

Rubén Cervini
(*Compilador*)

*El fracaso escolar.
Diferentes perspectivas disciplinarias*



*El fracaso escolar.
Diferentes perspectivas disciplinares*



Universidad
Nacional
de Quilmes
Posgrado

Universidad Nacional de Quilmes

Rector

Dr. Alejandro Villar

Vicerrector

Mg. Alfredo Alfonso

Secretaria de Posgrado

Mg. Nancy Díaz Larrañaga

Maestría en Educación

Director

Mg. Rubén Cervini

Comisión Académica

Dra. Silvia Porro

Dra. Andrea Pérez

Mg. Elisa Pérez

Mg. Silvia Camean

Comité Asesor de la Colección PGD eBook

Dra. Bárbara Altschuler

Dra. Graciela Almallo de Glikmann

Dr. Alcides Beretta Curi

Dr. Alejandro Blanco

Ing. Gerardo Blasco

Mg. Daniel Busdygan

Mg. Rubén Cervini

Mg. Dario Codner

Mg. María Eugenia Collebechi

Dr. Guido Galafassi

Dr. Pablo Daniel Ghiringhelli

Mg. Cristina Iglesias

Dr. Sergio Ilari

Dra. Elizabeth Sandra Lewkowicz

Mg. Susana López

Dr. Mario Lozano

Dr. Santiago Marino

Prof. Martín Lautaro Matus Lerner

Mg. Federico Moreno

Mg. Alejandra Pía Nicolosi

Abog. Hernán Olaeta

Dr. Pablo Pellegrini

Esp. Silvia Polinelli

Dr. Fernando Porta

Mg. Esteban Rodríguez Alzueta

Dra. Eder Romero

Lic. Alfredo Scatizza

Dr. Hernán Thomas

Dra. Marcela Vio

*El fracaso escolar.
Diferentes perspectivas disciplinarias*

Rubén Cervini
(Compilador)

El fracaso escolar : diferentes perspectivas disciplinarias
Rubén Cervini... et al.] ; compilado por Rubén Cervini.
1a ed. - Bernal :Universidad Nacional de Quilmes, 2017.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-558-461-7

1. Educación. 2. Política Educacional.
I. Cervini, Rubén II. Cervini, Rubén, comp.
CDD 379

Área de comunicación

Lic. Alejandra Cajal

Coordinadora de la colección

Lic. Sandra Santilli

Corrección de estilo

Lic. Alicia Lorenzo

Maquetación y diseño

Diana Cricelli

Imagen de portada

“Aprendizajes compartidos”, 22 de junio de 2017. María Belén Castiglione



Licencia CC/NC/ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN 978-987-558-461-7

Introducción

Rubén Cervini 7

Relaciones disciplinares y aportes a la discusión del concepto “fracaso escolar”

1. Filosofía y educación entre afectos y apatías
Daniel Berisso 9
2. Debates actuales en Psicología Educacional sobre el abordaje del “fracaso escolar”
Ricardo Baquero; Silvina Cimolai;
Ana Gracia Toscano 16
3. Aportes sociológicos al debate sobre las “políticas de inclusión” en la escuela secundaria
Mariel Karolinski; Inés Rodríguez Moyano 35
4. El planeamiento educativo como proceso político
Liliana Pascual 54
5. Contribuciones para problematizar el “fracaso escolar” en los enfoques esencialistas sobre las desigualdades educativas
Alejandro Vassiliades 70

Políticas universitarias: acceso, permanencia y egreso.

6. Apuntes sobre el acceso, permanencia y egreso en la política universitaria durante la administración kirchnerista (2003-2015)
Sebastián Gómez 81
7. Políticas de acceso y democratización de los estudios universitarios en la Argentina: 1983-2015
Javier Araujo 93

8. La universidad, los “herederos” y los históricamente excluidos. Políticas de inclusión y el aprendizaje del “oficio de estudiante universitario”
Florencia Faierman; Fernanda Juarros;
Esther Levy 103
9. Trayectorias estudiantiles en Educación Superior en entornos virtuales. Aproximación a las voces de lxs protagonistas desde una perspectiva de género
Patricia Sepúlveda 111

Prácticas y comportamientos. Ciencia, tecnología y sociedad.

10. El fracaso escolar y las políticas TIC en América Latina: una oportunidad para la mejora de la calidad de la educación
María Teresa Lugo; Virginia Ithurburu 132
11. La educación CTS: una posible solución al fracaso escolar en la formación de ciudadanía
Silvia Porro 143
12. El fracaso escolar y las TIC: viejos paradigmas en tiempos de nuevas tecnologías
Marisa Blanco; Viviana Fixman; Marcelo Gómez... 156

Experiencias y procesos de escolarización

13. Sobre exclusiones, fracasos y resistencias. El primer bachillerato trans “Mocha Celis”, CABA, Argentina
Pablo Ariel Scharagrodsky 180
14. Repitencia y rendimiento escolar en la educación primaria de América Latina – Los datos del TERCE
Rubén Cervini; Nora Dari; Silvia Quiroz 197

Referencias de autores 216

Apuntes sobre el acceso, permanencia y egreso en la política universitaria durante la administración kirchnerista (2003-2015)

Resumen

El presente capítulo aborda la política universitaria durante la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), y se centra en el tratamiento del problema del acceso, permanencia y egreso del nivel universitario. Se parte de caracterizar el modelo político-económico delineado con posterioridad a la crisis social de 2001 en Argentina, para luego detenerse en las principales directrices de la política universitaria de la gestión kirchnerista, puntualmente en los programas orientados a dirimir el crónico problema de la permanencia y egreso del nivel universitario. Se consideran iniciativas como el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en el área de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PNBTICs). También se repasa en el abordaje del tópico acceso, permanencia y egreso en leyes y proyectos legislativos encabezados por Adriana Puiggrós en la Cámara de Diputados. El escrito sostiene que en sus primeros años, la administración kirchnerista mantuvo una política inercial hacia el ámbito universitario, que fue revertida más tarde. Así, durante el ciclo de Cristina Fernández de Kirchner se implementaron una serie de medidas para atender el problema del acceso, permanencia y egreso que marcaron algunas rupturas respecto a la lógica universitaria neoliberal de los años 90. Sin embargo, la administración adoleció de una política integral hacia el nivel y, por tanto, expresó limitaciones para alterar las dinámicas frecuentes del acceso, permanencia y egreso universitario.

Palabras clave

Educación universitaria; kirchnerismo; políticas universitarias; programas de cobertura.

El presente escrito contribuye a un balance de la política universitaria durante la administración kirchnerista comandada por Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), y se centra en el tratamiento del problema del acceso, permanencia y egreso del nivel universitario. Inscripto en la sociología política de la educación, el texto se estructura en dos momentos. En primer lugar, expone las principales coordenadas del modelo político-económico de acumulación delineado con posterioridad a la crisis social de 2001 en Argentina. Luego, en el contexto de estas coordenadas, reflexiona sobre la política universitaria durante la administración kirchnerista, y se concentra en su abordaje del acceso, permanencia y egreso en el nivel universitario.

El trabajo expone resultados producidos a través de un enfoque cualitativo, esto es, un enfoque que buscó reconstruir el sentido de las directrices de la política universitaria en la gestión kirchnerista. Los datos fueron recolectados mediante la indagación documental. Además de documentos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación, se consideraron proyectos legislativos y leyes sancionadas para el nivel de educación superior, entre otras iniciativas.

El escrito pretende contribuir a un balance de la política universitaria de la administración kirchnerista. Aunque excede a la reflexión tanto un exhaustivo examen de los lineamientos e iniciativas universitarias de

la pasada gestión como un detenimiento en los múltiples actores que intervienen en la agenda universitaria, es de interés señalar algunas tendencias o regulaciones que configuran al presente escenario del nivel en materia de acceso, permanencia y egreso, y pueden contribuir a un futuro análisis de las medidas tentativas sobre el ámbito universitario de la nueva administración, con marcado tono neoliberal y neoconservador, encabezada por Mauricio Macri desde fines de 2015.

Coordenadas del modelo político-económico pos-2001 en Argentina

La administración kirchnerista (2003-2015) es ininteligible por fuera de la crisis político-económica que estalló en Argentina hacia fines de 2001. Entre 1998 y 2001, el país atravesó una de las peores crisis de su historia: el Producto Bruto Interno (PBI) cayó alrededor del 25% y ascendieron considerablemente los índices de desocupación, indigencia y pobreza. El modelo neoliberal dinamizado por la administración del presidente Carlos Menem (1989-1999) y continuado por el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) fue impugnado por una sucesiva oleada de protestas que culminaron con levantamientos populares en diciembre de 2001. En el marco de una aguda crisis económica, sectores subalternos ganaron las calles y al grito de “que se vayan todos” cuestionaron el régimen político y sus instituciones. Ante una sostenida ebullición callejera, Fernando De la Rúa renunció. Luego de momentos de incertidumbre política y la disputa por la asunción sucesiva de la presidencia, Eduardo Duhalde, miembro del Partido Justicialista y partícipe de la administración menemista, se hizo cargo del gobierno y de la transición hasta una nueva convocatoria a elecciones. Se vio obligado a precipitar tal transición ante la agitación política y social producida por el asesinato de dos militantes populares: Darío Santillán y Maximiliano Kosteki (junio de 2002) en una protesta social.

En este convulsionado marco se realizaron las elecciones presidenciales que proclamaron a Néstor Kirchner

como presidente en abril de 2003. Su candidatura fue dinamizada por el Frente Para la Victoria (FPV), una de las corrientes que por entonces expresaban al peronismo. Obtuvo solo el 22,3% de los sufragios, dos puntos por debajo de la fórmula encabezada por Carlos Menem. Ante la declinación a participar del *ballottage* de su contrincante, Néstor Kirchner asumió en mayo de 2003 en un contexto de marcada debilidad política. Su tarea primigenia y decisiva apuntó a recomponer y relegitimar las instituciones, a la vez que sentar la plataforma para otro ciclo de acumulación. Al responder a algunos de los reclamos populares en boga –como la destitución de la cúpula de las Fuerzas Armadas, la anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida o la re conformación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación– logró, en poco tiempo, ampliar las bases sociales de su gobierno y restituir el consenso en las instituciones horadado por la crisis de 2001. La audacia política, sin duda, constituyó una marca de su administración y le permitió resolver la debilidad original.

A partir de 2002 comenzó en Argentina un nuevo ciclo expansivo que llegó a tasas consecutivas de crecimiento del 8% del PBI durante varios años. Desde 2003 hasta 2007, la actividad industrial creció a un ritmo anual del 10%, que contrastó con su trayectoria irregular de los 90. A partir del 2002, sobre la base de la devaluación del peso, la reducción de los costos de producción y la suba de los precios internacionales de las *commodities*, entre otros aspectos, se expresó un reacomodamiento en el interior de la clase dominante local: la fracción de la burguesía financiera nacional e internacional y los monopolios de servicios cedieron terreno (con una caída de alrededor del 20% en su tasa de ganancia) a la burguesía agroindustrial y a ciertas ramas de la industria (Katz, 2010).

Es posible caracterizar al modelo económico que comenzó a delinearse pos crisis 2001, y que enmarcó a la administración kirchnerista (2003-2015), como un intento *neodesarrollista* en articulación y en tensión con una política extractivista (Lucita, 2010). Un modelo que surgió de las entrañas del neoliberalismo y encontró limitaciones para superarlo. No implicó una

continuidad lineal respecto a los años 90 pero tampoco logró un quiebre significativo. A diferencia del desarrollismo clásico, este neodesarrollismo promovió alianzas con el agronegocio, relativizó el deterioro de los términos de intercambio, se alejó del enfoque centro-periferia y priorizó el manejo del tipo de cambio. La tradicional contraposición entre el liberalismo agrario y el proteccionismo cedió: la agroindustria se concibió como proveedora de divisas para una tentativa de reindustrialización. Pero este cambio supuso aceptar la remodelación neoliberal del agro (con su consiguiente concentración de tierras), la especialización en exportaciones primarias, pérdida de cultivos diversificados y acentuado deterioro del medio ambiente (Katz, 2014).¹

En el marco de la crisis económica mundial de 2008-2009, la administración kirchnerista desató un marcado conflicto con las fracciones agroexportadoras en su afán de elevar el nivel de retenciones a las exportaciones (por medio de la recordada resolución 125 del Ministerio de Economía de la Nación), que finalmente perdió. La burguesía agraria le impuso un límite a la absorción de recursos por el Estado para una tentativa de reindustrialización. De todas maneras, la meta del modelo siempre se mantuvo como “neo” desarrollista. La administración no buscó generar un proceso local de industrialización en nuevas ramas o una decisiva expansión del aparato fabril sino que se limitó a reconstruir algunas ramas del debilitado tejido industrial en coexistencia con una estructura agro-capitalista altamente tecnificada (Katz, 2010). También el pago sistemático de la deuda externa (sin detenerse a investigar su origen a fin de distinguir los compromisos genuinos de aquellas simples estafas) fijó límites para una tentativa industrialista (Katz, 2010; Rudnik, 2010).

Más allá de la retórica oficial, el extractivismo avanzó considerablemente durante el ciclo kirchnerista. La exportación primaria se desarrolló mayoritariamente en productos ligados al aprovechamiento de los bienes comunes, producidos con tecnología competitiva a nivel mundial. Entre ellos destacaron: a) hidrocarburos; b) minería; c) cultivo de soja (Pérez Roig, 2010).

En términos generales, durante la administración kirchnerista la participación de las industrias manufactureras en el PBI se mantuvo respecto a la década del 90. Si bien las ventas al exterior aumentaron, la industria local continuó importando más de lo que exportó, por lo que se creó un déficit subsanado con los saldos favorables de las *commodities* agrarias.²

El Estado bajo el ciclo kirchnerista adquirió algunos atributos neokeynesianos que lo distanciaron de la forma asumida bajo el auge neoliberal. Si bien no jugó un rol productor, en líneas generales se encargó de establecer y fiscalizar las condiciones de la producción. La revalorización del intervencionismo no implicó retomar el viejo keynesianismo sino alentar un nuevo equilibrio entre matrices “estado-céntricas” y “mercado-céntricas” (Katz, 2014). Buscó mayor injerencia en empresas (a través de los paquetes accionarios de la Administración Nacional de Seguridad Social, ANSeS), en una serie de prestaciones sociales como el correo, el servicio de agua corriente, cloacas y desagües pluviales; en algunas ramas de ferrocarriles. El intervencionismo también se expresó en la nacionalización de la aerolínea de bandera, privatizada en los años 90 (Aerolíneas Argentinas) o en la expropiación de las acciones del grupo Repsol en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a manos del Estado. Si bien existieron ambigüedades en la política económica y social de la administración, este modo de intervención estatal implicó cierto desplazamiento de los principios filosófico-políticos del neoliberalismo que se caracterizó por medidas estatales compensatorias a partir de los efectos de “dejar hacer” a agentes particulares (empresas, cabiladeros, organizaciones no gubernamentales, etc.). De alguna manera, la política durante el gobierno kirchnerista fue situada en un lugar visible de la disputa distributiva y de poder. Como se verá en el próximo apartado, tal desplazamiento alcanzó a los programas de cobertura para el nivel universitario, especialmente en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner.

Es preciso enfatizar que con el modelo en cuestión, los índices de indigencia, pobreza, desocupación bajaron sensiblemente en comparación con 2001. Se

promovieron, además, la discusión paritaria y las convenciones colectivas de trabajo. Sin embargo, a pesar de las mejoras en los índices sociales no existieron cambios sustantivos en la matriz de la redistribución de la riqueza. La recomposición salarial resultó heterogénea: el sector con empleo formal o legal logró superar los valores salariales máximos de los años 90, pero los/as trabajadores/as en situación de absoluta ilegalidad o informalidad (alrededor del 35-40%) no recuperaron los valores previos a la crisis de 2001. Con todo, la reducción de la brecha entre los sectores más ricos y más pobres de la población durante la administración kirchnerista apenas se ubicó en los niveles de mediados de los 90 (Feldfeber y Gluz, 2011).

Respecto a la inversión, en un principio (2002-2005), la recuperación económica se basó en contratar trabajadores/as debido al bajo índice de uso de la capacidad instalada. Luego, la inversión comenzó a aumentar hasta arribar al pico del 24% del PBI en 2007. El porcentaje promedio de inversión no alcanzó para mantener un ritmo de crecimiento del 8-9% anual y limitó el repunte de la competitividad. El destino de las inversiones, a su vez, se concentró en sectores de exportación o construcción, y no en las áreas claves de la reproducción industrial. Durante la gestión kirchnerista el principal límite del sector industrial residió en que su competitividad no se basó en incrementos productivos (dada una inversión baja), sino en subsidios estatales escasamente regulados (López y Feliz, 2010). Pese a que la administración kirchnerista apuntaló a la burguesía local, ésta no rompió con su histórico carácter parasitario: fugó al exterior los subsidios, sin aportar inversiones significativas. Además, las empresas trasnacionales controlaron el grueso de la actividad industrial, sin realizar transferencia significativa de tecnología.

Si bien se han descrito las principales coordenadas que signaron la política económica de la administración kirchnerista, es posible distinguir dos etapas de dicha política, aunque las diferencias no sean profundas. En la primera, que se inició con el gobierno de Duhalde y se extendió hasta 2007, el gobierno confió la dinámica de

la acumulación a los efectos positivos de un tipo de cambio real elevado y al marcado ascenso de los precios de exportación de las *commodities*. En estos años se verificó un notable superávit en las cuentas públicas. La segunda etapa, que comenzó hacia 2007 y se agudizó ante la crisis económica mundial del 2008/2009 y sus efectos recesivos, se caracterizó por una serie de acciones públicas tendientes a mitigar las consecuencias del deterioro de los indicadores sociales y solventar el consumo interno. Empezó la reducción del superávit fiscal, que pasó de niveles muy elevados a un incipiente déficit hacia 2009. Entre las medidas que sobresalen en esta etapa destacan la reestatización del sistema jubilatorio (Ley 26.425/2008) que implicó la incorporación de más de dos millones de beneficiarios/as al sistema previsional y el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Además, se impulsó una batería de programas sociales y educativos tendientes a enfrentar los índices de pobreza y promover la inclusión social.

Es de interés la delimitación entre estas dos etapas de la política económica en la administración kirchnerista porque, como se verá, tiene cierto correlato con la política educativa y puntualmente universitaria. En otras palabras, en sintonía con las acciones públicas destinadas a mitigar el deterioro de los indicadores sociales e impulsar el mercado interno, hacia 2008 comenzaron una serie de iniciativas y programas consagrados a la inclusión socioeducativa que alcanzaron al ámbito universitario.

Acceso, permanencia y egreso universitario: viejas y nuevas regulaciones

En comparación con América Latina, Argentina cuenta con una elevada tasa bruta universitaria (38%) que, gran parte, es acogida por el ámbito estatal (en torno al 80%). Además de la gratuidad del nivel, otra de las causas del fenómeno reside en no fijar, en términos generales, mecanismos selectivos de ingreso. Sin embargo,

como es sabido, existe un destacado e histórico problema en la permanencia y egreso del nivel de grado. El asunto adquirió particular densidad cuando, en los años 90, se incluyó en el Anuario de Estadísticas Universitarias de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) el indicador de eficiencia en la titulación (cociente entre los/as nuevos/as inscriptos/as y los/as egresados/as).

Tempranamente, la política universitaria de la administración kirchnerista fue caracterizada como *im-passe* o *inercial* (Suasnábar, 2005). Entre los fundamentos de la caracterización se encontraba que el nivel no era una prioridad y las medidas resultaban parciales y poco integradas, incapaces de romper las tendencias de las reformas neoliberales (Chiroleu, 2006). Más recientemente, se apuntó que esta modalidad varió con los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, en los cuales proliferaron una serie de medidas y programas para el ámbito universitario (Chiroleu y Marquina, 2015).

Esta caracterización se articula con una distinción tentativa de la política educativa en dos períodos durante la administración kirchnerista: el primero, que abarca la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), está marcado por transformaciones en la legislación y menores avances en términos de políticas concretas que garanticen su efectivización; el segundo, que comprende los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), registra avances en las políticas destinadas a la inclusión socioeducativa. Durante el primer período se sancionó un conjunto significativo de normas: Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (Ley 25.864/2003); Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26.058/2005); Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075/2005); Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley 26.150/2006); Ley de Educación Nacional (LEN) (Ley 26.085/2006, que derogó la Ley Federal de Educación, 24.195/1993). Como se ha indicado (Feldfeber, 2010; Feldfeber y Gluz, 2011; Vior y Rodríguez, 2012; Imen, 2014), si bien estas leyes supusieron algunos cambios relevantes respecto a los años 90, existieron limitaciones o ambigüedades para impug-

nar al legado educativo neoliberal en sus aspectos fundamentales. En el segundo período, durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, se operó un desplazamiento con respecto a la matriz neoliberal: de la preocupación por la equidad a la inclusión, la igualdad y la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal. Se desplegó una serie de políticas para garantizar la obligatoriedad escolar establecida por la LEN, entre la que destacó el programa Conectar-Igualdad. De todas maneras, cierta ambigüedad y yuxtaposición de aspiraciones universales y focalizadas animó buena parte de las políticas sociales y educativas de este último ciclo de la administración (Grassi, 2012).

En el plano universitario –y particularmente en materia de acceso, permanencia y egreso– es posible encontrar articulaciones con la sugerida periodización de la política educativa. En el marco de una política *inercial* hacia el nivel, la administración kirchnerista se limitó a continuar el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) creado en 1996. Dirigido a estudiantes de universidades nacionales, requería, para su renovación, la aprobación de dos materias al año (en sintonía con la regularidad establecida por la LES, en su artículo 50) con un promedio no inferior a siete puntos (incluidos los aplazos). Pero hacia 2009-2014, el programa experimentó un crecimiento: de 92 becas pasó a 341 (SPU, 2015). De igual modo, el monto resultó siempre escaso: por ejemplo, el estipendio anual en 2015 se ubicó en \$10.800.

En línea con una política más activa en cuanto a la inclusión socioeducativa, a fines de 2008 la administración creó el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en el área de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PNBTICs). Ambos programas supusieron, por primera vez, el establecimiento de una política que, mediante la ayuda económica a estudiantes con bajos recursos, buscó orientar la matrícula hacia áreas asumidas como prioritarias.³ El monto de las becas en 2015 variaba según el año de cursada. En el PNBB: los dos primeros años, \$12.960

anuales; en tercer y cuarto año, \$20.736 anuales; los/as que estudiaban carreras de Ingeniería y adeudaban para recibirse entre tres y quince materias recibieron \$31.104 anuales. El PNB TICs, por su parte, suministraba \$5.000 anuales para el primer o segundo año; \$8.000 para el tercer y cuarto año; \$12.000 anuales para quinto año. A fin de renovar la beca se requería acreditar una regularidad creciente, y tenían prioridad los grupos socioeconómicos más vulnerables.

Es preciso puntualizar la impronta focalizada de estos programas de cobertura. Si se consideran el PNB U y el PNB B, el total de becas otorgadas no llegó a cubrir a los/as estudiantes universitarios/as de 18 a 24 años pertenecientes a los hogares correspondientes al 20% de menores ingresos en 2014. Alcanzaron solo al 29% de este segmento de la población estudiantil en ese año, que, como se precisó, debía demostrar regularidad académica creciente para renovar la beca. En ese sentido, la propia política focalizada presentó restricciones incluso en su focalización. A esto es preciso añadir el monto realmente escaso que no sorteó la necesidad de un trabajo por parte de los/as beneficiarios/as (Suasnábar y Rovelli, 2012; García de Fanelli, 2015).

A partir de 2014 se implementó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) dedicado a jóvenes entre 18 y 24 años, que buscó generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de promover la finalización de la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad en la educación superior y realizar experiencias de formación y/o práctica en ambientes de trabajo. En el caso de estudios terciarios o universitarios también establecía, para su renovación, la acreditación de una regularidad en los estudios: haber aprobado dos materias luego del primer año de recibir la prestación; cuatro una vez cumplido el segundo año; y a partir del tercer año, un porcentaje de las asignaturas de la carrera que aumentaba a razón de un 10% por año de percepción. No se fijaba una exigencia en términos de calificaciones. Se otorgaba además la denominada *beca estímulo* a estudiantes universitarios que, comprendidos en el PROG.R.ES.AR, cur-

saran una carrera estratégica para el desarrollo productivo y tecnológico del país. El monto de la beca era semejante al suministrado por el PNB U. En 2014, el 31% de los jóvenes del programa asistían a la universidad (Marquina y Chiroleu, 2015).

Si bien en los últimos años de la administración kirchnerista se registró cierto dinamismo en la política universitaria –y puntualmente en los programas de cobertura–, aparecen limitaciones para postular una nueva agenda integral hacia el nivel capaz de alterar la mecánica del acceso, permanencia y egreso. Aunque resta un estudio específico sobre el impacto del programa PROG.R.ES.AR, entre los años 2005 y 2013 la proporción de jóvenes de 18 a 30 años graduados/as en universidades estatales, respecto del conjunto universitario de este grupo etario (es decir, los/as que asistieron como estudiantes y los que asistieron pero no concurrían por haberse graduado o abandonado sus estudios) se mantuvo en un mismo nivel: 17%.⁴ Tampoco se alteró el sesgo elitista: en promedio, el 71% de los/as graduados/as universitarios/as perteneció a los dos quintiles de mayor ingreso per cápita familiar, en tanto que el quintil de ingreso per cápita más bajo solo representó alrededor del 3% de los/as graduados/as (Suasnábar y Rovelli, 2012; García de Fanelli, 2015).

Algunas de las limitaciones o ambigüedades para revertir las tendencias históricas y el modo focalizado en el tratamiento del acceso, permanencia y egreso en el nivel universitario también se pueden rastrear en los debates por una Ley Nacional de Educación Superior (LeNES). En el discurso de inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional de 2008, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner señaló la prioridad en el trabajo y la sanción de un nuevo marco normativo para la educación superior y, por tanto, la derogación de la Ley de Educación Superior (LES) (Ley 24.251/1995). Una vez concluida la consulta a distintos sectores, que abarcó buena parte del 2008, el oficialismo presentó un proyecto de ley a inicios de 2009 en la Cámara de Diputados, encabezado por Adriana Puiggrós y Agustín Rossi (jefe, por entonces, del bloque

del Frente para la Victoria en la Cámara) al que adhirió un nutrido número de diputados. Si se contrasta con los criterios que animaron los programas de becas creados por la administración para el nivel universitario, se puede marcar cierta ambigüedad en el articulado del proyecto. Mientras en aquellos se intentaba sortear una impronta meritocrática en la ayuda económica, el inciso c del artículo 40 del proyecto oficial por una LeNES sostenía, bajo la misma redacción de la LES, que:

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que, por razones económicas, no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios.

La administración kirchnerista no pudo derogar la LES como previó, y aunque a principios de 2011 el oficialismo volvió a presentar su proyecto de ley para el nivel (debido a la pérdida de la vigencia de su estado parlamentario), el plan era otro: una serie de iniciativas legislativas que no derogaban la LES en su conjunto sino en artículos puntuales.⁵ Durante ese año, Adriana Puiggrós encabezó la presentación de tres proyectos legislativos: Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior (14 de abril de 2011); educación superior: permanencia y bienestar estudiantil (5 de mayo de 2011); ejercicio de la docencia de la educación superior (15 de julio de 2011). De estos tres proyectos, solo el primero fue sancionado recién a fines de 2015, aun cuando desde diciembre de 2011 el gobierno volvió a contar con amplia representación en las cámaras de Diputados y Senadores.

La aprobación de la Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de educación superior a fines de 2015 (Ley 27.204/2015) reformó artículos sensibles de la LES: consagró la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal (cuestión no con-

templada en la LES); prohibió expresamente establecer algún tipo de gravamen, tasa, impuesto o arancel (artículo 3, se incorpora como artículo 2 bis a la LES); sugirió que el ingreso a la educación superior debe ser complementado mediante procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional por cada institución, pero que en ningún caso impliquen una impronta selectiva excluyente (artículo 4, modifica al artículo 7 de la LES). La reforma, además, retomó la definición de la educación de la LEN para el nivel, es decir, la educación superior pasó a definirse como un bien público y un derecho personal y social. Aunque la definición buscó sortear la reducción de la educación a un bien mercantil, no escapó a cierta ambigüedad. Como se ha indicado para el caso de la LEN (Imen, 2014), la categoría de bien público proviene de la economía neoclásica; la noción de derecho personal alude a la regulación del derecho comercial, mientras que el derecho social responde al reconocimiento universal. Es sabido que aunque la LES establecía la posibilidad legal de que las universidades apliquen algún tipo de arancel a los estudios de grado, las resistencias de la comunidad universitaria lograron detenerla. Sin embargo, en los últimos años la modalidad de educación a distancia resultó una vía creciente para gravar los estudios universitarios de grado en las instituciones de gestión estatal que la reforma oficial de la LES apuntó a limitar.

La política neoliberal de los años 90 situó a la evaluación como instancia central no solo en la regulación del sector universitario sino también como condición de la calidad educativa de las instituciones del nivel. La asociación entre evaluación y calidad ha sido un imperativo recurrente, y ha sedimentado un mito: la evaluación externa es una práctica decisiva para mejorar la calidad universitaria en sentido amplio (Krotsch, Camou, Prati, 2007; Araujo, 2012). La LES creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), con lo cual inscribió a la evaluación y acreditación como una nueva y decisiva forma de regulación del sistema universitario. Durante la administración kirchnerista este organismo descentralizado del Ministerio de Educación contó con un peso con-

siderable. Entre otros atributos, se encargó de regular las carreras de grado “cuyo ejercicio pudiere comprometer el interés público” (artículo 43 de la LES) y, por tanto, susceptibles de evaluación y acreditación obligatoria por la CONEAU. La tasa de graduación de los estudios de grado fue una dimensión privilegiada de la acreditación, que señaló el sabido y crónico problema que acarrea el nivel (García de Fanelli, 2012).

A partir de los resultados de la acreditación de las carreras reguladas por el Estado, el Ministerio de Educación impulsó los Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza. Si bien en materia de financiamiento, la participación de la educación superior universitaria en relación con el PBI experimentó un crecimiento durante la administración kirchnerista (desde el 2004 inició una sensible recuperación, pasando del 0,48 en ese año hasta rondar el 1% del PBI en 2015), las universidades no lograron responder financieramente a las múltiples demandas. Durante el 2014, las universidades públicas destinaron más del 80% de sus recursos al mantenimiento del personal (SPU, 2014). Las instituciones se vieron compelidas a buscar financiamiento por medio de postularse a distintos programas ministeriales. Se estableció así una lógica de financiamiento de múltiples ventanillas (García de Fanelli, 2008) o de “efecto regadera” (Suasnábar y Rovelli, 2012).

El aditamento del financiamiento mediante mecanismos o fondos no competitivos atrajo a las instituciones y resultó una novedad respecto a la fase anterior. Se conjugó el siguiente procedimiento: a la evaluación y acreditación de las carreras de grado le continuaron una serie de propuestas de mejoras con financiamiento orientado a través de programas. Desde 2007 se desplegaron sistemáticamente Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza orientados a carreras reguladas: PROMEI I y II destinado a mejorar la calidad de la enseñanza en las Ingenierías; PROMARGO en las Ciencias Agrarias; PROMFyB en Farmacia y Bioquímica; PROMVET en Veterinaria; PROMARQ en Arquitectura; PROMED en Ciencias Médicas; PROMOD en Odontología; PROMFORZ en las carreras de Ingeniería Forestal, Ingeniería

en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista. De manera complementaria, se establecieron programas para aquellas carreras no alcanzadas por el artículo 43 de la LES, como el PACENI para las Ciencias Exactas, Naturales, Económicas e Informática (2009-2011); el PROSOC para carreras del área de las Ciencias Sociales (2008-2010); el PROHUM para las Humanidades (2010-2012). Estos programas se constituyeron como una de las múltiples ventanillas para acceder a partidas presupuestarias por parte de las universidades. Aunque es complejo determinar su impacto específico, fomentaron la incorporación de sistemas de tutorías en las universidades a fin de promover la retención y rendimiento estudiantil (García de Fanelli, 2015).

Es sabido que durante la administración kirchnerista, en sintonía con la tendencia surgida hacia fines de los 90, la CONEAU frenó la proliferación de las universidades privadas (ocurrida entre 1989-1995), al desechar gran parte de los proyectos presentados. Este rol del organismo continuó durante el ciclo kirchnerista, pero existió un marcado contraste con la lógica de expansión de los años 90: en el lapso 2003-2015 se crearon 24 instituciones estatales (entre universidades e institutos universitarios) y 14 privadas (entre universidades e institutos universitarios) (SPU, 2015), mientras que en la década anterior se constituyeron 17 instituciones estatales (once universidades y seis institutos universitarios) y 32 instituciones privadas (veinticinco universidades y siete institutos universitarios). La expansión del ámbito estatal en materia universitaria dio cuenta de un papel activo del Estado que, además de contrastar con la tendencia de los años 90, implicó, entre otros efectos, un impacto en el acceso al nivel. En rigor, en las universidades estatales creadas con anterioridad al 2000, la evolución promedio de los nuevos inscriptos entre 2003 y 2012 fue negativa (-3%) pero las universidades fundadas durante la administración kirchnerista contribuyeron a la expansión del nivel (SPU, 2015). Presumiblemente la ubicación geográfica de las nuevas universidades estatales (en su mayoría concentradas en el Gran Buenos Aires) y la oferta de carreras ligadas a demandas del territorio,

fueron algunas de las principales razones del aumento de la matrícula. De este modo, se contrarrestó la tendencia al crecimiento de la matrícula del ámbito privado universitario durante la primera década del 2000 y, a su vez, contribuyó a la concentración de la matrícula total del nivel en las universidades públicas. Sin embargo, sería de interés indagar en lo que está aconteciendo en materia de titulación en estas nuevas universidades, dado que la gestión privada —por su composición socioeconómica, la menor duración promedio de sus carreras o sus títulos intermedios, entre otras posibles variables—, tendía en los últimos años a contar con un mayor número de egresados en proporción al ámbito estatal (SPU, 2015).

A modo de cierre

Es posible concluir que, en sintonía con el modelo político-económico y con las políticas en otros niveles del sistema educativo, la administración kirchnerista presentó un interés por promover la inclusión socioeducativa de estudiantes en el ámbito universitario, pero no logró quebrar las tendencias históricas que pesan sobre dicho ámbito ni alteró claramente la impronta focalizada, característica de la política educativa de los años 90. En otras palabras, la administración, que tuvo una política activa hacia el nivel universitario en su último ciclo presentó —en cierto correlato con la política económica— ambigüedades para introducir una agenda nueva e integral capaz de alterar sensiblemente tendencias históricas y modalidades de intervención en torno al acceso, permanencia y egreso. Sin duda, la expansión de universidades estatales; la multiplicación de programas especiales que buscaron atender al pro-

blema de la permanencia y el egreso; la declaración por ley de la gratuidad de los estudios universitarios de grado; la retórica por la inclusión social y educativa que supuso una relativa ampliación en la cobertura de la ayuda estatal, son aspectos significativos y dibujan un escenario complejo, heterogéneo y disputado respecto a las orientaciones instauradas hacia fin de siglo. Sin embargo, existieron limitaciones para alterar tendencias preexistentes y, particularmente, introducir importantes innovaciones en el tratamiento del acceso, permanencia y egreso. Tal vez, la vigencia de la LES o la postulación de proyectos de ley que presentaban algunas continuidades sensibles con aquella, sean síntomas de la falta de una agenda o política integral hacia el nivel durante el ciclo kirchnerista.

El escenario esbozado en torno al acceso, permanencia y egreso del nivel universitario se encuentra jaqueado por la administración de Mauricio Macri. Si bien es complejo determinar las directrices de la política universitaria de la actual administración, básicamente porque no presenta lineamientos o programas claros, de algunos de sus documentos (como la *Declaración de Purmamarca*, el *Plan Maestro*, proyectos de ley de diputados del actual espacio Cambiemos presentados en el marco de la consulta por una LeNES, etc.) o acciones (recortes en el programa PROG.R.ES. AR, parálisis en la expansión de las universidades estatales, etc.), es posible afirmar que el modelo universitario, junto con un sesgo privatizador, apuntala la impronta elitista del acceso, permanencia y egreso universitario. En este marco, la conformación de espacios unitarios en defensa de la universidad pública se vuelve una necesidad imperiosa en nuestro país, sin que ello implique naturalizar las dinámicas burocráticas, acomodaticias y excluyentes del nivel.

Notas

¹ Vale subrayar que, al igual que en la década del 90, se asistió a un proceso de concentración y transnacionalización del capital duran-

te el ciclo kirchnerista. Con la posconvertibilidad se acentuó el grado de concentración económica, mientras que se abarataron los

activos, lo cual volvió atractiva la venta de compañías a propietarios extranjeros.

² La suma de ingresos por agroexportaciones durante la última década superó en cinco veces al promedio de los 90 y en diez veces la media de los 80 (Katz, 2014).

³ El PNBB aplicó a estudiantes que cursaban carreras científico-técnicas como ingenierías, profesorado o tecnicaturas en instituciones de educación superior de gestión estatal; el PNB TICs se consagró a estudiantes de carreras de grado ligadas a la tecnología de la información

y la comunicación. El PNBU pasó a comprender las carreras de grado no incluidas en estos dos programas.

⁴ El porcentaje de graduación de nuestro país es uno de los más bajos de la región. Pero vale precisar que se encuentra en un nivel cercano al de países donde existe un examen selectivo para el ingreso (como por ejemplo Brasil, cuyo porcentaje de graduación es 19%) (Suasnábar, 2014).

⁵ Para un análisis de las razones de la parálisis de una nueva ley para el nivel superior, ver Gómez (2010).

Referencias bibliográficas

- Araujo, S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, 4(172), 57-77.
- Chiroleu, A. (2006). Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades. *Revista de la SAAP*, 2(3), 45-56.
- Chiroleu, A. & Iazzetta, O. (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, A. & Marquina, M. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, 43(24), 7-16.
- García de Fanelli, A. M. (2008). *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: ILPE-UNESCO.
- García de Fanelli, A. M. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. *Education Policy Analysis Archives*, 20(22).
- García de Fanelli, A. M. (2015). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Propuesta educativa*, 43(24), 17-31.
- Feldfeber, M. (2010). Estado y Educación en la Argentina después de los 90': nuevo escenario ¿Nuevas políticas? En Alzamra S. y Campagno L. (comp.). *La Educación en los nuevos escenarios socioculturales*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educación & Sociedad*, 32(115), 339-356.
- Gómez, S. (2010). El dinámico escenario político y la política de educación superior, ciencia y tecnología del gobierno. El caso de una nueva Ley (nacional) de Educación Superior. *Revista Espacios de crítica y construcción* 44, 4-9.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *EL@ tina, Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 10(39), 5-33.
- Imen, P. (2014). *El derecho a la educación y la LEN como lugar de conflicto. Avances, tensiones y límites de la democratización de la educación pública. 2003-2013*. Documento de Trabajo del Departamento de Educación-Centro Cultural de la Cooperación (CCC). Buenos Aires: CCC.
- Katz, C. (2010). Los nuevos desequilibrios de la economía argentina. *Batalla de ideas*(1), 47-67.
- Katz, C. (2014). La economía desde la izquierda: una mirada sobre Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(1), 135-146.

- Krotsch, P.; Camou, A.; Prati, M. (coord.) (2007). *Evaluando la evaluación*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ley N.º 24.251 (1995). Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.
- Lucita, E. (2010). Economía y política en la administración kirchnerista. En Economistas de Izquierda, *Anuario Economía Argentina. La actualidad del modelo y sus perspectivas*. Buenos Aires: Publicación de los Economistas de Izquierda.
- Pinedo, F. (2007). Ley de Educación Superior. N.º de expediente: 4893-D-11, 11 de octubre de 2007.
- Puiggrós, A.; Rossi, A.; Vaca Narvaja, P.; Damiliano Grivarello, V.; Leverber, S.; Pasini, A.; Acosta, M.; Depetri, E.; Berraute, A.; Cantero Gutierrez, A. (2009). Ley Nacional de Educación Superior. N.º de expediente: 0458-D, 5 de mayo de 2009.
- Roig, D. (2010). Cuatro notas al extractivismo bajo el gobierno de los Kirchner. Notas para un debate urgente y necesario. *Batalla de ideas* 1(1), 69-88.
- Rudnik, I. (2010). El modelo político–económico kirchnerista. En Economistas de Izquierda, *Anuario Economía Argentina. La actualidad del modelo y sus perspectivas*. Buenos Aires: Publicación de los Economista de Izquierda.
- Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, 9(10), 83-93.
- Suasnábar, C. (2014). *No es justo comparar a las universidades nacionales con las de países que tienen ingresos selectivos*. Argentina, Conadu. Federación Nacional de Docentes Universitarios. Recuperado de (03/2017): <http://conadu.org.ar>
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) - Ministerio de Educación de la Nación (2014). *Anuario 2012 de Estadística Universitaria*. Recuperado de (03/2017): http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/diu/anuario_2012.pdf
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) - Ministerio de Educación de la Nación (2015). *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias Argentina*. Recuperado de (03/2017): http://portales.educacion.gov.ar/spu/wp-content/blogs.dir/17/files/2015/12/Sintesis_completa.pdf
- Vior, S. y Rodríguez, L. (2012). La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-Posições*, 23(68), 91–104.