
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 28 Número 49

30 de marzo 2020

ISSN 1068-2341

El Devenir del Sistema Universitario Público en la Argentina a través de sus Olas Expansivas: Diferenciación en la Formación de Fuerza de Trabajo y Acumulación de Capital (1971-2015)

Mariana Mendonça

Universidad de Buenos Aires

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Argentina



Nicolás Pérez Trento

Universidad Nacional de Quilmes

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Argentina

Citation: Mendonça, M., & Pérez Trento, N. S. (2020). El devenir del sistema universitario público en la Argentina a través de sus olas expansivas: Diferenciación en la formación de fuerza de trabajo y acumulación de capital (1971-2015). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(49).

<https://doi.org/10.14507/epaa.28.4914>

Resumen: A lo largo de las últimas cinco décadas, el sistema universitario atravesó tres intentos de reforma destinados a mejorar su performance y transformar algunas de sus características. Sin embargo, si bien estos procesos resultaron en una expansión cuantitativa del número de instituciones, no lograron cambios cualitativos de conjunto. En este trabajo, procuraremos analizar el contenido de estos procesos en relación con el carácter específico de la acumulación de capital en la Argentina. Nuestra hipótesis consiste en que, por una parte, el proceso de acumulación de capital requiere que sólo una pequeña fracción de trabajadores

Journal website: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Manuscript received: 2/7/2019

Revisions received: 20/11/2019

Accepted: 27/11/2019

expanda sus atributos productivos en un grado que se corresponde con la finalización de una carrera universitaria, mientras que le basta con que otra fracción mayor realice un avance parcial en la cursada. Y, por la otra, en que la consolidación de una gran masa de población sobrante en las últimas décadas tuvo como consecuencia que el capital dejara de requerir el mismo grado de desarrollo de atributos productivos a la generalidad de individuos que finalizaban el ciclo de educación media, lo que se expresó en la degradación de parte de dicho ciclo. Este proceso, sin embargo, ha avanzado a tal punto que la formación de trabajadores con atributos productivos no degradados no alcanza a cubrir la demanda existente por ellos. De este modo, el sistema universitario comenzó a desempeñar también el rol de permitir a una fracción de esta población alcanzar o sobrepasar dicho desarrollo.

Palabras-clave: Universidad Argentina; Diferenciación; Fuerza de Trabajo; Acumulación de capital

The evolution of the public university system in Argentina through expansive waves: Differentiation in the formation of labor force and capital accumulation (1971-2015)

Abstract: Over the last five decades, the university system underwent three attempts at reform aimed at improving its performance and transforming some of its characteristics. However, although these processes resulted in a quantitative expansion of the number of institutions, they did not achieve overall qualitative changes. In this paper, we aim to analyze the content of these processes in relation to the specific character of capital accumulation in Argentina. Our hypothesis is that, on the one hand, the process of capital accumulation requires that only a small fraction of workers expand their productive attributes to a range that corresponds to the completion of a university degree, while it is enough for another major fraction to make a partial advance in their careers. And, on the other hand, the consolidation of a large mass of surplus population in recent decades resulted in capital no longer requiring the same range of development of productive attributes from the generality of individuals who completed the secondary education, which was expressed in the degradation of part of that cycle. This process, however, has advanced to such an extent that the training of workers with non-degraded productive attributes does not cover the existing demand for them. Therefore, the university system also began to play the role of allowing a fraction of this population to reach or surpass this development.

Keywords: Argentine University; Differentiation; Labor force; Capital accumulation

A evolução do sistema público universitário na Argentina através de suas ondas expansivas: Diferenciação na formação da força de trabalho e acumulação de capital (1971-2015)

Resumo: Nas últimas cinco décadas, o sistema universitário passou por três tentativas de reforma com o objetivo de melhorar seu desempenho e transformar algumas de suas características. No entanto, embora estes processos tenham resultado numa expansão quantitativa do número de instituições, não conseguiram alcançar mudanças qualitativas globais. Neste artigo, tentaremos analisar o conteúdo desses processos em relação ao caráter específico da acumulação de capital na Argentina. Nossa hipótese é que, por um lado, o processo de acumulação de capital requer que apenas uma pequena fração dos trabalhadores expanda seus atributos produtivos a um grau que corresponda à conclusão de um curso universitário, enquanto que para outra fração importante basta fazer um avanço parcial no estudado. E, por outro lado, a consolidação de uma grande massa de população excedente nas últimas décadas fez com que o capital deixasse de exigir o mesmo grau de desenvolvimento dos atributos produtivos da generalidade dos indivíduos que completaram o ciclo de educação

secundária, o que se expressou na degradação de parte desse ciclo. Este processo, no entanto, tem avançado a tal ponto que a formação de trabajadores com atributos productivos não degradados não cobre a demanda existente por eles. Desta forma, o sistema universitario também passou a desempenhar o papel de permitir que uma fração desta população alcance ou supere este desenvolvimiento.

Palavras-chave: Universidade Argentina; Diferenciação; Força de trabalho; Acumulação de capital

Introducción

Hacia finales de la década pasada, el sistema universitario público argentino atravesó una fase de expansión institucional: con epicentro en el conurbano bonaerense, 18 nuevas universidades fueron creadas en todo el territorio. No se trata, sin embargo, de un fenómeno novedoso: en las décadas de 1970 y 1990 también se produjeron oleadas de acelerada expansión.

Cada uno de estos procesos formó parte de una política educativa que apuntó no solamente a aumentar el número de instituciones, sino también a mejorar el desempeño del sistema. Ya desde finales de la década de 1960, en este sentido, se había llamado la atención respecto de su deficiente performance en comparación a otros sistemas nacionales. Particularmente, se resaltaban las bajas tasas de egreso y las altas tasas de abandono, así como la concentración de los estudiantes en una cantidad de carreras relativamente pequeña.

Transcurrido ya medio siglo desde la primera reforma, sin embargo, no se puede decir que estos intentos hayan sido exitosos ya que, a primera vista, el sistema universitario parece simplemente haber reproducido sus principales características en una escala ampliada. ¿Se trata, acaso, de un fracaso en el diseño o la implementación de las políticas educativas? Ciertamente, éstas no han logrado cumplir con los principales objetivos propuestos. El hecho de que este resultado se haya repetido de forma sistemática, sin embargo, permite preguntarse si este proceso encierra en realidad otro contenido.

En este trabajo buscaremos argumentar que éste es efectivamente el caso. De una forma particularmente notoria a partir de la década de 1960, un gran número de sistemas nacionales de educación superior ingresaron en una etapa de diversificación institucional, lo que contribuyó a dar forma al proceso de diferenciación de los atributos productivos de los trabajadores, esto es, de sus capacidades para la participación en determinados procesos de producción. Este mismo proceso, plantearemos, se ha desarrollado en la Argentina bajo la forma de sucesivos intentos de reforma. No obstante, a diferencia de lo sucedido en otros países, en donde las instituciones no universitarias jugaron un rol preponderante desde el inicio, aquí destaca la particular intensidad que este proceso cobró en el interior del sistema universitario.

En lo que sigue, buscaremos analizar el contenido de la transformación de este sistema en relación con las características del proceso nacional de acumulación de capital. Lo haremos, en primer lugar, sintetizando algunos de los principales aspectos de las tres olas expansivas; posteriormente, presentaremos una serie de indicadores referentes tanto a la Argentina como a otros países en los que no sólo se muestra que los problemas identificados hacia finales de la década de 1960 se han reproducido en una mayor escala, sino que la performance y características de las distintas universidades exhiben una enorme variabilidad, a raíz de lo cual puede plantearse la existencia de un proceso de diferenciación interuniversitaria. A continuación, sintetizaremos algunas cuestiones del proceso de diferenciación de la fuerza de trabajo en el modo de producción capitalista; asimismo, presentaremos sucintamente el carácter específico que exhibe el proceso

argentino de acumulación de capital. Sobre estas bases, buscaremos dar cuenta del contenido subyacente en la serie de olas expansivas que atravesó el sistema universitario.

El análisis que presentamos aquí nos permite introducir una hipótesis explicativa respecto de la profundización en la diferenciación de la fuerza de trabajo. Por una parte, plantearemos, el proceso de acumulación de capital requiere que sólo una pequeña fracción de trabajadores expanda sus atributos productivos en un grado que se corresponde con la finalización de una carrera universitaria, mientras que le basta con que otra fracción mayor realice un avance parcial en la cursada. Y, por la otra, la consolidación de una gran masa de población sobrante en las últimas décadas tuvo como consecuencia que el capital dejara de requerir el mismo grado de desarrollo de atributos productivos a la generalidad de individuos que finalizaban el ciclo de educación media, lo que se expresó en la degradación de parte de dicho ciclo. Este proceso, sin embargo, ha avanzado a tal punto que la formación de trabajadores con atributos productivos no degradados no alcanza a cubrir la demanda existente por ellos. De este modo, el sistema universitario comenzó a desempeñar también el rol de permitir a una fracción de esta población alcanzar o sobrepasar dicho desarrollo.

Para realizar este análisis nos valdremos de distintas fuentes, entre las que destacan los Anuarios publicados por el Ministerio de Educación de la Argentina. A la hora de contrastar el desempeño de este sistema con otros casos nacionales, utilizaremos estadísticas recopiladas tanto por la OCDE como por la UNESCO.

Los indicadores construidos a partir de estas fuentes resultan provisorios en más de un sentido. Por una parte, las series de datos existentes no siempre permiten abordar los procesos que pretendemos analizar de manera directa. Por la otra, la precariedad y fragmentación que caracterizan a la generalidad del sistema estadístico argentino tienen una expresión particular en lo que refiere a las fuentes aquí utilizadas: la interrupción de la publicación de los referidos Anuarios en el año 2014. Nuestro análisis, por lo tanto, se detiene en ese año. Asimismo, la utilización de fuentes alternativas, necesarias para el análisis de las décadas de 1960, 1970, y parte de la de 1980, presenta no menor dificultad debido a la fragmentación e incongruencia de los datos. Es pertinente destacar, además, el hecho de que la tercera ola expansiva se cerró en diciembre del 2015, con lo cual hemos optado por excluir del análisis a las universidades de creación más reciente.

La Expansión Institucional a través de Olas: 1971-2015

Hacia la década de 1950, el sistema universitario argentino ingresó en una fase de fuertes transformaciones. Lo primero que resalta en este período es el ritmo al que comenzó a crecer la matrícula, proceso que formó parte de un fenómeno global: el total de estudiantes universitarios alrededor del mundo se multiplicó más de seis veces entre 1960 y 1995 (Tiechler, 2006, p. 31). Este fenómeno se manifestó de forma más aguda en países como EE.UU., Alemania, Francia y Gran Bretaña (Hobsbawm, 1999, p. 298), a los que tomaremos como ejemplos para contrastar el caso argentino.

Un segundo aspecto destacado de este proceso lo constituye la performance general del sistema, que se hallaba notoriamente por debajo respecto de la que exhibían aquellos países. Hacia finales de la década de 1960, una serie de informes publicados por agencias del gobierno, organismos internacionales, y equipos locales de investigación, alertaron respecto de la evolución de algunos indicadores. Específicamente, se planteaba que las tasas de retención y egreso eran particularmente bajas, y que las inscripciones se concentraban en las carreras más tradicionales. Sobre esta base, los informes mencionados emitieron una serie de recomendaciones para implementar una política universitaria destinada a corregir estas deficiencias, y que apuntaron a reestructurar el sistema para hacerlo más eficiente; crear nuevas carreras en áreas consideradas prioritarias para impulsar el desarrollo económico y reorientar hacia ellas la expansión matricular; aumentar la tasa de egreso

mediante la creación de tecnicaturas, carreras más cortas, y la oferta de títulos intermedios en las carreras largas; y reducir los niveles de abandono implementando cursos de ingreso y espacios de orientación vocacional, flexibilizando las estructuras académicas para facilitar los cambios de carrera, e instaurando un sistema de becas, entre otros aspectos (Mendonça, 2015a).

Estas cuestiones constituyeron el nudo sobre el cual, al amparo de la ideología desarrollista (que postulaba la necesidad de expandir el nivel educativo de la población como base para la expansión económica), se buscó avanzar en una primera reforma. Así, en la primera mitad de la década de 1970 fue implementada una política universitaria cuyo aspecto más significativo consistió en la creación de 16 universidades nacionales a lo largo y ancho del territorio. Esto se contraponía abiertamente con las políticas sugeridas en los informes, en donde se anticipaba que la multiplicación de instituciones podría resultar en que muchas de ellas no lograran atraer una masa crítica de estudiantes. Se ha señalado, por otra parte, la existencia de un vínculo entre la forma concreta que adquirió esta expansión y la necesidad del gobierno de facto de afianzarse políticamente de cara al proceso de apertura democrática (Mendonça, 2015, 2016, 2018^a, 2018c).

Tras la irrupción del gobierno militar en 1976 no sólo se detuvo el proceso de expansión institucional, sino que también se contrajo la matrícula, debido tanto a la represión como a la implementación de restricciones al ingreso. Esta situación se revirtió parcialmente con el retorno del régimen democrático en 1983, momento en que se inauguró una nueva etapa de ingreso irrestricto en las universidades públicas. Ello tuvo un fuerte impacto en la matrícula, particularmente de las instituciones localizadas en los grandes centros urbanos. La revigorización de la demanda educativa requirió una expansión tanto en el número de docentes como en la infraestructura; sin embargo, los esfuerzos para resolver los problemas que emergieron a la salida del período dictatorial se llevaron a cabo en el marco de una drástica reducción del presupuesto universitario, de modo tal que la expansión de la matrícula se realizó sobre la base de la degradación de las condiciones de cursada y de trabajo docente (Buchbinder & Marquina, 2008).

Antes de finalizar su mandato, Alfonsín reabrió la Universidad de Luján y creó la Universidad Nacional de Formosa. Esta tibia política expansiva prosiguió de forma más vigorosa durante el primer gobierno menemista (1989-1995), período en el cual tuvo lugar una segunda ola de expansión en la que el número de universidades aumentó de 27 a 35 (Chiroleu, Suasnabar, & Rovelli, 2012). Este proceso coincidió con la reforma del sistema de educación superior de 1993, en la cual influyeron las propuestas de organismos internacionales como la UNESCO y la CEPAL, además de organizaciones financieras internacionales (Escujuri, 2017; Rodríguez-Gómez & Alcántara, 2010). Estas agencias apuntaron, principalmente, a diversificar las fuentes de financiamiento por medio del arancelamiento y la obtención de fondos adicionales; reducir costos mediante una reestructuración administrativa, y fomentar el acceso a universidades privadas como respuesta a la expansión de la demanda (García de Fanelli, 1997a). Asimismo, argumentando la rigidez de las universidades existentes para responder a un mercado de trabajo complejo y dinámico, se planteaba que las nuevas instituciones podrían ofrecer carreras y programas más flexibles y con titulaciones más acordes a la demanda (Villanueva, 2010). De este modo, la segunda ola de expansión universitaria tuvo como *leit motiv* la creación de instituciones “innovadoras” (Chiroleu, Suasnabar, & Rovelli, 2012).

Esta fase de expansión presenta algunos aspectos salientes. En primer lugar, a diferencia de la ola previa, la mayoría de las instituciones creadas en este período fue resultado de propuestas presentadas en el Congreso de la Nación, que no incluyeron estudios de factibilidad (García de Fanelli, 1997b). En segundo lugar, buena parte de las universidades fue erigida en el conurbano bonaerense. De acuerdo a Buchbinder y Marquina (2008), esto puede explicarse por razones políticas, derivadas a su vez de un aspecto demográfico clave: la concentración de habitantes en el conurbano resulta en una fuerte incidencia de esta región en la política nacional, lo que convierte a los intendentes de partidos y municipios en actores políticos relevantes. De aquí que se haya

planteado que la elección del lugar de emplazamiento fuera resultado menos de las necesidades zonales de formación educativa que de transacciones políticas. Por su parte, García de Fanelli (1997b) señala que este proceso también se vinculó con la presión ejercida por las poblaciones locales para construir una universidad en su jurisdicción, de manera similar a lo sucedido durante la ola previa. En cualquier caso, se esperaba que la creación de universidades en suelo bonaerense lograra desconcentrar la matrícula de las universidades tradicionales.

Asimismo, se buscó mejorar las tasas de graduación y abandono mediante la oferta de títulos intermedios en las carreras largas, de modo de acreditar los conocimientos adquiridos durante los primeros años de cursada (García de Fanelli, 1997b, p. 32). Se procuró también reorientar la matrícula hacia carreras consideradas prioritarias, que en este período estuvieron vinculadas principalmente con las Ciencias Básicas y la Tecnología. Otro punto de coincidencia está dado por la estructura académica de las nuevas universidades, que tendieron a evitar la organización tradicional por facultades. Asimismo, las universidades de esta ola también apuntaron a generar un vínculo directo entre la investigación y el medio local (García de Fanelli, 1997b, p. 81). Cabe destacar, por último, que en este período comenzaron a implementarse distintos mecanismos de restricción al ingreso, con base en las disposiciones establecidas en la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1994.

En esta fase también se implementaron sistemas de becas, destinados principalmente a mejorar las tasas de egreso y retención. En particular, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) buscó facilitar el acceso y/o permanencia de estudiantes de escasos recursos económicos, mientras que también se ofreció un programa de créditos para estudiantes (Crovetto, 1999, p. 209). Ambos programas se hallaron atados a la regularidad y el desempeño académicos (Amaro & Araujo, 2003, p. 97).

Por último, una tercera ola expansiva se inició en el año 2007 bajo el gobierno de Cristina Fernández. Nuevamente, el conurbano bonaerense se convirtió en el epicentro del proceso, albergando 8 de las 18 instituciones creadas. El soporte discursivo de esta fase se ancló en la inclusión social, la igualdad y la equidad, ideario que se amalgamó con el del desarrollo y la innovación. Asimismo, se ha señalado también que, en algunos casos, la elección del lugar de emplazamiento estuvo mediada por lógicas político-partidarias (Chiroleu, Suasnábar, & Rovelli, 2012; Marchini, 2018).

Al igual que lo sucedido en el período previo, estas instituciones apuntaron a la captación de población local, buscando vincular las prácticas de los estudiantes con las demandas territoriales. Además, la estructura académica volvió a organizarse en torno a departamentos, institutos y/o escuelas. Por otra parte, se impulsó nuevamente la oferta de carreras pertenecientes al área de Ciencias Aplicadas (particularmente las Ingenierías y las Ciencias Sociales) y de Salud (en donde destaca Enfermería), que hasta aquí había sido patrimonio casi exclusivo de las universidades más antiguas, así como la de carreras de corta duración que responden a la necesidad de mejorar los índices de egreso y abandono y de acreditar los primeros años de estudio, aunque no siempre se entregan títulos habilitantes.

Los esfuerzos por mejorar los índices de retención y graduación se expresaron también en la implementación de estrategias destinadas a compensar las dificultades académicas arrastradas por los estudiantes al momento de su ingreso, tales como la oferta de tutorías y cursos de nivelación y/o repaso de contenidos. Asimismo, estas universidades destinaron una porción de sus recursos a la implementación de programas de becas internas, con el objeto de cubrir gastos de transporte, apuntes, materiales de estudio, etc.

A esto se sumó la puesta en funcionamiento de programas nacionales de becas de mayor alcance. A partir del 2008 se ofrecieron dos nuevas líneas de becas: el Programa Nacional de Becas de Grado TICs, que apunta a reorientar la matrícula hacia carreras de Tecnología, Innovación y

Comunicación, y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), destinado a mejorar los índices de ingreso y permanencia de estudiantes de escasos recursos en carreras del ciclo terciario vinculadas a las Ciencias Aplicadas, Naturales, Exactas, y Básicas (García de Fanelli, 2015; Marquina & Chiroleu, 2015). Al igual que en programas anteriores, el requisito para renovar la beca consiste en la aprobación de un número mínimo de materias por año. Por otra parte, en el 2014 se puso en marcha el Programa de Respaldo de Estudiantes de la Argentina (PROGRESAR), dirigido a los jóvenes de 18 a 24 años que estudian en el nivel terciario y no trabajan, lo hacen en el sector informal, o sus ingresos familiares no alcanzan a triplicar el salario mínimo, vital y móvil. En el año 2015, los estudiantes universitarios que recibían el subsidio alcanzaban casi la tercera parte del total cubierto por el programa (García de Fanelli, 2015).

Al igual que en el período previo, esta ola expansiva tuvo lugar en el marco de la implementación de una política educativa de mayor alcance. En particular, puede destacarse el aumento del presupuesto para el sector, la recuperación parcial del salario docente universitario, la continuidad de los programas de incentivos a la investigación, y el aumento del presupuesto de Ciencia y Técnica y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Chiroleu, Suasnabar, & Rovelli, 2012).

Resultados del Proceso Expansivo: El Devenir del Sistema Público Universitario

Veamos ahora algunos resultados de estos procesos expansivos. El primer aspecto que resalta es que la multiplicación del número de instituciones permitió que la matrícula siguiera creciendo, con distinta velocidad a lo largo del período. El gráfico siguiente muestra esta tendencia en relación con el número de universidades creadas (excluimos del cómputo al UNR debido a que, si bien fue creada en 1968, no integró la primera ola expansiva).

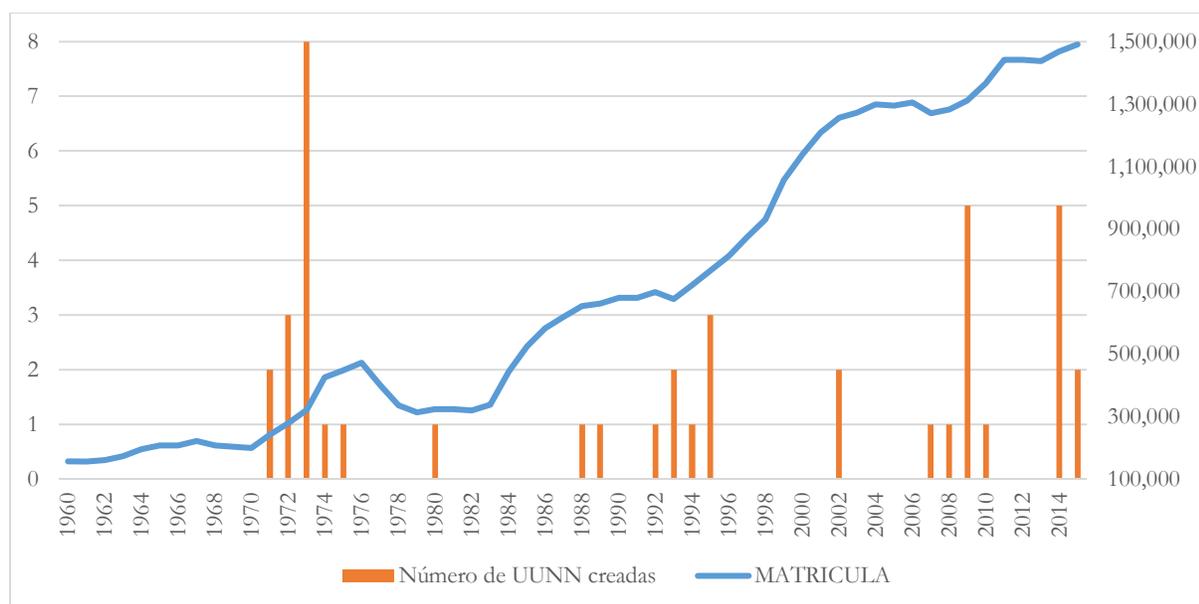


Figura 1. Expansión de la matrícula y creación de nuevas universidades: 1960-2015

Fuentes: MINEDU, 1968, 1971, 1982, 1993, 1996, 2007, 2013 y 2016.

Dicha expansión no resultó uniforme a lo largo del territorio nacional. Como ya señalamos, uno de los aspectos críticos identificados hacia finales de la década de 1960 refería a la concentración matricular en las universidades tradicionales. La creación de 16 nuevas instituciones a lo largo del territorio nacional en el primer lustro de la década de 1970 no logró revertir este fenómeno: a una década del cierre de ese proceso, las nuevas universidades habían acaparado apenas un 15% de la matrícula total (Mendonça, 2018c). La situación había cambiado, sin embargo, hacia el momento de cierre de la tercera ola: en el año 2014, las 5 universidades tradicionales de mayor tamaño concentraban menos de la mitad de la matrícula.

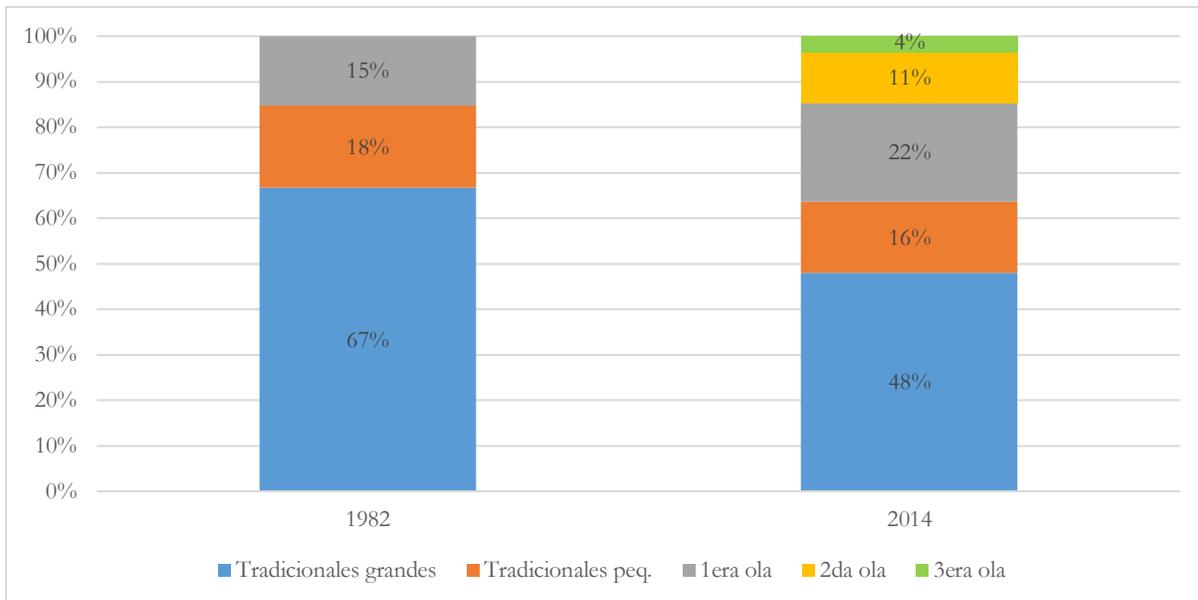


Figura 2. Distribución de la matrícula según fases de creación de universidades: 1982-2014
Fuentes: MINEDU, 1993 y 2015.

Esta tendencia se muestra de manera particularmente marcada en la zona geográfica que se extiende entre el AMBA y la ciudad de La Plata. En efecto, hacia 1982, las universidades de Buenos Aires y La Plata representaban el 43% de la matrícula, número que cayó al 30% tras el afianzamiento de las instituciones del conurbano bonaerense creadas durante la segunda ola (al respecto, véase también García de Fanelli, 2016). A esto debe sumarse la puesta en funcionamiento de las instituciones de la tercera ola, que comienzan a atraer a la población zonal.

Cabe destacar, asimismo, que el 12% absorbido por las nuevas universidades del conurbano bonaerense se reparte nada menos que en 13 casas de estudio, cada una de las cuales concentra así en promedio menos del 1% de la matrícula total. Similar situación se presenta en las creadas a partir de la década de 1970, de las cuales sólo una supera el 2%. Así, si consideramos como universidades grandes a aquéllas que superan el 3% de la matrícula total, pequeñas a las que no llegan al 1%, y medianas a las que se ubican en ese rango, las 8 universidades grandes acaparan el 60,2% de la matrícula, las 17 medianas el 27,66%, y las 19 pequeñas el 12,15% (cálculo sobre datos de MINEDU, 2015).

La expansión institucional, asimismo, permitió sostener una alta tasa de matriculación, tal como se registra desde finales de la década de 1960. En efecto, para la totalidad del sistema público

de educación superior, la tasa bruta de matrícula del año 2012 era del 71%, lo que resulta superior a los países que hemos tomado como eje de comparación, excluyendo a los EE.UU.¹

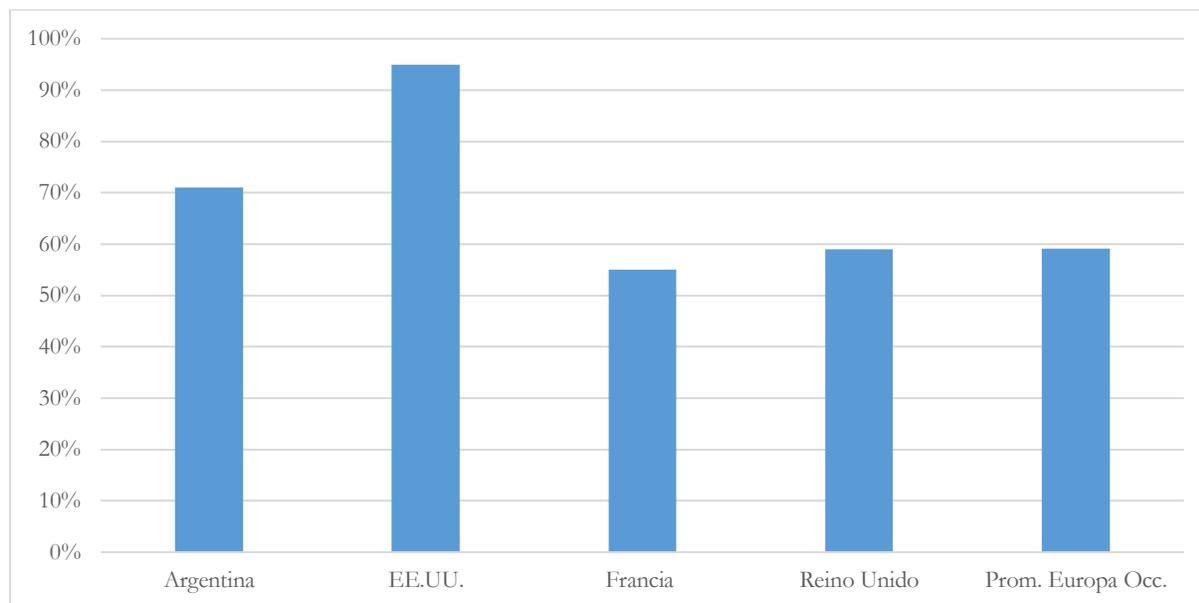


Figura 3: Tasas brutas de matrícula en educación superior: 2010

Fuente: UNESCO, 2016.

Del mismo modo, las tasas bruta y neta de matrícula universitaria, así como la tasa bruta de matrícula en educación superior, se han expandido entre los años extremos de la última década. En particular, la tasa neta universitaria pasó de representar un 17% en el año 2001 a un 21% en el 2010, mientras que la tasa bruta lo hizo del 35% al 52,1% (MINEDU, 2013).

En síntesis, como puede verse, la matrícula continuó expandiéndose a lo largo de las últimas décadas. La performance del sistema en su conjunto, sin embargo, sigue arrojando resultados contrastantes en relación con los países tomados como eje de comparación. En primer lugar, lejos de expandirse, la tasa de egreso ha tendido más bien a caer.²

¹ La tasa bruta de educación superior resulta de dividir el total de estudiantes sobre la población que por su edad podría ingresar en este nivel de estudios, mientras que para el cálculo de la tasa neta se consideran sólo a los estudiantes pertenecientes a dicho rango. En Argentina, el rango que suele tomarse es de 18 a 24 años.

² La tasa de egreso puede calcularse de distintas maneras. Por caso, y sobre la base de la metodología utilizada por la OCDE (2017), García de Fanelli (2016), sugiere realizar una división entre graduados e ingresantes seis años atrás, y promediarla durante cinco años consecutivos. La serie de nuevos ingresos que pudimos construir, sin embargo, no permite realizar este cálculo para los años previos a 1973. De manera alternativa, el cálculo puede realizarse tomando como cociente la totalidad de la matrícula, tanto para un mismo año como para un período de 6 años. Si bien se trata de indicadores menos precisos, debido a que su validez tiene como supuesto que el número de ingresos se mantiene relativamente estable en el tiempo, lo que no se cumple en el caso argentino, permiten realizar el cálculo desde la década de 1960.

El gráfico presentado refleja la evolución de estos indicadores en cada año sobre la base de divisiones simples (esto es, no mediante promedios).

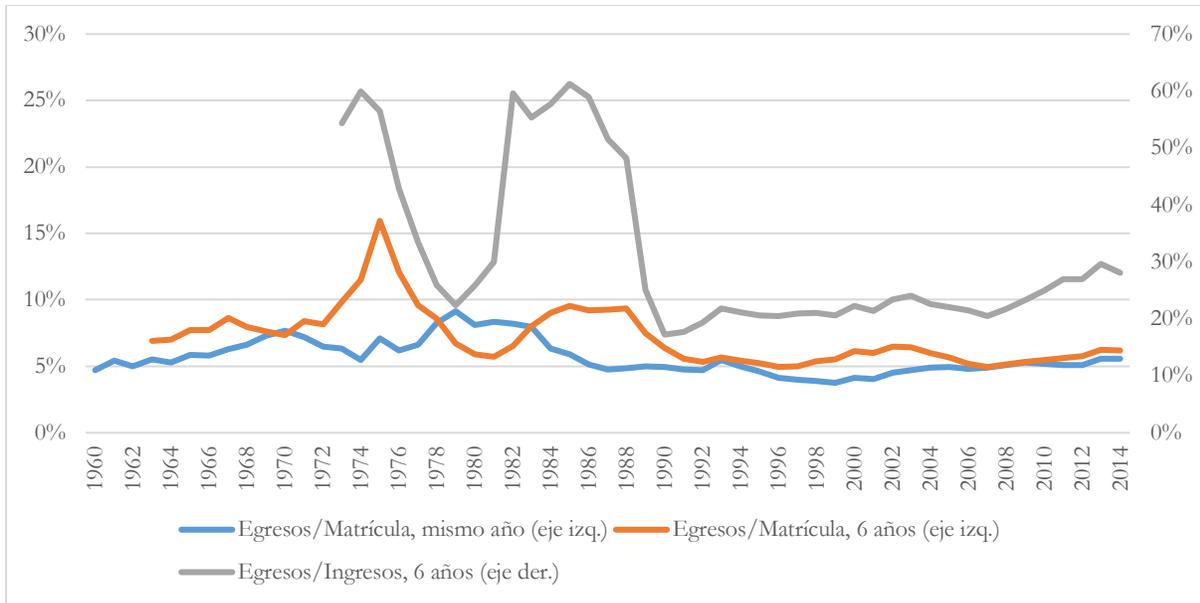


Figura 4. Tasas de egreso: 1960-2014

Fuentes: MINEDU, 1968, 1971, 1975, 1992, 1996, 2007, 2013, 2016.

Dicha tasa, en consecuencia, se ha separado aún más de las que presentan los referidos países.³

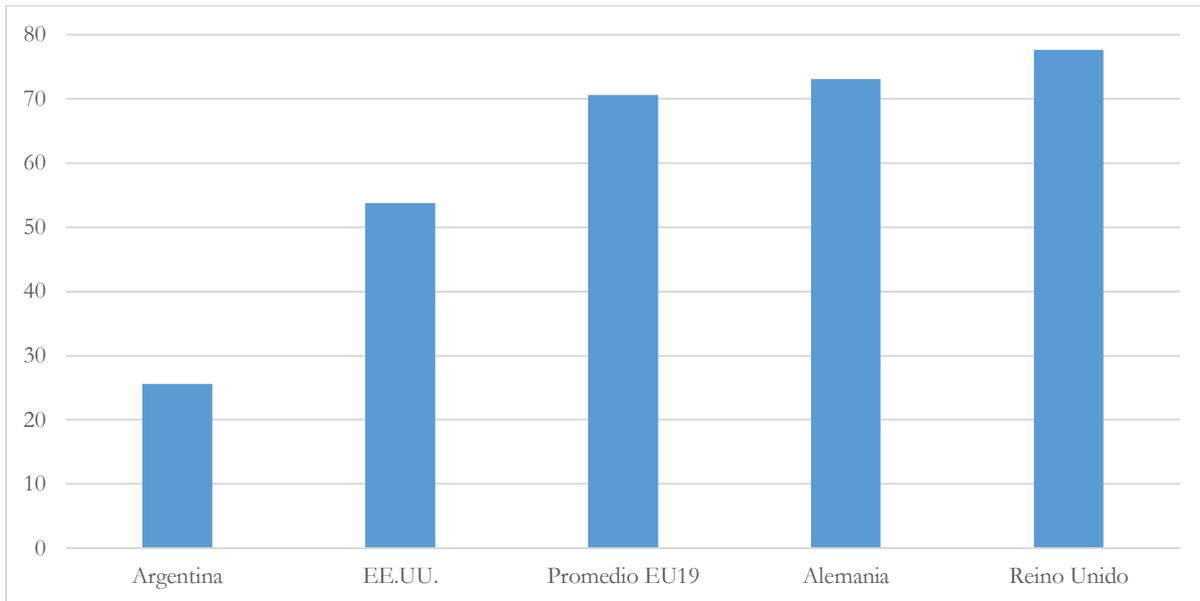


Figura 5. Tasas de graduación universitaria: 2004

Fuentes: MINEDU, 2007; OCDE, 2007. Las tasas de OCDE corresponden a la graduación en carreras terciarias tipo A (ISCED 5A).

³ Como ya señalamos, la OCDE basa su cálculo de tasa de egreso sobre la cantidad de nuevos inscriptos. Sin embargo, el cómputo incluye no sólo las carreras universitarias, sino las de todo el sistema de educación superior, excluyendo solamente las denominadas “terciarias de ciclo corto (2-3 años)”. Los datos que refleja este gráfico, por tanto, difieren en 3 puntos de la serie presentada en el gráfico anterior, pero resultan útiles para realizar una comparación.

Del mismo modo, los esfuerzos por reorientar la matrícula hacia carreras no tradicionales no dieron mejores resultados, a pesar de que la oferta de nuevos títulos se concentró en otras áreas. En efecto, las carreras de Ciencias Básicas y Tecnológicas representan aproximadamente el 40% del total de las que fueron creadas entre las décadas de 1970 y mediados de la de 1990, mientras que la suma de las que se encuadran en las Ciencias Sociales y Humanas oscila entre el 46,1% y el 60,2% (García de Fanelli, 1995).⁴ Hacia el año 2015, las carreras de Ciencias Básicas y Aplicadas habían caído al 31% del total, mientras que las de Ciencias Sociales y Humanas representaban el 57% (véase Fernández Lamarra, 2018). Del mismo modo, la proporción de ingresantes a las carreras de esta área se ha contraído marcadamente en las últimas décadas, en contraste con la expansión registrada en el área de Ciencias Sociales y Humanas.

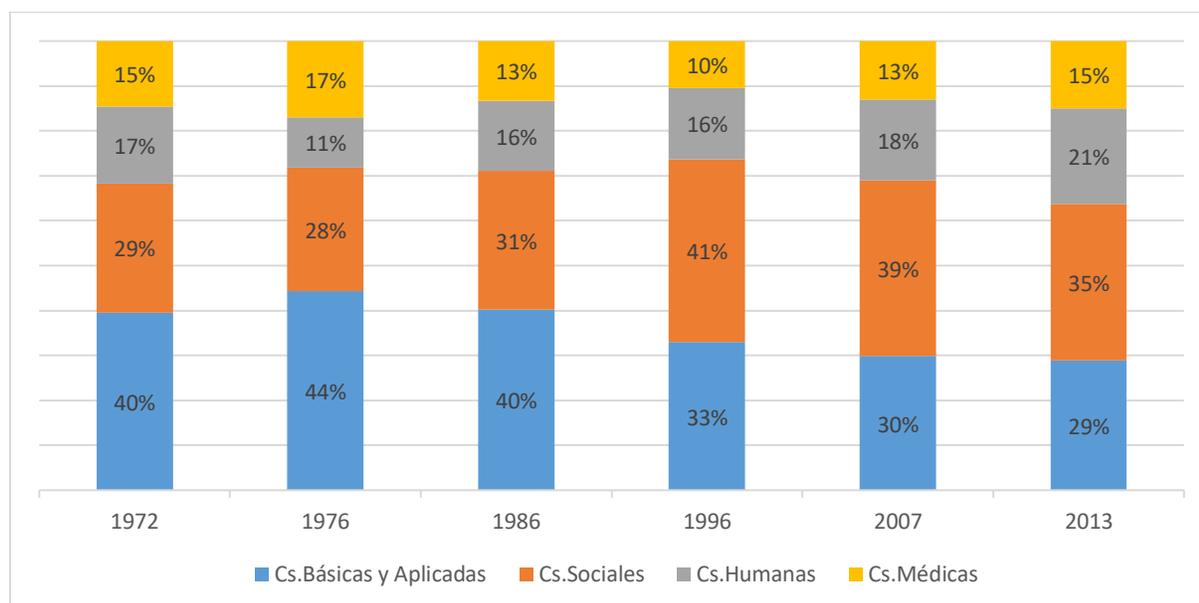


Figura 6. Distribución proporcional del ingreso según grandes ramas: 1972-2013

Fuentes: Cano, 1985; MINEDU, 1997, 2008 y 2014.

Una impresión similar se obtiene al observar el desempeño del egreso en carreras de Ciencias Básicas y de Ingeniería, que también recibieron el impulso de distintas políticas oficiales tendientes a mejorar este índice. Hacia el año 2015, la proporción de egresados de estas ramas seguía siendo significativamente baja en términos relativos al compararla con los países europeos (aunque resulta similar al cálculo realizado para EE.UU.).

⁴ Cabe destacar que en las Ciencias Básicas y Aplicadas se incluyen también carreras “tradicionales”. Al analizar las subáreas que contienen carreras que fueron consideradas “prioritarias”, sin embargo, los indicadores no mejoran. Por caso, y a pesar de los esfuerzos realizados para expandir su matrícula, las carreras de Ciencias Agropecuarias no registraron más que un magro 3,5% de las inscripciones en 1986. Hacia el año 2013, ese número había caído por debajo del 2%.

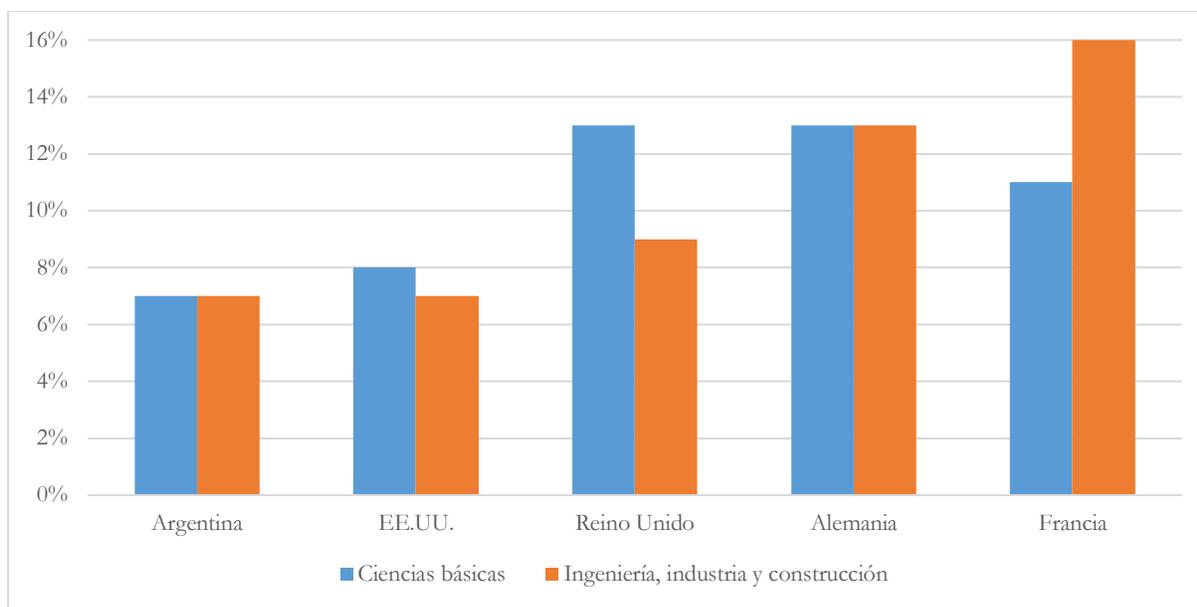


Figura 7. Graduados en Ciencias Básicas y Aplicadas en educación superior como porcentaje del total de graduados: 2010

Fuente: UNESCO, 2016

De esta manera, los problemas identificados hacia finales de la década de 1960 en relación con la performance general del sistema universitario se reprodujeron a través de las sucesivas olas expansivas. Consideremos ahora algunos de estos indicadores de forma diferencial. En primer lugar, la desagregación de las tasas de egreso muestra una gran variabilidad interuniversitaria. Lo mismo ocurre con las tasas de abandono, que aquí calculamos como división entre los promedios de los estudiantes no reinscriptos sobre el del total de estudiantes registrado en cada año previo (otro indicador de irregularidad académica lo constituye el número de reinscriptos que no aprueban materias durante un año; véase al respecto el trabajo de Chiroleu (2018), que realiza este cálculo para algunas universidades).

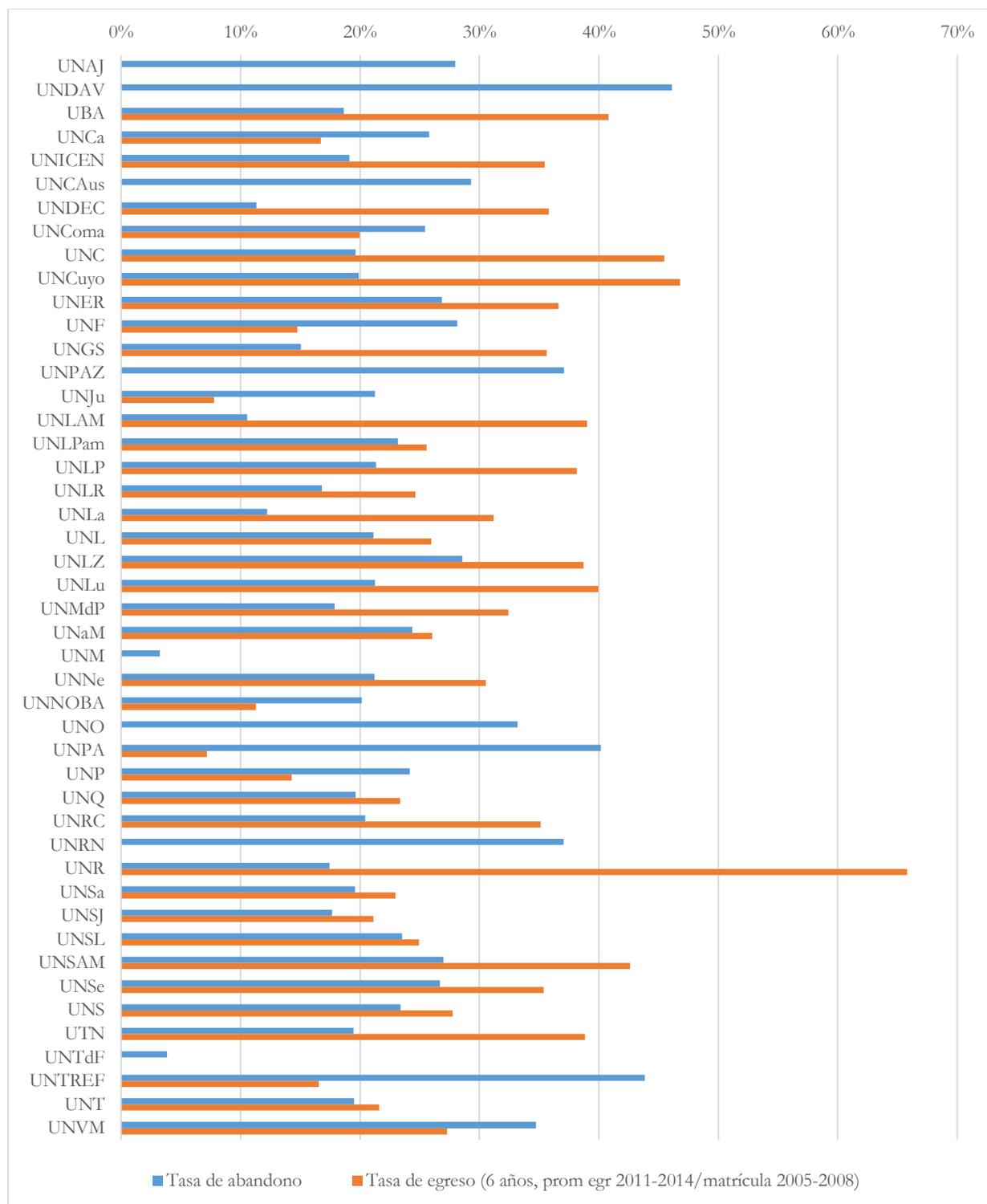


Figura 8: Tasas de abandono (2013/14) y egreso (promedio 2011/14)
Fuente: MINEDU, 2008 y 2015.

Ciertamente, el análisis de estos indicadores no basta para dar cuenta de la gran variabilidad en la performance de las distintas universidades. Ante la inexistencia de indicadores que permitirían avanzar con mayor profundidad sobre esta cuestión, pueden tomarse otros de carácter mucho más

indirecto, y que refieren al plantel docente. Estos muestran también una gran variabilidad, por ejemplo, en la distribución de las dedicaciones, el grado de educación alcanzado, y el número promedio de estudiantes a cargo.

Así, por una parte, el sistema universitario no ha mejorado su performance de conjunto si se lo compara con los sistemas de los países de Europa occidental y de EE. UU; y por la otra, la performance interuniversitaria ha adquirido, a lo largo del proceso expansivo, una gran variabilidad.

Sinteticemos la cuestión. A lo largo de más de cuatro décadas, en las cuales se sucedieron tres olas expansivas que transformaron la fisonomía de la estructura universitaria, los aspectos de su funcionamiento identificados como problemáticos permanecieron relativamente inalterados. *A priori*, por lo tanto, se puede considerar que los sucesivos intentos por reformar el sistema han fracasado, lo que podría atribuirse, por ejemplo, a defectos en el diseño o la implementación de políticas educativas.

Alternativamente, el análisis puede empezar por interrogarse respecto del rol que juega la educación universitaria en la sociedad argentina. A su vez, para dar cuenta de esta cuestión, corresponde preguntarse por la determinación general de este proceso educativo, esto es, por su rol en la forma actual de organizarse el proceso de vida humana.

En lo que sigue, partiremos de este punto de vista para avanzar en el análisis. Comenzaremos, por tanto, dando cuenta del rol de la educación universitaria en la sociedad actual a través de la síntesis de las determinaciones más simples del proceso de metabolismo social bajo el modo de producción capitalista, para avanzar posteriormente sobre algunas de las principales características de la acumulación de capital en la Argentina. Sobre esta base, volveremos a considerar el funcionamiento del sistema universitario.

Determinaciones de la Producción de la Fuerza de Trabajo y Carácter del Proceso Nacional de Acumulación de Capital

En el modo de producción capitalista, el proceso social de producción y consumo se realiza de una forma históricamente específica: a través de individuos recíprocamente libres, esto es, carentes de vínculo personal directo. Como consecuencia, su relación social se halla portada en el producto de su trabajo, es decir, en las mercancías, que son capaces de relacionarse entre sí en cuanto valores y, por tanto, de relacionar indirectamente a sus poseedores mediante el cambio. Así, la reproducción de la vida humana está sujeta a la producción de valor.

El capital constituye la forma más desarrollada de esta relación social: en la medida en que es éste quien se convierte en el verdadero sujeto concreto inmediato de la producción social, el proceso de reproducción de la vida humana sólo puede realizarse bajo la forma de la acumulación de capital, esto es, de la producción de plusvalor. Se trata de un proceso que se organiza de forma automática, y cuyo movimiento se halla portado en la acción consciente y voluntaria de los individuos. A su vez, la producción de plusvalor como forma concreta de realizarse la unidad del proceso de metabolismo social encuentra su forma más desarrollada en la producción de plusvalor relativo, bajo la cual el capital se ve impulsado a revolucionar de manera permanente las fuerzas productivas del trabajo social, y por tanto las condiciones técnicas de producción. Y al hacerlo, transforma de forma continua la subjetividad productiva de los trabajadores. En particular, con el desarrollo del sistema de maquinarias comienzan a quedar atrás tanto las diferencias en las capacidades productivas individuales como las barreras que la mente y el cuerpo humanos erigen al avance de la productividad. En efecto, el trabajo humano ya no consiste en la aplicación de fuerza y pericia sobre el objeto, sino que tiende a realizarse en cada vez mayor medida mediante el control de las fuerzas

naturales para hacerlas actuar sobre el objeto para transformarlo, lo que implica la objetivación de dicho control en la materialidad de la maquinaria (Marx, 2006 [1867]).

La Diferenciación de la Fuerza de Trabajo en el Capitalismo

Este desarrollo tiene como resultado una marcada fragmentación en la subjetividad productiva de los trabajadores, que toma tres formas principales. Por una parte, el capital ya no requiere que una fracción de ellos desarrolle sus atributos productivos más allá de lo necesario para operar el sistema de maquinarias, respecto del cual se convierten, como señala Marx, en meros apéndices. En otras palabras, su subjetividad productiva se ve degradada a la ejecución de tareas relativamente simples. Por otra parte, la producción de plusvalor relativo mediante el sistema de maquinarias transforma en sobrantes para las necesidades del capital a otra fracción, a la que se le arranca la posibilidad de participar en el proceso social de producción y, por lo tanto, de consumo, quitándole también así la posibilidad de reproducir su subjetividad productiva, e incluso su propia vida natural. En contraposición, una tercera fracción de trabajadores necesita expandir sus atributos productivos: aquella que opera en el desarrollo de la capacidad del obrero colectivo para avanzar tanto sobre el control de las fuerzas naturales y su objetivación en el sistema de maquinarias, como sobre el control consciente del carácter colectivo del trabajo. Se trata, ciertamente, de desarrollos que sólo pueden realizarse sobre una base científica (Iñigo Carrera, 2013).

La formación de los atributos productivos que el capital demanda a los trabajadores se realiza sobre una base doble. Una parte de ellos es desarrollada en el propio proceso de producción. Para que esto suceda, sin embargo, aquéllos deben atravesar previamente un proceso de formación. El sistema educativo se constituye como la forma concreta de invertir a las distintas fracciones de la clase obrera con los atributos productivos que el capital demanda de ella. El nivel superior, consecuentemente, también está regulado (de forma directa o indirecta) por los Estados nacionales. Estos, en tanto representantes del capital total que opera en el interior de dichos territorios, necesitan garantizar la producción y reproducción de la fuerza de trabajo. Desde esta perspectiva, la implementación de políticas educativas se constituye como una de las formas concretas bajo la cual el capital moldea las capacidades productivas de los vendedores de fuerza de trabajo.

En la medida en que su contenido consista en el desarrollo de la subjetividad productiva de una fracción de trabajadores, por lo tanto, las transformaciones del sistema universitario argentino deben explicarse a partir del devenir de la acumulación de capital. Sinteticemos entonces los rasgos principales que toma este proceso en la Argentina.

La Especificidad de la Acumulación de Capital en la Argentina

El desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social a través de la producción de plusvalor relativo constituye, como señalamos anteriormente, una determinación genérica del modo de producción capitalista. Al observar el carácter de los distintos espacios nacionales bajo los que se realiza el proceso de acumulación en su unidad mundial, sin embargo, resulta evidente que no todos ellos son portadores de esta potencia genérica (Caligaris, 2016; Fitzsimons & Starosta, 2018; Iñigo Carrera, 2013).

En efecto, no resulta difícil identificar, por una parte, a un conjunto de países en los cuales toma forma este proceso, a los que podemos denominar genéricamente como “países clásicos”. Estos son capaces de producir la generalidad de las mercancías sobre la base de capitales que operan con una escala normal.⁵ En contraste, resulta no menos evidente que otros procesos nacionales de

⁵ Los países en los que el sistema universitario se expandió velozmente a partir de la década de 1960, y que en la sección anterior tomamos como referencia para comparar lo sucedido en la Argentina, se cuentan dentro de este grupo. Las consecuencias de la revolución tecnológica que se consolidó hacia la década de 1970, por

acumulación presentan características marcadamente distintas. En particular, ha sido reiteradamente señalado que uno de los principales rasgos de las economías latinoamericanas está constituido por la producción de materias primas para el mercado mundial. Dado que dichas mercancías son portadoras de renta diferencial de la tierra, su venta en el mercado mundial hace que una masa de renta fluya de manera continua hacia países como la Argentina.

De forma contrapuesta, la existencia de la renta de la tierra encarece el precio de producción de las materias primas. Esto afecta especialmente a los capitales que operan en los países clásicos, que se constituyen como principales importadores de estas mercancías, y que se ven forzados a pagar una fuerza de trabajo encarecida en beneficio de los terratenientes latinoamericanos, lo que resta potencia a sus procesos de acumulación. Pero estos han sido capaces, de distintos modos, de recuperar porciones de dicha renta. Así, la generalidad de las economías latinoamericanas se caracterizó también por la existencia de un reflujo parcial de renta hacia los países clásicos (Caligaris, 2016; Fitzsimons & Starosta, 2018; Iñigo Carrera, 1998, 2007, 2013).

Uno de los casos más característicos de esta forma de acumulación de capital es el de la Argentina. Como señala Iñigo Carrera (1998, 2007, 2013), una enorme cantidad de pequeños capitales industriales de origen nacional conviven allí con fragmentos recortados de los capitales industriales más concentrados del mundo. Estos, sin embargo, no operan en escala suficiente para competir en el mercado mundial, sino que producen apenas para el pequeño tamaño del mercado interno. Y si exportan, sólo pueden hacerlo, de manera general, obteniendo algún tipo de compensación, como regímenes especiales de promoción.

Esto tiene como consecuencia una marcada restricción en la escala a la que operan, y consecuentemente de la tasa de ganancia que obtienen. Históricamente, sin embargo, han logrado resarcirse de distintas formas, entre las que se encuentran: la compra de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, sobre todo a partir de mediados de la década de 1970; la recuperación de medios de producción que se hallan obsoletos para producir para el mercado mundial, pero que aquí son puestos en producción como si fueran la vanguardia del desarrollo técnico; la elusión y evasión impositiva; y una porción de la ganancia que escapa en la circulación a los pequeños capitales. Una de las principales formas de compensación, sin embargo, es la apropiación de fracciones de renta de la tierra bajo distintos mecanismos (entre los que destacan especialmente la sobrevaluación de la moneda y los impuestos a la exportación de mercancías agrarias), que son puestos en marcha por el Estado nacional. De este modo, la expansión de los capitales del sector industrial se sostiene en buena medida sobre la apropiación de renta de la tierra.

El proceso de diferenciación de la fuerza de trabajo en la Argentina, por tanto, no está determinado simplemente por el carácter genérico de la producción de plusvalor relativo, sino también por el carácter específico que toma aquí la acumulación. En consecuencia, presenta una serie de aspectos particulares.⁶ En primer lugar, dado que los fragmentos de capitales medios tienden a realizar una parte relativamente íntegra de los procesos de producción en el interior del territorio nacional, los atributos productivos de la fuerza de trabajo que emplean deben expandirse consecuentemente. En otras palabras, una porción de trabajadores necesita expandir dichos atributos, aunque en un grado menor respecto del requerido en los ámbitos de acumulación en los

otra parte, impactaron sobre la diferenciación de la fuerza de trabajo en el interior de aquellos países, ya que parte de los procesos de producción más simples comenzó a realizarse fuera de sus fronteras. Al respecto, pueden consultarse los trabajos de Iñigo Carrera (2013), Fitzsimons y Starosta (2018), y la compilación presentada por Charnock y Starosta (2016), entre otros.

⁶ La especificidad del proceso nacional de acumulación de capital, asimismo, agudiza los ciclos económicos, al estar determinada en gran medida por la masa de renta de la tierra apropiable.

que tales capitales operan a escala normal.⁷ Asimismo, otra porción de la población obrera encuentra compradores para su fuerza de trabajo sólo en la medida en que los pequeños capitales logren reproducirse o bien, en la medida en que logren hacerse de la propiedad de medios de producción obsoletos o de escaso valor, dejan de venderla a los capitalistas para convertirse en productores independientes (esto es, “autónomos” o “cuentapropistas”). De manera general, el grado de desarrollo de la subjetividad productiva de esta porción oscila entre las capacidades mínimas para operar en los procesos de producción más simples y la expansión de estas capacidades en un nivel menor a las requeridas por los procesos de mayor complejidad que caben en el ámbito nacional. Por último, una fracción no menor de la población obrera se ve arrojada al pauperismo, y su reproducción está atada a que la masa de renta de la tierra apropiable resulte suficiente para la implementación de políticas de asistencia social (Cazón, Graña, Kozlowsky, & Lastra, 2018).

Avancemos ahora, partiendo de esta base, al análisis del devenir del sistema universitario.

La Evolución Reciente del Sistema Universitario en la Argentina: Forma y Contenido

Previamente habíamos referido el carácter mundial del fenómeno de expansión de la matrícula universitaria que tuvo lugar a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y que se manifestó de manera más aguda en los países clásicos, en los que se reestructuró el sistema de educación superior en su conjunto. En particular, el sistema de educación superior no universitaria se consolidó rápidamente, lo que permitió no sólo incorporar nuevas carreras de corta duración, sino que además estableció una clara diferenciación con el sistema universitario. Al mismo tiempo, se abrió un fuerte contraste entre las carreras profesionales y las orientadas a la investigación. En suma, en estos países es posible encontrar un sistema de educación superior constituido por instituciones tanto universitarias como no universitarias que ofrecen una amplia gama de carreras, orientadas hacia la formación científica, técnica o profesional (García de Fanelli & Trombetta, 1996). A su vez, el ingreso a éstas es filtrado por el pago de una contraprestación económica (o más directamente, por el carácter privado de las instituciones), por exámenes de ingreso o calificaciones obtenidas en la educación secundaria, o por una combinación entre ambas, a lo que se suma la exclusión lisa y llana del acceso a una gran fracción de trabajadores sobre la base de las relaciones de ciudadanía.

Se ha señalado que este proceso tuvo como contenido un gran avance en la diferenciación de la fuerza de trabajo (García Guadilla, 1996). En lo que sigue, procuraremos mostrar que, bajo una forma distinta, el sistema universitario argentino atravesó un proceso similar, y que algunas de sus características más destacadas responden a determinaciones propias de la especificidad del proceso nacional de acumulación.

Como hemos mencionado, este sistema presentaba, ya hacia la década de 1960, notorias diferencias respecto de aquéllos, entre las que sobresalen altas tasas de abandono, bajas tasas de egreso, y concentración matricular en un puñado de carreras, principalmente en las áreas de Ciencias Sociales y Humanas. Los sucesivos intentos de reforma permitieron expandir el sistema, mas no mejorar su performance. Resulta legítimo, por tanto, preguntarse si la determinación de este fenómeno se agota simplemente en el fracaso de las políticas educativas implementadas.

De manera general, el análisis puede seguir dos caminos contrapuestos. En primer lugar, la formación de la fuerza de trabajo, y por lo tanto el funcionamiento y la dinámica del sistema universitario, tema que constituye nuestro objeto de análisis, puede explicarse a partir de la acción

⁷ De este modo, por más que la venta de fuerza de trabajo por debajo de su valor se haya consolidado como uno de los rasgos específicos de la acumulación en la Argentina, esto no quiere decir que esta fracción de la fuerza de trabajo vea degradados sus atributos productivos de manera homogénea.

política o las preferencias de distintos individuos o grupos de individuos, considerando estas cuestiones como factores que contribuyen a moldear el sistema de determinado modo. Tal es, por caso, el enfoque utilizado en trabajos como el de Clark (1983), que atribuye la estructura y funcionamiento de los sistemas de educación superior al influjo de fuerzas que brotan de la acción política del Estado, el mercado y/o de la Oligarquía Académica, que conforman lo que denomina como “triángulo de coordinación”. De este modo, dicho autor sostiene que es necesario analizar los sistemas de Educación Superior a partir de éstos tres ejes, teniendo en cuenta las distintas combinaciones que pueden existir a partir del peso relativo que cada uno ejerza.

En contraste, aquí partiremos de una perspectiva opuesta, en la que las relaciones políticas son la forma de realizarse el proceso de acumulación de capital (Iñigo Carrera, 2013). Es entonces allí donde hay que hallar el verdadero contenido de este proceso, para luego interrogarse por las formas bajo las que éste se realiza. Desde este punto de vista, el devenir de las instituciones que toman en sus manos el proceso de formación de los distintos fragmentos de la fuerza de trabajo no constituyen sino una expresión concreta del carácter específico que toma la acumulación de capital en el espacio nacional en cuestión. Avancemos ahora en esta dirección.

La Profundización en la Diferenciación como Contenido del Proceso Expansivo

Características de la diferenciación hacia la década de 1960. El ingreso de capitales medios fragmentados a la economía argentina determinó que la demanda de fuerza de trabajo adquiriera un carácter específico. Por una parte, la escala restringida con la que opera la generalidad de los capitales tiende a expandir relativamente la magnitud de esta demanda, debido a las restricciones al incremento de su composición orgánica.⁸ Por la otra, en el proceso nacional de acumulación cabía, aunque con la determinación ya mencionada, la generalidad de las producciones materiales que se realizaban en los países clásicos. En consecuencia, los atributos productivos demandados en promedio por el capital a los trabajadores argentinos tendían a coincidir, de manera general, con los requeridos en aquellos países (Iñigo Carrera, 1998, 2007).

Sin embargo, la demanda de este tipo de fuerza de trabajo adquiere en la Argentina un carácter específico, como vimos previamente. En efecto, hacia el momento en que tuvo lugar el primer intento de reforma del sistema universitario, resultaba ya evidente que el capital sólo exigía a una fracción relativamente pequeña de esta porción de la clase obrera el desarrollo de su subjetividad productiva durante el tiempo que requería especializarse en un área específica, mientras que, respecto de la fracción restante, le bastaba con que expandiera genéricamente dicha subjetividad durante un lapso menor al requerido para completar una carrera universitaria.⁹ En otras palabras, la diferenciación en la formación de los trabajadores cuya subjetividad productiva requiere expandirse más allá de lo correspondiente a los años de escolarización obligatoria no tomó aquí la forma característica de los países clásicos, esto es, la de un sistema de educación superior estructurado en una multiplicidad de instituciones de acceso restringido. En lugar de ello, este proceso comenzó por tomar forma en el interior de la estructura universitaria existente, lo que se evidencia en las diferencias en las tasas de egreso y abandono que separaban, ya hacia la década de 1960, a las universidades tradicionales argentinas de las de aquellos países.¹⁰

⁸ Aun así, el avance de la centralización del capital acaba por imponerse en algún grado, lo que contrae relativamente la demanda de fuerza de trabajo. Véase, al respecto, el trabajo de Cazón et. al. (2018).

⁹ Un análisis más profundo requeriría indagar también en las transformaciones generales de la base técnica sobre la que se basan las distintas ramas de la producción a lo largo de las últimas décadas, y en qué medida este proceso se impulsó en la Argentina.

¹⁰ Una expresión de este fenómeno tiene como reflejo la mayor paga salarial recibida por los trabajadores con estudios universitarios incompletos (en contraste con aquéllos que detuvieron su formación tras graduarse de

De este modo, la diferenciación en la formación de fuerza de trabajo argentina se realizó, en un primer momento, a través del distinto grado de avance en la cursada de las carreras universitarias.¹¹ Hasta allí, por otra parte, tanto las universidades privadas como los institutos no universitarios mantenían un peso reducido en la matrícula (Del Bello, Barsky, & Giménez, 2007).

Esta diferencia en la demanda de fuerza de trabajo, donde destaca la proporción relativamente alta de estudiantes y egresados de carreras de Ciencias Sociales y Humanidades en contraste con las áreas de Ciencia Básica y Aplicada, así como la proporción relativamente elevada de estudiantes que no logran graduarse, remite, creemos, a la forma específica de acumularse el capital en la Argentina. A modo de hipótesis, es posible plantear que estas particularidades tienen como origen el atraso técnico que caracteriza tanto a los capitales medios fragmentados como a los pequeños capitales, así como el hecho de que la especificidad de la acumulación en la Argentina impide que el capital avance aquí en el desarrollo de las fuerzas productivas (lo que se corresponde, a su vez, con una inversión pública sustancialmente menor en programas de investigación de Ciencia y Técnica).¹²

Los sucesivos intentos de reforma del sistema universitario, en este sentido, tuvieron como objetivo mejorar esta performance. Su implementación, sin embargo, fue la forma concreta de realizarse un contenido muy distinto. En efecto, ya mostramos que, de manera general, algunos de los principales déficits identificados en los informes no exhibieron mejoras significativas. Avancemos entonces sobre esta cuestión.

La profundización del proceso de diferenciación a través de las olas expansivas. Si consideramos que la universidad es una institución destinada a expandir la subjetividad productiva de los vendedores de fuerza de trabajo, y que la demanda de ésta se halla determinada por el curso

la escuela media). Hacia mediados de esta década, por caso, este plus salarial se ubicaba en torno al 20% para la Argentina, según consigna un informe del Banco Mundial (Ferreira, Avitabile, Botero Álvarez, Haimovich Paz, & Urzúa, 2017). Restaría avanzar, en este sentido, en una diferenciación de este plus en relación con el tipo de carreras, el grado de avance de su cursada, y las universidades en las que se realizan.

¹¹ Si bien, como ya señalamos, un gran número de los individuos que abandonan sus estudios universitarios lo hace antes de completar el primer año, otros avanzan más en su formación. En este sentido, su formación podría compararse a la que ofrecen, por ejemplo, ciertos tipos de *colleges* estadounidenses (o los *academic minors*), en los que quienes egresan del sistema de educación media reciben dos años más de formación que, si bien es de contenido general, se orienta hacia un área específica. En este sentido, cabe también destacar el hecho de que el sistema universitario argentino se constituyó originalmente con carreras de larga duración con lo que, en algunos casos, un título de grado puede asemejarse a una formación de posgrado en otros países, lo que podría constituirse en un atenuante de la enorme brecha abierta en la finalización de las carreras. Y, de hecho, se trata de un período en el que las carreras de posgrado tenían un menor peso en la Argentina. De este modo, el grado de avance en las distintas carreras se convierte en un factor relevante a la hora de establecer comparaciones. Las fuentes disponibles, sin embargo, no permiten desagregar el grado de avance de los estudiantes que abandonan la universidad. Todo lo que puede decirse, en este sentido, es que los informes publicados hacia finales de la década de 1960 enfatizaban el hecho de la alta tasa de abandono en los primeros años de cursada.

¹² Una perspectiva similar es presentada en otro informe del Banco Mundial, aunque sus autores no pueden evitar invertir la determinación: “Un [...] factor fundamental que explica la falta de innovación [en los países de América Latina y el Caribe] es la brecha de capital humano, sobre todo en el ámbito de la calidad de la educación. La región carece del tipo de capital humano -ingenieros y científicos- que es más probable que genere emprendedores innovadores” (Lederman, Messina, Pienkgura, & Rigolini, 2014, pp. 18-9). No puede sorprender, por tanto, que la sugerencia formulada para contrarrestar el hecho de que los estudiantes “prefieran las disciplinas no científicas”, esto es, las comprendidas en las áreas de Ciencias Sociales y Humanidades, sean abstractas “políticas públicas agresivas” (p. 20).

de la acumulación de capital, corresponde en primer lugar dar cuenta de dicho curso. Lejos de transformar su especificidad a lo largo de las décadas siguientes, el proceso argentino de acumulación de capital se reprodujo sobre sus mismas bases. Pero éstas resultaron ser cada vez más endebles. En efecto, hacia mediados de la década de 1970 se puso de manifiesto que la magnitud de renta apropiable no bastaría ya para compensar la creciente brecha en la productividad del trabajo que separaba a la Argentina de los países clásicos, lo que tuvo una doble consecuencia: por una parte, la liquidación de una gran masa de capitales del sector industrial, entre los que sobresalían los pequeños capitales; por la otra, el avance del proceso de concentración y centralización de los que siguieron operando. Asimismo, la compra de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, sobre la base de una acelerada multiplicación de la población obrera sobrante, se consolidó como otra forma de resarcimiento para los capitales (Iñigo Carrera, 1998, 2007).

Veamos algunas de las consecuencias de este devenir sobre el sistema universitario. En primer lugar, dado que la especificidad de la acumulación no se ha transformado, las características generales de la demanda de fuerza de trabajo tampoco lo han hecho. Es sobre esta base que puede interpretarse el hecho de que las tasas de egreso y abandono, así como la distribución de la matrícula, no hayan variado significativamente en las últimas décadas. Sin embargo, el proceso de diferenciación se ha profundizado.¹³ Como mostramos anteriormente, tanto las características como el desempeño de las distintas universidades nacionales encierran una variabilidad notoria, que resalta particularmente en relación con las tasas de egreso y abandono.

Claro que la diferenciación no brota simplemente de la potencialidad para producir un mayor o menor número de graduados, o de retener en mayor o menor medida a los estudiantes. La calidad de la enseñanza se constituye también como un elemento de diferenciación, aunque, como ya señalamos, se trata de un aspecto que sólo puede medirse a través de indicadores indirectos. Tan sólo para tomar algunos de ellos, aquí hemos mostrado las amplias diferencias existentes tanto en las calificaciones como las dedicaciones de los planteles de docentes, así como la ratio entre estos y los estudiantes, cuestiones que repercuten de diverso modo y en distinto grado sobre la calidad de la enseñanza. Así, si la estructura universitaria anterior ya producía una fuerza de trabajo diferenciada por el grado de avance en las carreras, las sucesivas olas expansivas resultaron en un aumento de esta diferenciación.

¹³ Este fenómeno se extiende al sistema de educación superior en su conjunto. Por una parte, ya desde finales de la década de 1960 se planteaba la necesidad de crear instituciones no universitarias que ofrecieran carreras de carácter “práctico” de corta duración. Este sistema exhibió una expansión notable: entre los años 1970 y 2000, su matrícula se multiplicó 12 veces, mientras que la universitaria lo hizo 5 veces. Y en las últimas dos décadas, lo hizo incluso a un mayor ritmo (Fernández Lamarra, 2018). De hecho, muchos de los universitarios que abandonan sus carreras se trasladan a este sistema. Por supuesto, también el número de estas instituciones se ha expandido rápidamente. Y lo ha hecho con una particularidad: a diferencia del sistema universitario, que concentra su oferta en el AMBA (donde se halla el 44% de las instituciones públicas y el 66% de las privadas en el año 2005), las instituciones no universitarias se extienden a lo largo y ancho de todo el país (Alvarez & Dávila, 2005). La contracara de esta expansión radica en la escasa articulación existente entre ambos sistemas, lo que ha dado lugar a que se caracterice a la educación superior en la Argentina como un sistema típicamente “binario” (Mollis, 2007). Resultan significativas, asimismo, otras dos cuestiones. Por una parte, los establecimientos privados tienen un gran peso en este sistema. Por la otra, la estratificación de la matrícula de este sistema tiene un carácter inverso a la universitaria, puesto que el número de estudiantes ubicados entre el quintil más bajo y el más alto cae progresivamente (Fernández Lamarra, 2018). Por último, cabe destacar que las universidades privadas (que conforman un subsistema no menos heterogéneo; véase Fernández Lamarra, 2018) también han atravesado un proceso expansivo en las últimas dos décadas, y su matrícula representa ya la cuarta parte del total (Chiroleu, 2018).

Al respecto, cabe introducir una consideración adicional. La expansión de la subjetividad productiva que se realiza extendiendo los años de escolarización hasta incluir el pasaje por la universidad se apoya, necesariamente, sobre el desarrollo de los atributos productivos más simples que tiene lugar en el ciclo educativo previo, esto es, en los niveles primario y secundario. Pero la diferenciación en la producción de los distintos tipos de fuerza de trabajo en la Argentina ha avanzado también sobre esos niveles. En efecto, hasta aquí hemos considerado a la enseñanza media como una institución capaz de producir trabajadores con un desarrollo relativamente similar de sus atributos productivos. Sin embargo, como ha sido señalado, la educación media está hoy mucho más diferenciada (Capellacci, Botinellu, Ginochio, & Lara, 2011; Jacinto & Terigi, 2007; Tuñón & Halperín, 2010).

En particular, la multiplicación de la población obrera sobrante que se consolidó a lo largo de las últimas décadas resultó en que el capital dejó de enfrentar la necesidad de reproducir un sistema de educación pública que sostuviera de forma relativamente universal el desarrollo de atributos productivos en el grado en que lo estaba haciendo. De este modo, tuvo lugar un primer avance en la diferenciación que involucró la degradación de una parte del sistema escolar público, lo que implica que la universalidad del desarrollo de atributos productivos ha retrocedido. Este proceso, por otra parte, cobró la forma opuesta de un avance hacia la generalización de la enseñanza media (Iñigo & Rio, 2017; Olivares, 2018). En otras palabras, mientras que una fracción de egresados de los circuitos de enseñanza media ha desarrollado, en promedio, una subjetividad productiva relativamente equivalente a la que tradicionalmente correspondió a dicho nivel de enseñanza, otra fracción ya no logra hacerlo. Por lo tanto, no está en condiciones de participar en los procesos de producción que requieren los atributos productivos que porta la primera fracción.

En este sentido, ha sido señalado que la heterogeneidad en la calidad de esta formación incide en la performance diferencial de los estudiantes universitarios de primer año, cuyo índice de abandono resulta particularmente alto (Rosica & Gluz, 2011; Marquina & Pereyra, 2010; Chiroleu, 2018). E incluso acaba por incidir en la institución a la que ingresan, lo que no hace sino consolidar el proceso de diferenciación interuniversitaria. En la UBA, por caso, la proporción de estudiantes provenientes de colegios públicos viene cayendo sostenidamente por lo menos desde 1988.

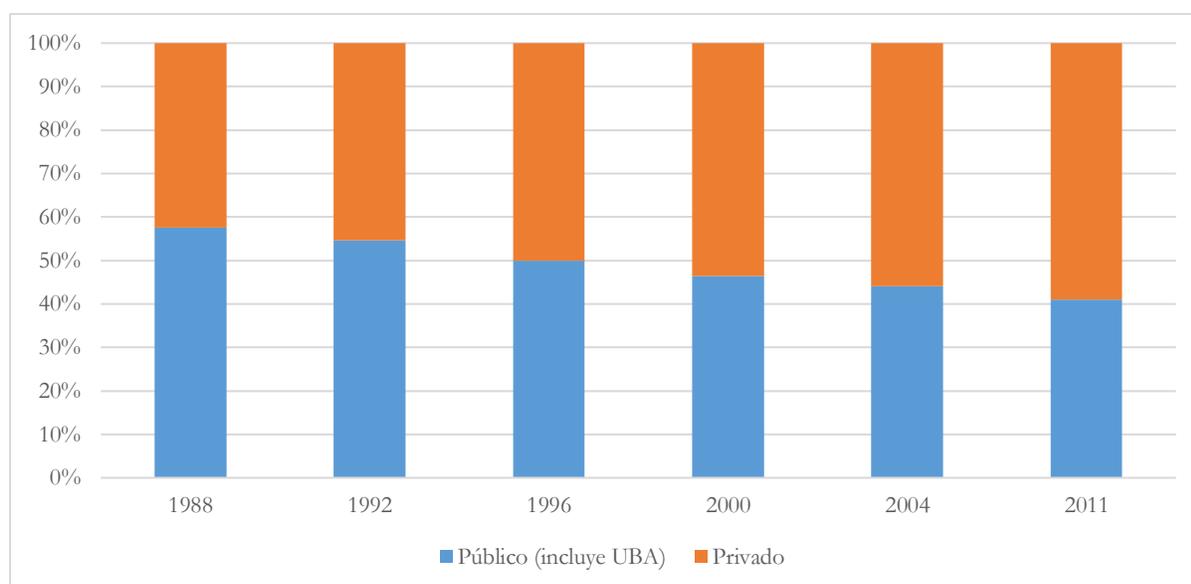


Figura 9. Distribución de los estudiantes de la UBA según régimen de escuela media: 1988-2011
Fuentes: UBA, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2012.

En este escenario, es posible plantear que el funcionamiento y la performance de algunas de las universidades creadas en las olas expansivas se vincula con el deterioro en las condiciones bajo las que se forma a una fracción de los estudiantes del sistema escolar público. Tomemos, por caso, el conurbano bonaerense, en donde se establecieron 20 nuevas universidades en las dos últimas olas. Algunas de ellas se han emplazado en zonas en las que reside población perteneciente a los estratos sociales más empobrecidos, y han tenido un moderado éxito en expandir el ingreso de esta población, gran parte de la cual constituye la primera generación familiar de universitarios (Chiroleu & Marquina, 2017).¹⁴ Lo han logrado recurriendo a estrategias anteriormente referidas, tales como la implementación de cursos de ingreso en los que se dictan contenidos que tienen como objetivo compensar las carencias arrastradas de los ciclos de educación anterior, así como invertir a los estudiantes con las capacidades requeridas para cursar una carrera.¹⁵ Estos cursos, sin embargo, tienen una duración relativamente breve (usualmente de un cuatrimestre), lo que abre el interrogante respecto de si resultan suficientes para compensar dichas carencias. De no serlo, es posible concebir también a las primeras materias de las carreras ofertadas en estas como la forma bajo la cual los estudiantes prosiguen el desarrollo de atributos productivos de manera de alcanzar los correspondientes al egreso de una formación media no degradada, o de avanzar un poco más allá de ellos. Cabe destacar, en este sentido, que entre estas universidades se cuentan las que muestran una mayor tasa de deserción en las primeras materias de la carrera.

En otras palabras, con la consolidación de una gran masa de población sobrante, el capital ya no requiere que la generalidad de la clase obrera desarrolle siquiera los atributos productivos que anteriormente se correspondían con la finalización del ciclo escolar. La forma que tomó este proceso es el deterioro en las condiciones de enseñanza para una gran fracción de individuos, y por lo tanto en la formación de dicha subjetividad productiva. Nuestra hipótesis, en este sentido, es que el capital requiere aún que parte de la población que ve restringido el desarrollo de sus atributos productivos avance un poco más en él, lo que tiene lugar a través del pasaje por las universidades (particularmente, a través de los cursos de ingreso y los primeros años de formación). Para estos individuos, por tanto, el avance parcial en una carrera universitaria constituye la forma de desarrollar su subjetividad productiva en un grado similar o superior al correspondiente a la finalización de un ciclo escolar no degradado.

Claro que la simple creación de instituciones localizadas en estos ámbitos geográficos no basta para impulsar este proceso, ni tampoco resulta suficiente que el ingreso sea irrestricto. Como vimos, para aumentar los niveles de permanencia y egreso, las universidades del conurbano ofrecen también cursos de repaso de contenidos de la escuela media, sistemas de tutorías, acompañamiento pedagógico, actividades de apoyo, y distintos tipos de becas (cabe destacar, sin embargo, que esta dinámica no se limita a las universidades del conurbano bonaerense y es una tendencia que se ha ido

¹⁴ Como ha sido destacado, sin embargo, no sólo la brecha respecto de los estratos más altos sigue siendo relativamente amplia, sino que la población contenida en estos ha expandido su ingreso en mayor medida. Véase García de Fanelli (2016) y Chiroleu (2018).

¹⁵ Se trata de cursos en los que se explican algunas cuestiones básicas del funcionamiento universitario (de aquí que reciban nombres tales como “vida universitaria”). A estos se suman otros destinados a consolidar o desarrollar contenidos y capacidades que anteriormente portaba la generalidad de los egresados de la escuela media, y que van desde la lecto-comprensión hasta conocimientos básicos de áreas como matemáticas (Chiroleu, 2018; Fernández Lamarra, 2018; García de Fanelli, 2016). La reglamentación del Curso de Preparación Universitaria de la UNAJ, por ejemplo, indica que “la universidad ha recibido nuevas demandas (...) de los sectores que quieren incorporarse a sus estudios, sin los conocimientos ni el capital cultural de los estudiantes de otras épocas” (UNAJ, 2016). Cabe destacar, asimismo, que estos cursos son obligatorios, pero no se requiere su aprobación para el ingreso a las carreras; de hecho, el único requisito exigido a los estudiantes es la simple cursada.

generalizando desde la década del noventa en adelante).¹⁶ Para aumentar el número de ingresantes, por otra parte, han procurado establecer programas de vinculación con las escuelas de la zona, así como de información de las carreras ofertadas y los sistemas de asistencia económica disponibles (Chiroleu, 2018). En otras palabras, además de ofrecer un ingreso irrestricto, las universidades deben salir a captar estudiantes, y ofrecerles distintos mecanismos de acompañamiento y apoyo durante los primeros años de cursada. El desarrollo de la subjetividad productiva de la fracción de la población en cuestión parece demandar, en efecto, no sólo la apertura de nuevas universidades, sino también la implementación de estas políticas.

Este aspecto se ve reforzado, además, por el hecho de que, en contraste con buena parte de las restantes universidades, el ingreso a las creadas durante la tercera ola es absolutamente irrestricto. En efecto, el sistema universitario presenta en la actualidad distintas formas de limitar el ingreso, que constituyen otra forma de profundizar el proceso de diferenciación. Hasta el retorno del régimen democrático en 1983, la regulación en la formación de trabajadores con subjetividad productiva de mayor expansión tenía lugar mediante la aplicación de mecanismos restrictivos, cuando no directamente represivos, por parte de los gobiernos militares. Esto lograba detener temporalmente la expansión de la matrícula (como sucedió, por ejemplo, en el período 1967-1970), e incluso contraerla fuertemente (tal como ocurrió entre 1976 y 1979; véase el gráfico 1). Sin embargo, este efecto tenía un carácter temporario, y se veía revertido con el retorno de los gobiernos democráticos. Resulta especialmente ilustrativo, en este sentido, la velocidad que cobró la fase de expansión abierta hacia 1984, en la que la matrícula casi alcanzó a duplicarse en apenas cuatro años.

En este contexto, algunas universidades comenzaron a implementar mecanismos de restricción del ingreso, tales como exámenes, cursos de ingreso, o ciclos iniciales de aprobación obligatoria. En contraste, las universidades del conurbano creadas durante la tercera ola han buscado expandirlo, lo que permitió el ingreso a la universidad a la fracción de la clase obrera cuyo pasaje por el ciclo educativo previo no le permitió desarrollar los atributos productivos que anteriormente correspondían, de manera general, a ese nivel.

Cabe destacar, por último, que el funcionamiento de los sistemas de becas y créditos ofrecidos por el gobierno nacional refleja de manera cabal el contenido de este proceso. En primer lugar, recién hacia mediados de la década de 1990 fue implementado un programa de alcance nacional que se sostuvo en el tiempo. Sin embargo, los recursos puestos en juego apenas cubrieron al 0,5% de la matrícula total y al 22% de los demandantes; por otra parte, la última oferta de créditos se realizó en el año 1999, y cubrió sólo a aquellos que aplicaron a una renovación; por último, desde el año 2000 el programa se abocó únicamente al rediseño del sistema de créditos educativos y a la recuperación de la cartera de deudores (Chiroleu, 2009).

En contraste, el número de programas disponibles se multiplicó desde finales de la década pasada, así como el monto total ofrecido. Sin embargo, el total de becas otorgadas a la población estudiantil de 18 a 24 años cubre apenas el 29% de la demanda, mientras que la magnitud de los estipendios no resulta suficiente como para impedir que los beneficiarios deban vender su fuerza de

¹⁶ En el año 2014, las cuatro universidades que más recursos propios aportaban a sus sistemas de becas pertenecían al área del conurbano: se trata de la UNDAV, la UNLa, la UNSAM, y la UNTREF, cuyo aporte al financiamiento se ubicaba entre el 84,8% y el 63,2% del total (MINEDU, 2015).

trabajo mientras estudian,¹⁷ con lo cual resulta poco probable que se logre promover la graduación en un tiempo normal (García de Fanelli, 2014b).¹⁸

De este modo, como se ve, tanto la cantidad de becas como su monto en términos reales fluctúan al compás de los vaivenes de la acumulación. La escasa potencia que muestran estos programas, en este sentido, no hace sino reflejar la capacidad del proceso de acumulación para transformar las características de la fuerza de trabajo que produce.

En efecto, la implementación de aquéllos se realizó en el contexto de una fase de aumento de la inversión en educación superior. Si se observa este aumento en relación con el tamaño del PIB, puede verse no sólo que el aumento a lo largo de la década previa resulta significativo, sino que, más allá de momentos de contracciones igualmente marcadas, ha crecido de manera relativamente sostenida desde la década de 1980. Hacia el año 2015, por otra parte, la inversión alcanzó el valor récord de 1,32%, valor que se asemeja al de los EE.UU. y los países europeos anteriormente referidos (OCDE, 2017).¹⁹

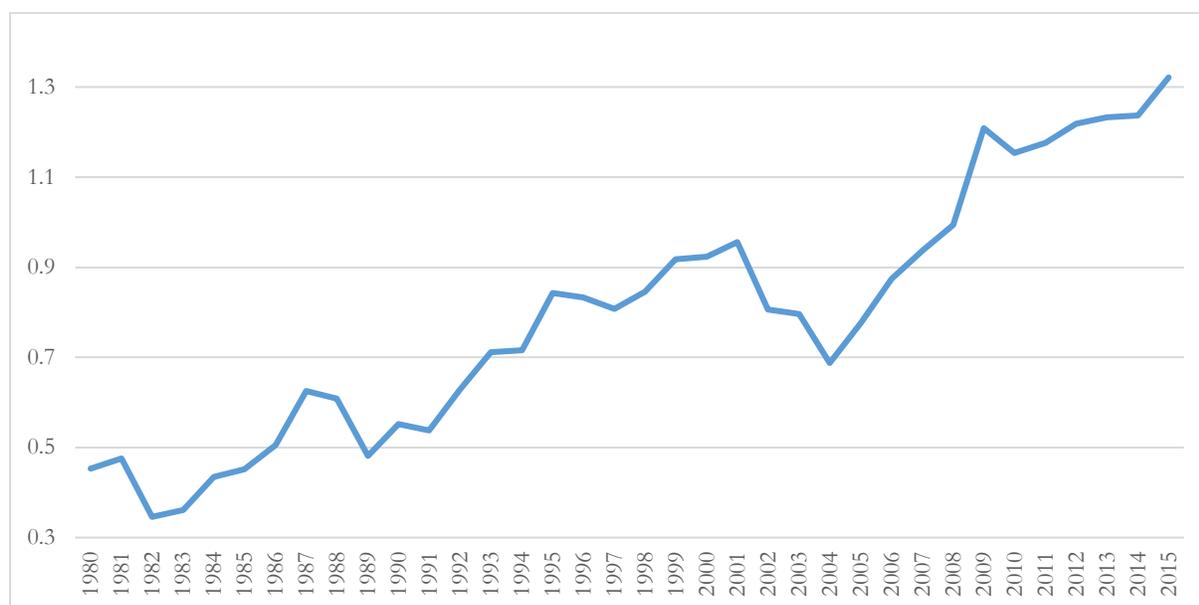


Figura 10. Gasto en educación superior como porcentaje del PBI: 1980-2014

Fuente: MINHAC, 2016.

¹⁷ El rendimiento académico de aquéllos que trabajaban y estudiaban en la primera década del 2000 (especialmente a lo largo del primer año de la carrera de grado) ha sido marcadamente negativo, lo que tiene una expresión particular en las tasas de egreso y abandono (García de Fanelli, 2005).

¹⁸ En el año 2009, por caso, la Beca Bicentenario otorgaba 10 pagos mensuales de 500\$, lo que apenas superaba la tercera parte del Salario Mínimo, Vital y Móvil, fijado en 1400\$. En el 2017, dicho valor de referencia se ubicaba en 8860\$, mientras que el monto de las ahora denominadas Becas Progresar era de 1080\$, con lo cual no llegaban siquiera al 15%. Y eso dejando de lado el hecho de que, en los últimos tres años, el Salario Mínimo perdió buena parte de su poder adquisitivo.

¹⁹ Cabe destacar, por otra parte, que el gasto por estudiante en la Argentina registra una enorme variabilidad interuniversitaria, que en el año 2014 oscilaba entre 15.790\$ y 98.650\$ (MINEDU, 2015). Si bien en algunos casos estas diferencias pueden ser atribuidas a las variaciones en el costo de vida de las distintas localidades, en otros deben explicarse a partir del reducido tamaño que caracteriza a algunas universidades, y que tiene como consecuencia lo que podría compararse a un aumento en los costos de producción atribuible a la pequeña escala. Como resultado, este indicador resulta poco fiable.

Pero a pesar de este aumento, el gasto por estudiante en las instituciones de educación superior sigue siendo relativamente pequeño. En efecto, de acuerdo a cálculos de la OCDE, el gasto público por estudiante en la Argentina ascendió a poco más de 8.000 millones de US\$ en el año 2014, mientras que en los EE.UU. superó los 12.000 millones, en Francia los 14.000 millones, y en Alemania los 15.000 millones (OCDE, 2019).

Así, incluso tras una fase en la que la inversión en educación superior, particularmente en el sector universitario, se expandió fuertemente, una comparación en términos internacionales sigue poniendo de manifiesto la existencia de una distancia considerable. Esta fase expansiva, por otra parte, no sólo se ha detenido, sino que ha comenzado a revertirse en los últimos años.²⁰

Formas Ideológicas y Políticas bajo las Cuales se Realiza la Diferenciación

A lo largo de las últimas décadas, en síntesis, se ha profundizado la diferenciación de la fuerza de trabajo, proceso que en el sistema universitario público se realizó a través de sucesivas olas de expansión institucional. A su vez, cada uno de estos momentos cobró distintas formas ideológicas: el desarrollismo durante la década de 1970, la innovación y la búsqueda de eficiencia en el contexto neoliberal de la década de 1990, y la democratización e inclusión social bajo los gobiernos kirchneristas. De esta manera, la profundización en el proceso de fragmentación se realizó bajo formas en las que su contenido aparece invertido, ya que en cada ocasión se expandió el número de instituciones que, formalmente, tienen idéntica potencia para expandir la subjetividad productiva de los trabajadores.

Por otra parte, el proceso se realizó a través de una forma política particular, que se repitió en mayor o menor grado en cada una de las fases expansivas. Ésta consistió en los esfuerzos del gobierno nacional de turno por construir o cimentar alianzas políticas provinciales o municipales, bajo las cuales la creación de nuevas universidades aparece como moneda de cambio. Así, este proceso estuvo mediado por el accionar de los políticos y/o las poblaciones locales, que reclamaron la creación de una institución en su territorio.

Desde el punto de vista del que partimos en este trabajo, sin embargo, la determinación de este proceso no se agota en estos aspectos. Por el contrario, estos constituyen las formas concretas ideológicas y políticas bajo las cuales se realiza la acumulación de capital. Así, la reiteración sistemática de políticas que, a pesar de tener por objetivo mejorar la performance del sistema universitario, no logran sino reproducirla en mayor escala y ampliar las diferencias entre las instituciones, cobra sentido desde esta perspectiva.

Por lo tanto, esta performance diferencial tampoco puede atribuirse a deficiencias en la gestión académica de las instituciones. Ni mucho menos cabe argumentar que todo el problema se reduce a la degradación de una fracción de la educación media, deteniendo el análisis en ese punto. En este sentido, el proceso de degradación parcial que forma parte del avance de la diferenciación que tiene lugar en la escuela media es igualmente expresión de los límites inherentes al proceso nacional de acumulación de capital.

Cabe destacar, por otra parte, que las formas bajo las que se realiza este proceso se convierten, frecuentemente, en argumentos utilizados en los debates respecto de las políticas públicas universitarias e, incluso, de debates políticos en sentido amplio. Respecto de la primera cuestión, están aquéllos que, al amparo de las bajas tasas de egreso, abogan por el establecimiento de restricciones (más severas, cabría aclarar) al ingreso (véase, por ejemplo, CEA, 2019). De manera

²⁰ Si bien en este trabajo nos hemos limitado al análisis del sistema universitario en lo que refiere a las carreras de grado, cabe destacar que el marcado aumento en la oferta y la matrícula que registraron las carreras de posgrado (sobre todo a partir de la década de 1990) se constituye como otro aspecto de la profundización en la diferenciación de la fuerza de trabajo.

general, la implementación de este tipo de políticas restringiría a la fracción de la población de subjetividad productiva más degradada la posibilidad de avanzar en el desarrollo de aquella mediante el acceso al sistema universitario.

En relación a la segunda cuestión, tanto miembros de partidos políticos como parte de la prensa escrita señalaron, respecto de la creación de universidades en el conurbano bonaerense a partir del 2014, que este fenómeno se reducía a meras transacciones políticas (Clarín, 2014a, 2014b; La Nación, 2014). Se trata de afirmaciones que, al no ir más allá de esta forma política inmediata, dejan de lado el contenido de estos procesos, esto es, el hecho de que es el propio proceso de acumulación el que demanda el desarrollo de la subjetividad productiva de los individuos que asisten a estas universidades, cuya creación reducen a un simple acto clientelar. Estos planteos dejan entrever, por otra parte, el rechazo a la política de expansión institucional. En este sentido, si la idea de la “inclusión social” se abstrae del hecho de que las nuevas universidades se hallan vinculadas parcialmente con el proceso de degradación de una parte de la escuela media (fenómeno que está lejos de ser reciente), el planteo de que aquellas fueron creadas debido a un simple acto de clientelismo político (y son, como tales, superfluas) tiene también como trasfondo negar a la fracción de la población que asiste a ellas la posibilidad de realizar el desarrollo en cuestión.²¹ Así, ambos discursos dejan de lado que el contenido de este fenómeno es la profundización en la diferenciación de la fuerza de trabajo, en el marco de la forma específica de acumulación de capital que tiene lugar en la Argentina.

Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el contenido del proceso de expansión del sistema universitario. Lo primero que resalta es su avance a través de olas, en las que la creación de nuevas universidades se realizó en el marco de la implementación de políticas que tuvieron como objetivo mejorar la performance del sistema, particularmente en lo que refiere a aspectos como la reorientación de la matrícula y las tasas de egreso y abandono. La evolución de los indicadores aquí analizados, sin embargo, muestra que estos objetivos estuvieron lejos de ser cumplidos.

Este resultado no puede ser atribuido, creemos, a un fracaso sistemático de los intentos de reforma. Desde nuestro punto de vista, el contenido de este proceso debe buscarse en el curso seguido por la acumulación de capital. La pregunta por el devenir del sistema universitario, por lo tanto, implica tomar como punto de partida la demanda de fuerza de trabajo por parte del capital social que opera en territorio argentino. En otras palabras, la implementación de una política que tenga por objetivo el incremento del número de obreros de subjetividad productiva expandida, tanto de manera general como en áreas específicas, sólo puede prosperar si expresa una necesidad de la acumulación.

Como vimos, sin embargo, la forma específica bajo la cual el capital se acumula en la Argentina no se ha transformado en las últimas décadas, sino que se ha reproducido sobre sus mismas bases, de modo que las características generales de la fuerza de trabajo demandada no han

²¹ Ciertamente, la fuerza que adquiere este tipo de planteos no hace sino expresar las distintas fases de la acumulación. En efecto, mientras que la idea de “inclusión social” que dio soporte a la creación de nuevas universidades se consolidó bajo la fase expansiva cuya forma política general fue el populismo, la fase de contracción subsiguiente, a la que está dando forma un gobierno de neto corte neoliberal, y que ha reducido el presupuesto destinado a la educación universitaria, expresa una ideología radicalmente opuesta. No hay más que recordar, en este sentido, la afirmación de la gobernadora de la provincia de Buenos Aires al respecto: “¿Es justo llenar la provincia de universidades públicas cuando todos sabemos que nadie que nace en la pobreza llega a la Universidad?” (Tiempo Argentino, 2018).

variado en lo sustancial. Resalta, sin embargo, la consolidación de una gran masa de población sobrante, que permite a los capitales sumar una nueva fuente de valorización: la venta sistemática de la fuerza de trabajo por debajo de su valor.

Este fenómeno contribuyó a darle al sistema universitario la forma que ha adquirido a lo largo de las últimas décadas. En efecto, la diferenciación de la fuerza de trabajo que requiere del pasaje por el sistema universitario para proseguir el desarrollo de su subjetividad productiva ha cobrado aquí una doble determinación.

Por una parte, a diferencia de lo que ocurre en los países clásicos, los capitales que operan en el territorio nacional demandan, en promedio, un menor número de individuos que completen su formación universitaria, concentrada a su vez en un menor número de carreras. Por otra parte, aquéllos requieren que otra fracción de trabajadores extienda en menor medida el desarrollo de sus atributos productivos con un carácter general, esto es, sin que esto implique una especialización marcada, lo que se realiza a través de un avance parcial en la cursada de las carreras. Por último, la consolidación de una gran masa de población sobrante tuvo como consecuencia una brutal degradación de las condiciones en las que ésta desarrolla su subjetividad productiva, lo que se expresó, en primer lugar, en un marcado deterioro de la calidad de la educación media pública. Dado que la organización de la producción y el consumo sociales bajo el modo de producción capitalista se realiza de manera indirecta, no obstante, el proceso de degradación de los atributos productivos de una fracción de la clase obrera puede afectar a un mayor número de individuos respecto del que va a ser finalmente demandado por el capital. Así, el desarrollo ulterior de estos atributos en el grado requerido sólo puede realizarse a través del nivel educativo posterior, esto es, el sistema de educación superior. En otras palabras, el avance parcial en la cursada de una carrera universitaria (aunque éste se limite a la compleción del curso de ingreso o del primer año) de esta fracción de la población constituye la forma de desarrollar su subjetividad productiva a un grado equivalente o superior al que corresponde a la finalización de un ciclo escolar no degradado.

De aquí que el sistema de educación superior exhiba un doble movimiento. Por una parte, comienza a consolidarse el sector no universitario, en el que priman las carreras cortas. Por la otra, avanza la diferenciación de la fuerza de trabajo en el interior del propio sistema universitario, proceso sobre el cual buscamos avanzar aquí (y cuyo análisis, sin duda, está lejos de haber sido agotado). Se trata de un avance que, por las razones antedichas, se expresa de dos formas en algunos de los indicadores aquí analizados: por una parte, estos se ubican, en su promedio general, por debajo de los que exhibe el sistema universitario de los países clásicos; y por la otra, dichos indicadores muestran un aumento de la variabilidad interuniversitaria.

La transformación del sistema universitario, en síntesis, no hace sino expresar las potencias inherentes al proceso nacional de acumulación de capital. O, más específicamente, sus límites.

Apéndice

Siglas de las universidades referidas

Arturo Jauretche	UNAJ	Tierra del Fuego	UNTdF
Avellaneda	UNDAv	Tucumán	UNT
Buenos Aires	UBA	Villa María	UNV
Catamarca	UNCa		
Centro de la PBA	UNICEN		
Chaco Austral	UNCAus		
Chilecito	UNDEC		
Comahue	UNComa		
Córdoba	UNC		
Cuyo	UNCuyo		
Entre Ríos	UNER		
Formosa	UNF		
Gral. Sarmiento	UNGS		
José C. Paz	UNPAZ		
Jujuy	UNJu		
La Matanza	UNLAM		
La Pampa	UNLPam		
La Plata	UNLP		
La Rioja	UNLaR		
Lanús	UNLa		
Litoral	UNLP		
Lomas de Zamora	UNLZ		
Luján	UNLu		
Mar del Plata	UNMdP		
Misiones	UNaM		
Moreno	UNM		
Nordeste	UNNe		
Noroeste de la PBA	UNNOBA		
Oeste	UNO		
Patagonia Austral	UNPA		
Patagonia S. J. Bosco	UNP		
Quilmes	UNQ		
Río Cuarto	UNRC		
Río Negro	UNRN		
Rosario	UNR		
Salta	UNSA		
San Juan	UNSJ		
San Luis	UNSL		
San Martín	UNSaM		
Santiago del Estero	UNSE		
Sur	UNS		
Tecnológica Nacional	UTN		
Tres de Febrero	UNTreF		

Referencias

- Alvarez, M. C., & Dávila, M. (2005). *La articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Amaro, J., & Araujo, A. (2003). Programa Nacional de Becas Universitarias. En J. C. Pugliese, *Políticas de estado para la universidad argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Buchbinder, P., & Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: El sistema universitario argentino 1983-2007*. Los Polvorines: Biblioteca Nacional.
- Caligaris, G. (2016). The global accumulation of capital and ground-rent in “resource rich” countries. En G. Charnock, & G. Starosta, *The new international division of labour* (pp. 55-77). Londres: Palgrave MacMillan.
- Capellacci, I., Botinellu, L., Ginocchio, M. V., & Lara, L. (2011). *Diversidad de oferta del nivel secundario y desigualdad educativa. La diversidad de la oferta de nivel secundario en 2009: Caracterización de la estructura académica y su contexto*. Buenos Aires: DINIECE, Ministerio de Educación.
- Cazón, F., Graña, J. M., Kozłowsky, D., & Lastra, F. (2018). Hacia un marco general para el análisis de la diferenciación de la fuerza de trabajo en Argentina. En D. Kennedy (Comp.), *Debates en torno a las condiciones actuales de reproducción de la fuerza de trabajo argentina en perspectiva histórica* (pp. 101-114). Buenos Aires: CEPED-UBA. Recuperado el 4 de 2 de 2019, de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/libros/Kennedy_Debates-en-torno-a-las-condiciones-2018.pdf
- CEA. (2019). *Tenemos más estudiantes universitarios, pero menos graduados que Brasil y Chile*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Educación Argentina, Universidad de Belgrano. Obtenido de http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8768/cea_abril_2019.pdf
- Charnock, G., & Starosta, G. (2016). *The new international division of labour: Global transformation and uneven development*. London: Palgrave.
- Chiroleu, A. (2009). Políticas públicas de inclusión en la educación superior. Los casos de Argentina y Brasil. *Pro-Posições*, 20(2), 141-166.
- Chiroleu, A. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: Sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista*, 34, 1-26.
- Chiroleu, A., & Marquina, M. (2017). Democratisation or credentialism? Public policies of expansion of higher education in Latin America. *Policy Reviews in Higher Education*, 1(2), 139-160. <http://dx.doi.org/10.1080/23322969.2017.1303787>
- Chiroleu, A., Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS.
- Clarín. (20 de 11 de 2014a). Aprobaron la creación de otra cuestionada universidad K. *Clarín*. Recuperado el 29 de 05 de 2019, de https://www.clarin.com/sociedad/aprobaron-creacion-cuestionada-universidad_0_HJZgQ1O9vimg.html
- Clarín. (27 de 09 de 2014b). Impulsan 6 nuevas universidades, pero los expertos sólo avalan una. *Clarín*. Obtenido de https://www.clarin.com/sociedad/nuevas-universidades-impulsan-expertos-avalan_0_BJ4oBEtcDQl.html
- Crovetto, N. (1999). Becas y Créditos estudiantiles como instrumentos para fortalecer la equidad. En E. Sánchez Martínez, *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Del Bello, J. C., Barsky, O., & Giménez, G. (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: El Zorzal.

- Escujuri, J. J. (2017). La internacionalización y la acreditación en las agendas universitarias desde la influencia de organismos internacionales: El caso Mercosur (1991-2011). *Entramados: Educación y Sociedad*, (4), 147-160.
- Fernández Lamarra, N. (. (2018). *La educación superior argentina. Situación actual en el contexto regional*. Tres de febrero: UNTREF.
- Fitzsimons, A., & Starosta, G. (2018). Global capital, uneven development and national difference: Critical reflections on the specificity of accumulation in Latin America. *Capital & Class*, 1-24.
- García de Fanelli, A. M. (1997a). La expansión de las universidades privadas. *Pensamiento Universitario*, 6(5), 39-45.
- García de Fanelli, A. M. (1997b). *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: Misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. Recuperado el 15 de junio de 2016, de <http://www.cedes.org/>: http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_c/Doc_c117.pdf
- García de Fanelli, A. M. (junio de 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).
- García de Fanelli, A. M. (2016). *Informe nacional: Argentina. Educación superior en Iberoamérica 2016*. Santiago de Chile: CINDA. Recuperado el 12 de 01 de 2018, de <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/ARGENTINA-Informe-Final.pdf>
- García de Fanelli, A. M., & Trombetta, A. (1996). *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de Educación Superior*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- García de Fannelli, A. M. (2005). Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina. *Sistema de información de tendencias educativas en América Latina*.
- García Guadilla, C. (1996). *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Hobsbawm, E. (1999). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Iñigo Carrera, J. (1998). La acumulación de capital en la Argentina. *XVI Jornadas de Historia Económica*. Quilmes.
- Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Iñigo Carrera, J. (2013). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Iñigo, L., & Rio, V. (2017). Extensión de la escolaridad y obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina: el papel de la universalización de la lectura y escritura. *Universitas Humanística*, (83), 213-243.
- Jacinto, C., & Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?* Buenos Aires: UNESCO-IIPE; Santillana.
- La Nación. (19 de 10 de 2014). Clientelismo y universidades. *La Nación*. Recuperado el 29 de 05 de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/clientelismo-y-universidades-nid1736844>
- Marchini, D. (27 de febrero de 2018). *Los cursos de ingreso como dispositivos para promover la equidad en el acceso a la educación superior. El caso de las universidades del conurbano bonaerense creadas en el kirchnerismo*. (Tesis para optar por el grado académico de Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales). Buenos Aires, Argentina: Flacso.
- Marquina, M., & Chiroleu, A. (Junio de 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).
- Marquina, M., & Pereyra, E. (2010). La articulación del sistema educativo como problema y como práctica. Un balance de la experiencia transitada en la articulación entre las universidades y

- las escuelas medias. En E. P. (Coord.), *Política y práctica de la articulación entre la universidad y la escuela media. Reflexiones a partir de una experiencia* (pp. 15-54). Los Polvorines: UNGS.
- Marx, K. (2006 [1867]). *El capital. Tomo I, 3 vols.* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, K. (2009 [1894]). *El Capital, tomo III, 3 vols.* México: Siglo XXI.
- Mendonça, M. (2015a). Cómo resolver el problema universitario: nuevos diagnósticos y cambios en la agenda política durante el ongiato (1966-1970). *Revista História da Educação, 19*(47), 229-248.
- Mendonça, M. (2015b). La creación de nuevas universidades nacionales en la década de los años setenta: continuidades y rupturas del plan Taquini en el marco de la coyuntura política nacional (1966-1973). *Perfiles Educativos, 37*(150), 171-187.
- Mendonça, M. (2016). Nuevas universidades en la década del setenta. Apuntes para un análisis crítico del proceso de expansión del sistema de educación superior en la Argentina (1971-1973). *PolHis, 9*(18), 286-323. Obtenido de <http://polhis.com.ar/index.php/PolHis/issue/view/5>
- Mendonça, M. (2018a). La política universitaria en la coyuntura del Gran Acuerdo Nacional (1971-1973). *Estudios Sociales, (54)*, 93-117.
- Mendonça, M. (2018b). Creación, nacionalización y escisión: ¿reestructuración? Una aproximación a la expansión y transformación del sistema de educación superior en la Argentina (1971-1973). (ISSUE, Ed.) *Revista Iberoamericana de Educación Superior, IX*(24), 82-105.
- Mendonça, M. (2018c). La primera ola de expansión universitaria: Sus consecuencias en el mediano plazo. *Anuario Revista de Historia de la Educación, 29-49.*
- MINEDU. (1968). *La educación en cifras. 1958-1967.* Buenos Aires: Departamento de Estadística Educativa. Secretaría de Estado de Cultura y Educación.
- MINEDU. (1971). *La educación en cifras. 1962-1970.* Buenos Aires: Departamento de Estadística Educativa. Ministerio de Educación.
- MINEDU. (1982). *Evolución de la matrícula total del país. 1970-1981.* Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- MINEDU. (1993). *Estadísticas básicas de universidades nacionales. Años 1982/1992.* Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.
- MINEDU. (2006). *Estadísticas universitarias. Anuario 2005.* Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- MINEDU. (2008). *Estadísticas universitarias. Anuario 2007.* Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- MINEDU. (2014). *Estadísticas universitarias argentinas. Anuario 2013.* Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.
- MINEDU. (2015). *Estadísticas universitarias argentinas. Anuario 2014.* Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.
- MINHAC. (2016). *Gasto público consolidado por finalidad - función, 1980-2015.* Buenos Aires: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>
- Mollis, M. (2007). La educación superior en Argentina: Balance de una década. *Revista de la Educación Superior, 36*(142), 69-85. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v36n142/v36n142a4.pdf>
- OCDE. (2007). *Panorama de la educación 2007.* OCDE.
- OCDE. (2017). *Panorama de la educación 2017.* OCDE.
- OCDE. (2019). *Expenditure per full-time equivalent student (dataset).* OCDE. Recuperado el 23 de 4 de 2019, de <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=79397#>

- Olivares, J. (2018). *La inclusión como forma de la diferenciación. Educación y trabajo en el plan de terminalidad secundaria FINES II en Moreno (2010-2017)*. (Tesis para obtener el título de Licenciado en Historia, Universidad Nacional de Luján). Luján: Mimeo.
- Rodríguez-Gómez, R., & Alcántara, A. (2010). Multilateral agencies and higher education reform in Latin America. *Journal of Education Policy*, 16(6), 507-525.
<http://dx.doi.org/10.1080/02680930110087799>
- Rosica, M., & Gluz, N. (2011). ¿Selectividad social o escolar? Fragmentación del sistema educativo y trayectoria en el CAU. En N. G. (Ed.), *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"* (pp. 127-174). Los Polvorines: UNGS.
- Tauber, F., & Albornóz, M. (2018). La universidad pública reformista: un modelo inclusivo y de desarrollo. Obtenido de <http://sedici.unlp.edu.ar/>
- Tiechler, U. (2006). Reformas de los modelos de la educación superior en Europa, Japón y América Latina: análisis comparados. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Tiempo Argentino. (30 de 05 de 2018). Vidal: "Nadie que nace en la pobreza llega a la universidad". Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/nota/vidal-nadie-que-nace-en-la-pobreza-llega-a-la-universidad>
- Tuñón, I., & Halperín, V. (2010). Desigualdad social y percepción de la calidad en la oferta educativa en la Argentina urbana. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*.
- UBA. (1989). *Censo de estudiantes 1988*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- UBA. (1993). *Censo de estudiantes 1992*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- UBA. (1997). *Censo de estudiantes 1996*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- UBA. (2001). *Censo de estudiantes 2000*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- UBA. (2005). *Censo de estudiantes 2004*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- UBA. (2012). *Censo de estudiantes 2011*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- UNAJ (2016). *Resolución 086-16*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche
- UNESCO. (2016). *Compendio mundial de la educación 2012*. Montral: Instituto de Estadística de la UNESCO.
- UNPAZ. (S/F). *Carreras de grado: procurador/a*. Universidad de José C. Paz. Obtenido de <https://cjys.unpaz.edu.ar/grado>
- Villanueva, E. (2010). Perspectivas de la Educación Superior en América Latina: Construyendo futuros. *Perfiles Educativos*, XXXII(129), 86-101.

Sobre los Autores

Mariana Mendonça

Universidad de Buenos Aires

mmendonca85@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8125-6371>

Magíster y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de General Sarmiento). Licenciada y Profesora de Sociología (Universidad de Buenos Aires). Becaria Postdoctoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Docente en la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

Nicolás Sebastián Pérez Trento

Universidad Nacional de Quilmes

nicolasperezrento@hotmail.com

Magíster y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de General Sarmiento). Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Becario postdoctoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Docente de la Licenciatura en Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 28 Número 49

30 de marzo 2020

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Felicitas Acosta** (Universidad Nacional de General Sarmiento), **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Ignacio Barrenechea**, **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Carmuca Gómez-Bueno** (Universidad de Granada), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidad de Chile), **Antonia Lozano-Díaz** (University of Almería), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **María Teresa Martín Palomo** (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **César Lorenzo Rodríguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara), **María Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Claudio Almonacid
Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega
Universidad Autónoma de la
Ciudad de México

Xavier Besalú Costa
Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia
Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad
Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación,
México

Gabriela de la Cruz Flores
Universidad Nacional Autónoma de
México

Marco Antonio Delgado Fuentes
Universidad Iberoamericana,
México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,
México

Pedro Flores Crespo Universidad
Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli
Centro de Estudios de Estado y
Sociedad (CEDES) CONICET,
Argentina

Juan Carlos González Faraco
Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa
Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé
Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez
Instituto de Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación,
UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,
Universidad Pedagógica Nacional,
México

Miguel Pereyra Universidad de
Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional
de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves
Instituto para la Investigación
Educativa y el Desarrollo
Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores
Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas
Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez
Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad
y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto
Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé, Universidad
de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya
Universidad Iberoamericana,
México

Ernesto Treviño Ronzón
Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal
Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells
Universidad Autónoma de
Barcelona, España

Catalina Wainerman
Universidad de San Andrés,
Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco
Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado**, (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), **Maria Lúcia Rodrigues Muller** (Universidade Federal de Mato Grosso e Science), **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

**Geovana Mendonça Lunardi
Mendes** Universidade do Estado de
Santa Catarina

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil