que procede solamente desde abajo (desde la primaria) hacia arriba (la universidad) es demasiado lento y no mira la pata del sistema educativo que puede sacar directamente a los jóvenes de la pobreza. Esa postura es incompleta desde varias perspectivas. Entre otras razones, porque como ese proceso es tan largo y con perspectivas tan inciertas no se permite que los pobres accedan a los estudios superiores. Además, porque no se generan los incentivos para que los grupos desaventajados perciban que hay un camino para recorrer que puede generar resultados muy concretos y satisfactorios. Por otra parte, no debe afirmarse que se trata de gastos sociales excluyentes. De hecho, los estados destinan recursos a materias menos prioritarias. Afortunadamente, numerosos gobiernos de la región se han comprometido públicamente y en foros internacionales a dedicar una porción cada vez más relevante del presupuesto público a la educación (de hecho, nuestro país mediante la Ley N° 26.075 de financiamiento educativo asumió el objetivo de subirlo hasta el 6% en el año 2010). Si a ello le sumamos el crecimiento del presupuesto general derivado del crecimiento económico de muchos de los países de la región en la década que termina apreciamos que existen recursos crecientes que aplicados debidamente podrían generar posibilidades de mejoras en todos los niveles educativos públicos.

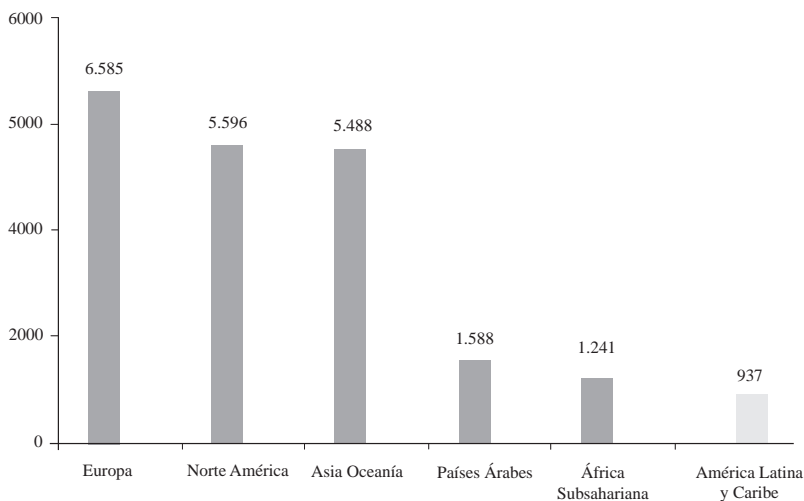
Una política que contemple un desarrollo desde abajo-arriba y también desde arriba-abajo mejoraría las posibilidades de ser exitosa. Los padres de niños/as y jóvenes de bajos recursos que aprecien que existen medidas para facilitar el acceso a la universidad de sus hijos/as pondrán los mejores esfuerzos para que ello se concrete pues son conscientes de las oportunidades que a futuro representa la posibilidad de ingresar a ese nivel de estudios. A su vez, los propios beneficiarios de la política tendrán otra perspectiva de desarrollo personal en el nivel secundario si identifican que existe un horizonte mejor que el que tuvieron sus progenitores accediendo a la universidad. Por otra parte, si en zonas desfavorecidas comienzan a frecuentar historias de jóvenes que han logrado entrar a una carrera terciaria –y mejor aún, a culminarlas– se podrá producir un efecto imitación que actualmente no existe. Los ejemplos que los niños/as de sectores postergados ven actualmente son, en general, historias que no generan expectativas favorables. Además, si las becas económicas que se otorguen para ellos/as están basadas no solo en la necesidad sino también en los méritos académicos se generarán competencias virtuosas para obtener las mejores calificaciones.

En consecuencia, una política con estas características podrá, además de producir mejoras concretas, generar elementos simbólicos que pueden influir positivamente en la relación entre los jóvenes y padres/madres y la escuela.

#### IV. LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR NO ES PRIORITARIA EN NUESTRA REGIÓN

Bajo la idea de que para nivelar el terreno de juego para que los pobres comiencen progresivamente a insertarse en los distintos ámbitos educacionales, América Latina ha puesto el énfasis en la escuela primaria y, probablemente, ha descuidado que también se puede mejorar la igualdad de oportunidades concentrando energías y recursos, debidamente focalizados en la educación superior. En relación al PBI de cada país, el presupuesto destinado a educación superior es el más bajo. En el promedio de los países de la OCDE, el porcentaje llega al 1,7%, con países como Canadá, Noruega o Nueva Zelanda que destinan más del 2,5% del PBI. En América Latina, mientras tanto, el promedio ronda el 0,7%, de acuerdo a datos de 2006. Argentina dispone 0,6%, Brasil 0,7%, Chile 0,3%, Uruguay 0,2%. Las excepciones son Bolivia que aporta 1,4% y Cuba 2,2%. El siguiente cuadro indica también claramente que el subcontinente está por detrás del resto en cuanto a inversión por estudiante universitario. Tanto Asia como África –que concentran la mayoría de los países más pobres del planeta– destinan más presupuesto a cada participante de este nivel académico.

**Gráfico 1: gasto público per cápita en Educación Superior (Us\$)**



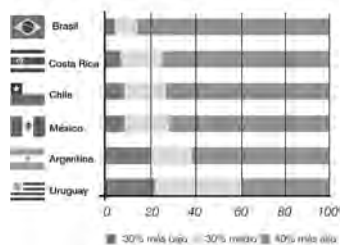
Por otra parte, existe la idea de que la educación masiva de América Latina le abre las puertas, precisamente, a quienes no tienen acceso a otras casas de estudios. Por un lado, es cierto que se produjo un aumento en la población estudiantil durante las décadas del 60 y 70. En 1950 solo 2,5% de los jóvenes entre 18 y 23 años tenían acceso a ese nivel mientras que en 1980 el porcentaje había subido a 11,1%.<sup>15</sup> Sin embargo, esa cantidad de personas no pertenecen, en general, a sectores de bajos recursos, sino que, incluso las universidades públicas son pobladas por estudiantes de sectores medios, e incluso, altos.

Los siguientes cuadros muestran que la universidad actual en América Latina es clasista y reproduce las peores inequidades de la sociedad.

## Gráfico 2

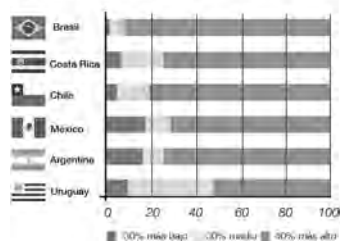
### ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN EL NIVEL DE INGRESOS FAMILIAR

Perfil social de los jóvenes urbano de 18 a 29 años, que ingresaron a la Universidad, porcentajes



### EGRESO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN EL NIVEL DE INGRESOS FAMILIAR

Perfil social de los jóvenes urbano de 18 a 29 años, que ingresaron a la Universidad, porcentajes



Fuente: Infografía publicada por el diario *La Nación* de Buenos Aires el 14/7/05.

15. DER BOR, V. y SHUTE, J.: "Higher education in the third world: status symbol or Instrument for Development", *The International Journal for Higher Education and Continued Education*, Springer Publisher, vol. 22, N° 1, 1991.



En Argentina, la desagregación en quintiles evidencia la clara vinculación entre nivel económico y acceso a un título superior. No solo se percibe el perjuicio del quintil más postergado sino también una relevante diferencia entre las posibilidades de la clase media y el quintil más favorecido.

**Cuadro 1: Argentina 2000. Jóvenes de 18 a 30 años por nivel educativo alcanzado, asistencia y quintil de ingreso per cápita familiar (IPCF) e indicador de deserción (en porcentaje).**

Indicador	Quintiles de IPCF					Total
	1	2	3	4	5	
1. Secundario <sup>a</sup>	58,7	50,4	43,0	33,4	21,0	34,8
2. Desertor educación superior <sup>b</sup>	9,2	8,9	8,1	8,3	10,9	9,3
3. Estudiante educación superior	28,2	35,1	42,1	47,5	46,5	43,3
4. Graduado educación superior	3,9	5,4	6,5	10,8	21,8	12,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indicador deserción	22,2	18,1	14,3	12,4	13,8	14,2

**Fuente:** SIDEAL (Sistema de Información de Tendencias de América Latina), A. García de Fanelli, "Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina", disponible en [http://especiales.universia.net.co/dmdocuments/Educacion\\_Superior\\_acceso\\_permanencia.pdf](http://especiales.universia.net.co/dmdocuments/Educacion_Superior_acceso_permanencia.pdf)

El último estudio sobre la composición social en las universidades públicas argentinas fue realizado por la consultora privada EPM, sobre datos comparativos de TGI-IBOPE entre 2005 y 2010. El estudio indica que la cantidad de jóvenes de entre 20 y 25 años que estudian descendió un 15% en ese lapso. Al analizar los porcentajes por nivel socioeconómico surge que en los sectores bajos el descenso fue del 34% y en los medios, del 18%. En los altos, en cambio, hubo un aumento del 7%. La encuesta, sobre 1200 casos en ciudades de más de 50.000 habitantes de todo el país, revela que el Norte argentino y Cuyo son las regiones donde esta realidad pega más fuerte. En el promedio del país, estudian 2 de cada 10 jóvenes de nivel socioeconómico bajo y 5 de cada 10 de nivel medio. La proporción trepa a casi 8 en el nivel alto.<sup>16</sup>

16. Diario *Los Andes*, "Universidad: casi inaccesible para los sectores más pobres", 24/10/10, <http://www.losandes.com.ar/notas/2010/10/24/universidad-casi-inaccesible-para-sectores-pobres-523014>.

Este resultado es paradójico en un sistema de educación superior en el que existen los incentivos para ingresar pese a no provenir de un estrato social privilegiado. De hecho, la mayoría de las altas casas de estudios argentinas tienen una combinación de gratuidad e ingreso irrestricto, lo cual es casi único a nivel mundial. En una alta proporción de países –incluidos los de nuestra región– para ingresar a una universidad hace falta rendir un examen excluyente y hay que abonar una cuota no simbólica. Incluso, en muchos países, la elección de la carrera está basada en el puntaje otorgado por los exámenes de ingreso. Aunque pueda parecer sorprendente, en lugares como Italia o España el Estado selecciona la cantidad de ingresantes a cada carrera de acuerdo a sus prioridades estratégicas y a las posibilidades de los graduados de obtener empleos al finalizar sus estudios. Más allá de que los actuales índices de desempleo parecen indicar que se trata de medidas no exitosas, lo cierto es que para estudiar ciertas carreras en esos ámbitos se requiere tener los puntajes más altos de las pruebas de oposición y antecedentes que se llevan adelante cada año para los aspirantes a estudiantes de tercer grado.

En nuestro país, esta combinación de factores debería tener un efecto positivo sobre la incorporación de estudiantes de menores recursos a la universidad. Por un lado, la gratuidad hace asequible el costo de estudiar (los gastos están relacionados con el transporte, los apuntes, libros y otros materiales). Por el otro, la ausencia de exámenes definitivos de ingreso posibilita que quienes tuvieron formación más pobre en sus colegios de orígenes tengan mayor posibilidad de nivelarse con quienes tuvieron mejor preparación. Los niveles iniciales que existen en varias universidades del país –como el Ciclo Básico Común en la Universidad de Buenos Aires, la más grande de Argentina y una de las más grandes de la región– no tienen esa característica pues sus exámenes no son eliminatorios. En otras palabras, quien reprueba una evaluación puede recurrar la materia en varias oportunidades. De hecho, los requisitos de cantidad de materias aprobadas por año que mantienen las facultades son muy bajos –en general, no se exige más de dos asignaturas por año.

Sin embargo, tal como ilustran las estadísticas, los resultados en materia de igualdad de oportunidades son insatisfactorios. No solo ingresan pocos estudiantes de bajos recursos sino que, además, los índices de graduación son muy bajos. De acuerdo a datos oficiales, cada año ingresan 110.000 estudiantes a la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la mitad abandona los estudios durante el primer año. Por otra parte, de acuerdo con informaciones originadas en el Ministerio de Educación, sólo el 11% de los estudiantes universitarios que iniciaron una carrera la concluye y el tiempo promedio de duración de los estudios alcanza a 7 años y 7 meses. El lapso puede extenderse hasta una década para quienes la cursan más lentamente (10%

del total de los que se gradúan).<sup>17</sup> Entre los motivos de abandono de las carreras se destacan la pérdida de oportunidades laborales, la ausencia de tutorías para quienes presentan dificultades, los costos de cursar las asignaturas, la falta de preparación adecuada previa y escasez de becas económicas.<sup>18</sup>

## V. PROGRAMAS DE BECAS EXISTENTES

Hasta el año 2009 las becas universitarias que otorgaba el Gobierno Nacional eran escasas. El Programa Nacional de Becas Universitarias –dirigido a personas de escasos recursos<sup>19</sup> y promedio de 7 en el colegio secundario– otorgó en 2009 unas 11.000 becas, hace cinco años la cantidad era la mitad, lo cual es muy inferior a las becas otorgadas por Brasil, México y Chile, entre otros. El monto otorgado es muy bajo (\$240.- por mes) y no aumentó con el tiempo pese a la alta inflación de los últimos años.

En 2009, sin embargo, comenzó un programa denominado Becas Bicentenario, dirigido a una población similar,<sup>20</sup> pero destinado a cursar carreras prioritarias (en general, vinculadas a la ingeniería, física, matemática). Se ha previsto otorgar 30.000 becas durante el curso 2009 y la dotación económica es mayor (alrededor de \$600.- para los dos primeros años hasta \$1000.- para los últimos años). Para renovar las becas los alumnos deben aprobar un mínimo de 2/3 de las asignaturas del plan de estudios.

Las disposiciones legales<sup>21</sup> que crean el programa no establecen un número mínimo de ayudas económicas por año sino que las supeditan a la disponibilidad de recursos. Por ende, no es claro cómo continuará el programa. En enero de 2009, el entonces Ministro de Educación manifestó públicamente que el plan apuntaba a otorgar –en un plazo de cinco años– alrededor de 150.000 becas a la vez. Sin embargo, será difícil llegar a tal cifra pues, por un lado, supondría que ninguno de los becarios dejara de estudiar o de cumplir los requisitos de la beca (lo cual tratándose de las carreras más arduas no es probable) y, por otro lado, porque es difícil que haya tantos interesados en postularse. Para la primera convocatoria –que

17. ISEC, “Aumenta el índice de la deserción universitaria”, disponible en [http://www.isec.edu.ar/newsletter\\_desplegado.php?nronewsletter=12&id=174](http://www.isec.edu.ar/newsletter_desplegado.php?nronewsletter=12&id=174)

18. GARCIA DE FANELLI, A.: “Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina”, SIDEAL (Sistema de Información de Tendencias de América Latina), disponible en [http://especiales.universia.net.co/dmdocuments/Educacion\\_Superior\\_acceso\\_permanencia.pdf](http://especiales.universia.net.co/dmdocuments/Educacion_Superior_acceso_permanencia.pdf)

19. La exigencia es que el grupo familiar no disponga de ingresos mayores a unos USD 800.-.

20. El ingreso máximo por grupo familiar es de alrededor de USD 1000.-.

21. Decreto 99/09 PEN y Resolución 855/09 del Ministerio de Educación.

incluía a estudiantes de todos los años— se inscribieron 42.000 personas, de las cuales muchos no cumplían los requisitos. Ello revela que no hay tantos potenciales estudiantes de las carreras prioritarias. A su vez, el presupuesto fijado para 2009 era de 145 millones de pesos y parece improbable que se pueda quintuplicar en cinco años. El total del presupuesto de educación superior para 2009 es de 7951 millones de pesos. Las universidades reclaman un presupuesto de casi el triple de esa cifra.

Además de las becas Bicentenario se han incorporado las becas TICS. Estas últimas están destinadas a carreras orientadas a la informática y a las telecomunicaciones. Es similar en todos los aspectos, con la diferencia de que las reciben directamente quienes provienen de colegios técnicos públicos.

A estas ayudas hay que agregar la política de abrir universidades en sitios del interior o Gran Buenos Aires que no contaban con instituciones de ese tipo. El objetivo, se apunta, es facilitar el acceso a quienes viven en esas zonas. Los críticos sostienen que el Poder Ejecutivo intenta así disminuir el poder de las grandes universidades, como la UBA, que muchas veces tienen conducciones opuestas a aquél.

Además de estas iniciativas del Estado Nacional algunas universidades cuentan con otras que tienden —aunque en pequeña escala— a facilitar el acceso y la permanencia en ese nivel educativo. Entre varias otras, la Universidad de La Plata mantiene un programa de becas de bajos montos, un comedor escolar mediante el cual 4000 estudiantes pueden almorzar por \$ 5.- por día, ayudas para madres solteras que deban abonar guarderías para sus hijos, etc. En general, las casas de estudios cuentan con un presupuesto ínfimo para estas medidas pues éste se destina, casi en su totalidad, a abonar salarios y efectuar un mínimo mantenimiento de la infraestructura.

## VI. ANÁLISIS DE LAS BECAS

Aunque si bien es cierto que el aumento de las becas generales y la creación de las becas del Bicentenario y TICS representa un avance muy importante, se percibe que no se ha diseñado detalladamente un sistema que permita modificar la estructura de la población estudiantil y, sobre todo, graduada.

En primer lugar, esta nueva política (aunque es muy reciente se percibe que está en línea con otros países de la región, por lo que podría suponerse que está siendo promovido por distintos organismos internacionales) no es acompañada por medidas de acompañamiento a los estudiantes que cursan la carrera o a los aspirantes, es decir los alumnos de los últimos años del secundario.

El Ministerio de Educación realiza convenios con las universidades para difundir la política y orientar a los interesados en inscribirse mientras dura el proceso (el Reglamento contiene un modelo de convenio con casas de altos estudios). Sin embargo, los colegios secundarios no participan de la iniciativa y, por ende, no ofre-

cen ni información a los estudiantes ni apoyo en el proceso de toma de decisión e inscripción, tal como debería hacerse con un programa que contempla una decisión de elección de carrera. Aunque se hace una mención genérica, la norma no contempla la incorporación de programas de apoyo pedagógico a quienes están por ingresar o están cursando las carreras.

La circunstancia de que se hayan previsto las nuevas becas para las carreras técnicas le agrega ambición pues apunta a resolver dos problemas con una sola medida. Los números de la primera inscripción revelan que no hay tantas personas de los sectores desaventajados que puedan acceder a las becas. Se trata, además de las carreras más difíciles y, por ende, es más factible que generen una dificultad mayor. Sin complementos no podrán cumplirse los objetivos propuestos.

Como se dijo, es improbable que pueda cumplirse con el objetivo de otorgar simultáneamente 150.000 becas en este tipo de carreras. Por un lado, haría falta un financiamiento que es muy difícil que esté disponible (sobre todo con la actual crisis) y, por el otro lado, por la escasez de postulantes.

En relación a la escasez de postulantes podría incrementarse el número de carreras incluidas que ahora es muy limitado y, sobre todo, debería proporcionarse un programa de asistencia pedagógica a quienes quieran ingresar a la universidad y a quienes se encuentran ostentando las becas.

Otra de las falencias es que la norma no contempla ningún compromiso estatal de continuidad. A diferencia de la Ley de Financiamiento Educativo que prevé mínimos presupuestarios, ni el decreto presidencial ni la resolución ministerial que crean estas becas adoptan un financiamiento para los años sucesivos. Los recursos dependerán de la mera voluntad de la administración.

Además, si bien los programas están destinados a estudiantes de “bajos recursos”, no cuenta con herramientas suficientes para garantizar que se presenten alumnos de villas de emergencia, que son las personas de menores recursos de Argentina. Los montos establecidos –si bien no son altos– son fácilmente manipulables sobre todo por el tamaño de la economía informal. Además de adoptar recaudos para evitar fraudes,<sup>22</sup> deberían tomarse medidas proactivas para posibilitar que entren habitantes de esos barrios marginales.

En otras palabras, aún es temprano para evaluar las nuevas políticas aunque los datos iniciales revelan que se está ante una política que debe mejorarse pues corre riesgos de ser defectuosa. El solo hecho de que la mayoría de las facultades no reciba a este tipo de estudiantes parece indicar que la respuesta que se quiere

22. Este control resulta fundamental para garantizar el éxito del programa. Para muchas personas de clase media no resulta difícil acreditar que los ingresos familiares no alcanzan el monto máximo (sobre todo los autónomos gozan de controles laxos para facturar por los servicios que prestan). En consecuencia, debe ordenarse una verificación *in situ* de las condiciones de vida.

brindar es solo parcial.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Las discusiones públicas que se han sucedido a lo largo de los años sobre la gratuidad de la educación universitaria suelen ser inadecuadas. No ponen el foco en la clave de este asunto, la posibilidad de que las personas de bajos recursos accedan a la educación superior. En general, están basadas en intereses sectoriales –como ocurre cuando los estudiantes defienden la educación gratuita para no ser los destinatarios de un arancel– y no en el interés público –que en este caso, es defender el derecho a la igualdad de los sectores más postergados–. A causa de ello, se ha mantenido un sistema que vulnera claramente estos principios constitucionales tan férreamente defendidos en el orden jurídico implantado desde 1994. En cambio, países como Uruguay han tenido deliberaciones más productivas que han generado soluciones más sabias.

En ese país, desde 1994 se creó un Fondo de Solidaridad mediante el cual los profesionales de universidades públicas realizan un aporte anual que se destina íntegramente a becas para estudiantes de bajos recursos. Actualmente lo reciben alrededor de 5700 personas –el 90% de ellos son del interior del país y estudian en Montevideo– quienes perciben alrededor de 120 dólares mensuales. La contribución al fondo, para quienes estudiaron carreras de cinco años o más, es de alrededor de USD 300.- anuales y están exceptuados de hacerlo quienes perciben salarios bajos (por debajo de unos USD 350.- mensuales).<sup>23</sup>

Este ejemplo muestra a las claras la poca flexibilidad de nuestro sistema educativo –y de la sociedad en general– para lograr cambios beneficiosos para el interés público. Ciertamente se percibe algún tipo de injusticia cuando se identifica que personas de los más altos estratos cursan gratuitamente sus carreras universitarias y, a la vez, quienes menos tienen no logran traspasar la puerta de estas casas de altos estudios pero esas elucubraciones no pasan de ser conversaciones informales, quedan muy lejos de los ámbitos legislativos o ejecutivos.

Quienes deben elaborar las políticas innovadoras para obtener resultados más justos, equitativos y eficientes no solo no se animan a proponer medidas de esta naturaleza sino que tampoco ponen a disposición de los ciudadanos propuestas serias para que sean evaluadas por éstos. A su vez, la participación pública se ve restringida por estas falencias propositivas e informativas, retroalimentándose un círculo vicioso que solo sirve para mantener el *status quo*.

En definitiva, como ocurre –por ejemplo– en materia energética y de transpor-

23. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 22/8/08, disponible en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1042088](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1042088)

te, los pobres terminan no siendo los destinatarios de los recursos esenciales. Las clases medias y altas urbanas pagan menos por la luz, gas, agua, transporte –que en el interior del país es más costoso– y también son beneficiarios de la educación universitaria pública gratuita y de calidad. En consecuencia, no solo cuentan con más oportunidades sino que también se benefician de las políticas estatales mal dirigidas. Que en la universidad pública se debatan mejor estos asuntos no es un mal paso hacia un futuro más igualitario.

El escaso debate sobre esta materia está lamentablemente basado en intereses sectoriales y no en principios de derecho constitucional, donde como suele suceder, las minorías tienen voces poco robustas para defenderlas.

A poco tiempo de finalizar este trabajo, la ensayista Beatriz Sarlo publicó, en una nota de opinión en un diario de circulación masiva, una fuerte crítica al modelo de universidad no igualitario que nos rige. Entre otras cosas sostuvo que “estamos acostumbrados, en cambio, a contar con una universidad voluntarista, donde prevalecen los que tienen increíbles reservas de esfuerzo; una universidad marcada por el origen social, donde eligen qué quieren estudiar aquellos cuyos padres les pagan veinte años de educación, y una universidad donde el resto va donde puede, llevado por modelos del mercado, por el imaginario adolescente, por el déficit de una cultura científica en las etapas anteriores. La universidad es gratuita sólo en el sentido en que no se paga matrícula. Pero es un lugar poco igualitario para elegir y permanecer allí”.<sup>24</sup> Sin embargo, sus argumentos principales estaban basados en la falta de promoción de las carreras de ingeniería y científicas, que son las que podrían generar mayores promociones sociales de las clases más débiles. De todas maneras, este tipo de aportes son muy escasos e infrecuentes.

En la década del 90 la discusión pública provino del Consenso de Washington, la necesidad de cortar gastos no prioritarios y la gratuidad de la enseñanza. Desde aquellas defensas a la universidad pública –en ese contexto, justificadas, por cierto– no se generaron otros espacios de deliberación para mejorar el *status quo*. Sin siquiera ellos tendremos cada vez menos posibilidades de generar una sociedad más igualitaria dentro de las próximas generaciones. En líneas demasiado generales, el Estado está relativamente ausente en esta materia –con la salvedad de las becas que se han venido promoviendo pero que tienen falencias considerables–, los profesores no asumen a la universidad pública como un ámbito en el que pueden influir en el tipo de sociedad que deseamos, los estudiantes asumen defensas de sus intereses sin observar que quienes los acompañan no corresponden a las clases sociales que podrían cambiar su condición de estar presente en esos ámbitos y los graduados consideran a la universidad parte de su pasado (no es casual el ínfimo nivel de donaciones por parte de aquellos más exitosos, a la inversa de aquellos países donde

24. Diario *La Nación*, 4/11/10.

son muy frecuentes pese a que, en muchos casos, son aranceladas).

Los principios de la Reforma Universitaria de 1918 generaron enormes avances en materia de acceso de las clases medias, autonomía, gratuidad, libertad de cátedra y cogobierno. Adoptar medidas a favor del ingreso de las clases bajas sería una manera de defender esos ideales.