

## Educación, ciudadanía y democracia.

Análisis en torno al acceso a la universidad de los sectores sociales de menores ingresos

**María Fernanda Juarros y Alejandra Martinetto**

**María Fernanda Juarros** es Magíster en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (CEA-UBA), docente-investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-FFyL-UBA).  
Mail: fjuarros@clacso.edu.ar

**Alejandra Martinetto** es Magíster en Políticas Sociales (FCS-UBA), docente-investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-FFyL-UBA).  
Mail: alemartinetto@arnet.com.ar

### resumen

La plena ciudadanía se ejerce haciendo uso de todos los derechos ciudadanos; esto implica no sólo el derecho a votar y expresarse en las urnas, sino también, a educarse, trabajar, a tener atención en salud, a tener previsión social, entre otros. Si la mitad de la población, no puede hacer uso pleno de sus derechos porque no tiene acceso real a los servicios básicos que el Estado debiera garantizar, la democracia no funciona plenamente.

En una sociedad estructurada alrededor del mundo del trabajo, los certificados de estudio cobran cada vez mayor importancia. La pregunta es si la universidad pública puede dar respuesta a esta fragmentación del tejido social, democratizando su acceso a los distintos sectores sociales, posibilitando el ejercicio de sus derechos.

Las políticas de admisión que buscan regular el acceso a este nivel en función de la relación demanda-capacidad, establecen requisitos exigibles a los aspirantes. Allí se sitúa la discusión acerca de la Educación Superior como derecho o como privilegio.

El presente artículo intenta plantear algunas líneas de discusión y reflexión a partir de la necesidad de atender la problemática de acceso real a los estudios universitarios, y analiza el perfil de los estudiantes universitarios para visualizar la composición social de este colectivo en los 25 años de democracia en nuestro país, especialmente en la UBA.

### palabras claves

universidad pública / ciudadanía / democracia / ingreso / perfil de los estudiantes

### summary

Full citizenship works when exercised by people through their all citizen rights, which means not only their political rights, but to receive a full education, to healthcare, the rights to work, standard rights, and more. When half of the citizens in a nation haven't access to the social rights, that the Estate should guarantee, democracy cannot be substantive.

When society is structured about work's world, education certificates become more and more social- valued. The present question is if public university may contribute to reconstruct social integration, democratizing access for social groups traditionally excluded from this level of studies.

Admission policies that regulate the entrance at this high level of education by regulating the ratio between qualifications and applications, establish the requirements of average skills for applying students. Is at this point where resides the discussion about High School education as a right or a privilege.

The present article tries to lead some of the most important issues about this theme, intending to analyze the "real access" to the university studies, and to characterize the students' social composition during the actual democracy process in our country, particularly at Buenos Aires University.

### keywords

public university / citizenship / democracy / access / students' social composition

## **Introducción**

En el presente trabajo nos proponemos analizar el concepto de ciudadanía y la ampliación de los derechos sociales<sup>1</sup> focalizándolo en el derecho a la educación, y en particular a la Educación Superior de la que históricamente los grupos sociales de menores ingresos han quedado excluidos.

En nuestro país, el ingreso a este nivel del sistema educativo aparece como tema problemático.<sup>2</sup> Al inicio de cada año lectivo, los medios de comunicación se hacen eco de esta situación proyectando la conflictiva y compleja relación que se establece entre el Estado, la sociedad y las instituciones universitarias.<sup>3</sup> Asimismo, su centralidad como tema permanente de preocupación de los actores involucrados en la actividad académica quedó manifiesta en la realización del Primer Encuentro Nacional sobre la *Problemática de Ingreso* que se realizó en el año 2004, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba, y en el *II Encuentro Nacional de Ingreso* realizado en octubre de 2006, en la Universidad Nacional de Entre Ríos, con el fin de profundizar el debate iniciado, comparar prácticas y elaborar críticamente aportes y propuestas que enriquezcan esta compleja temática.

Las políticas de admisión que buscan regular el acceso a este nivel mediante diversos procedimientos, constituyen el componente en discusión en las políticas universitarias, que en función de la relación demanda-capacidad, establecen requisitos exigibles a los aspirantes.<sup>4</sup> Estas políticas han llevado, en algunas instituciones, a la configuración de un sistema de mayor selectividad desde el punto de vista social por el hecho de ser restringido a los jóvenes con mayor formación previa, y dificultar el ingreso de jóvenes de menores recursos que no pueden competir en términos académicos con aquellos.<sup>5</sup> Sin embargo, la argumentación a favor del ingreso directo que apela a garantizar la igualdad de oportunidades, no toma en cuenta que el ingreso irrestricto sólo garantiza el acceso a las instituciones universitarias pero no la permanencia en ellas. Si a éstas ingresan alumnos que no poseen las habilidades necesarias para apropiarse de los conocimientos que las mismas producen y reproducen, el acceso es sólo ilusorio. De este modo, existe consenso en torno a la idea de la inexistencia de un ingreso irrestricto en las actuales condiciones de desigualdad y exclusión social. Es posible distinguir entonces, el *acceso formal* del *acceso real* a las instituciones universitarias.

Nuestra intención es dar cuenta del fenómeno por el cual el nivel universitario continúa presentando un claro sesgo en su composición socioeconómica hacia los sectores de clase media y alta. Asimismo, pretendemos plantear algunas líneas de discusión y reflexión a partir de la necesidad de atender la problemática de la democratización del nivel que se impone con creciente preocupación en la agenda de la Educación Superior.

## **El concepto de ciudadanía y la adquisición de los derechos sociales en el contexto de los países de la región**

La plena ciudadanía se ejerce pudiendo hacer uso de todos los derechos del ciudadano; esto implica no sólo el derecho a votar y expresarse en las urnas, sino también, a educarse, a trabajar, a tener atención en salud, a contar con previsión

social, y a ampliar todas sus capacidades como ser humano. Si la mitad de la población no puede hacer uso pleno de sus derechos porque no tiene acceso real a los servicios básicos que el Estado debería garantizar, el carácter democrático del gobierno no funciona plenamente.

La constitución del Estado de Derecho en Europa tuvo, como dimensión paralela, la configuración de la sociedad civil como expresión de la influencia de las asociaciones libres sobre las políticas públicas. El emblema de esta nueva relación entre poder político y sociedad fue la figura del ciudadano opuesta a la del súbdito (Portantiero, 2000:124). La legitimidad reconocida al orden social y político no era incompatible, sino que incluía, la aceptación amplia de un conjunto de desigualdades en ciertos aspectos de la vida colectiva, que Carlos Franco (1998:176) denominó *principio de desigualdades socialmente aceptadas*.<sup>6</sup> De este modo, la ciudadanía, clave de la tradición política de la modernidad, impregnó también el horizonte de nuestra historia latinoamericana desde el momento en que la constitución de las repúblicas en el siglo XIX se inspiraron en las declaraciones de derechos norteamericana y francesa (Portantiero, 2000:127). Sin embargo, a partir de la constitución de los Estados latinoamericanos, se han dado procesos de autoritarismo ligados con modelos populistas en lo político, en el marco de un desarrollo económico basado en los principios capitalistas, pero cumpliendo el rol de países dependientes. En este contexto, se generó una sociedad desigual, ya desde su origen, con gran presencia de pobres y un núcleo pequeño de sectores de elite, decisores de las políticas, ligados a intereses económicos nacionales y/o foráneos, que han concentrado más de la mitad de la riqueza desarrollada en la región y que se han mantenido hasta la actualidad en el poder.

La transición a las democracias en los países de nuestra región a partir de los '80 no cambió este modelo, más bien intentó una reconstrucción de las prácticas de la democracia liberal, y hoy conviven una relativamente afianzada democracia electoral (con los límites que esta práctica tiene en nuestros países) con un deterioro significativo de sus aspectos republicanos y con una exclusión y marginalidad social y cultural que va en crecimiento. Según Portantiero (2000:131) constituye un espacio de escasa densidad ciudadana y baja calidad democrática dentro de los parámetros de una poliarquía.

De este modo, si acordamos que la democracia debe ser un régimen indisoluble de una concepción sustantiva de los fines de la institución política (Castoriadis, 1997:59) podemos señalar que en Argentina y también en el resto de la región, no ha tenido lugar el proceso de consolidación del régimen democrático, no se han realizado cambios económicos y sociales tales como la mayor redistribución de ingresos, los derechos económico-sociales, igualdad de oportunidades, necesarios para que se de la igualdad de todos los ciudadanos. Por lo tanto el principio que planteara Franco de *desigualdades socialmente aceptadas* se ve continuamente resquebrajado; los sectores excluidos se reconocen como marginados del sistema y sin acceso a los derechos que la legislación garantiza. Para el caso latinoamericano, Gino Germani<sup>7</sup> utilizó la conceptualización de Marshall elaborando un diseño sobre los dilemas de la constitución de una comunidad política en América

Latina. En su enfoque, la saga de los derechos se articula con modulaciones de la participación ciudadana (desde la *limitada* a la *plena*, pasando por la *ampliada*) a la vez que propone una suerte de *desviación* lógica y cronológica del patrón marshalliano, derivada de formas particulares de relación entre movilización y representación (Portantiero, 2000:174).

Uno de los aparatos por excelencia para reproducir estas relaciones sociales de poder es el sistema educativo. El acceso a los diferentes niveles de educación es, por lo tanto, un objeto de estudio interesante para analizar cómo se constituye y se resignifica la ciudadanía en un país periférico, luego de la reforma neoliberal del Estado y en un contexto de aparente cambio superador de la misma. Asimismo, se debe poner en consideración que pertenecemos a una sociedad estructurada alrededor del mundo del trabajo, en la cual los certificados de estudio cobran cada vez mayor importancia, al tiempo que se agudizan los procesos de desigualdad.

Hasta la segunda mitad del siglo pasado, el centro de atención en el análisis del ejercicio de la ciudadanía a partir de la búsqueda de igualdad, estuvo puesto en la dimensión político- jurídica. El énfasis en el acceso a derechos sociales y la distribución justa –y no sólo formal– de oportunidades económicas inspiró desde la posguerra las políticas de bienestar universales. Se sostenía que toda diferenciación temprana perseguía una consolidación de las diferencias de clase. Sin embargo, las transformaciones socio-económicas de las últimas décadas, la crisis del empleo y los procesos de exclusión, han abierto la preocupación en el debate social-demócrata sobre la igualdad de oportunidades no sólo de la cuestión de la justa distribución de oportunidades, sino también en torno al principio que Rawls (2000) llama *de la diferencia*. Según este principio, las expectativas de quienes están mejor situados son justas sí y sólo sí funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad. En este marco, la *equidad* significa el derecho igual a tratamiento equivalente. La equidad de las oportunidades consiste entonces no sólo en compensar en el punto de partida las desigualdades de la naturaleza o las disparidades de fortuna, sino que apunta a dar de manera permanente los medios para garantizar equidad (Rosanvallon, 1995:210). De este modo, el concepto de equidad concentra los reclamos por redistribución económico-social y reconocimiento de diversidades culturales.

En la región, en desarrollos más recientes nos encontramos con un modelo que parte de la política social de los noventa. Sonia Fleury (1997), por ejemplo, critica a los *modelos ideales* en sentido weberiano que fueron sujetos a las realidades de ciertos países industrializados del Primer Mundo y que a pesar de eso, no se pueden ver reflejados en los casos concretos. De todas maneras rescata la importancia de contar con modelos que sirven para realizar el análisis y brindan instrumental para organizar las características principales del fenómeno (Ibídem:135). Esta estrecha relación entre políticas sociales e ideologías queda explícita en la diversidad de conceptos aplicados a un mismo aspecto y, más aún, en el significado antagónico atribuido, a veces, a un mismo concepto. En ese sentido, desarrolla una nueva conceptualización, inspirada en la clasificación de Tittmus (1981) y Esping-Andersen (1993) y también distingue tres modalidades.<sup>8</sup>

E. Bustelo (1998) integra no sólo la tensión *compensación-redistribución*, sino que enfatiza el eje de la autonomía y emancipación de los actores sociales. En ese sentido desarrolla la noción de *Ciudadanía Asistida* que apunta a la no preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza; las desigualdades son vistas como naturales, considerando que las políticas del Estado deben ser marginales.<sup>9</sup> De manera opuesta, presenta la *Ciudadanía Emancipada* que toma la igualdad social como valor central, entendida principalmente como derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Igualdad implica equidad y también la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva.<sup>10</sup>

Estos últimos aportes tienen una relación directa con el rol que juega la educación en los logros de este tipo de ciudadanía. A su vez, el nivel universitario es el encargado de proveer, no sólo profesionales, sino también productores de políticas, modelos, propuestas superadoras de la situación actual. Esta temática ha comenzado a ocupar un espacio en los debates de los estudios sobre la universidad. Poder tener en claro la relación con el desarrollo de la ciudadanía, nos da más elementos para intentar trabajar por una democratización integral y sustantiva.

### **Una mirada histórica al proceso de nuestras universidades**

Los cambios ocurridos en el mundo a partir de mediados del siglo XX, suscitaban en los países de la región, una extraordinaria demanda del incremento de las oportunidades para acceder a niveles superiores de educación, de manera que la admisión restrictiva a la universidad fue difícil de sostener. Durante los años '60, la teoría del Capital Humano<sup>11</sup>, tuvo notable influencia en el crecimiento de instituciones y en el aumento de la cobertura esencialmente del segundo nivel de educación.<sup>12</sup>

En este contexto de crecimiento de los estudios secundarios habilitantes para cursar estudios superiores, la demanda por estos últimos comenzó a imponer la necesidad de atender el tema de la admisión a la universidad (Chiroleu, 1999:32). En otros términos, la expansión de la matrícula de educación media generó en las instituciones de Educación Superior un desplazamiento del acceso de elite al acceso de masa.

Si hasta mediados del siglo XX, la universidad recibía a un número reducido de jóvenes que reunían condiciones semejantes de pertenencia social, a partir de esa etapa, se incorporaron grupos heterogéneos tanto en su formación académica como en su origen social. Surgieron entonces *mecanismos de control explícitos* como el ingreso restringido para lograr un aumento de la eficacia seleccionando a los mejores, o *mecanismos de control implícito* como el ingreso irrestricto apelando al principio de justicia social. De modo que la selección operó en ambos casos aunque en momentos diferentes del transcurso de los estudios, y con costos y resultados institucionales y sociales diferentes (García Guardilla, 1991:78). Estos mecanismos fueron desde la imposición de exámenes de ingreso y cupos, hasta la diferenciación de la Educación Superior y la creación de circuitos alternativos a partir de la ampliación de la oferta de carreras terciarias.

Aunque el crecimiento de estos circuitos alternativos al sistema universitario en América Latina fue heterogéneo, en Argentina la matrícula total de la Educación Superior que comprende tanto al sector superior terciario como al universitario, se expandió a un ritmo elevado a lo largo de todo el siglo XX y comienzos del XXI, con una tasa de crecimiento del orden del 14% anual (ver Cuadro 1). Asimismo cuenta con una de las tasas brutas de escolarización superior más altas de Latinoamérica, del 50% de los jóvenes en el año 2001 (INDEC, 2005).

**Cuadro 1**  
**Aumento de la matrícula de nivel Terciario, por sexos. Argentina**

<b>Año</b>	<b>Ambos sexos</b>	<b>Masc.</b>	<b>Fem.</b>
1970	13.4	15.1	11.6
1980	21.8	21.8	21.9
1983	25.1	23.2	27.0
1984	29.0	26.9	31.0
1985	35.7	33.6	37.8
1986	37.7	35.0	40.4
1987	39.5	36.4	42.7
1994	36.2		

Fuente: Elaboración propia, 2008, sobre la base de los datos de UNESCO, 2008.

Cabe destacar que en América Latina, el sistema de Educación Superior (universitario y no universitario) se ha caracterizado históricamente por el beneficio del financiamiento estatal. Aún hoy, en nuestro país el porcentaje de jóvenes matriculados en instituciones públicas asciende a más del 82% en relación al 18% que elige estudiar en universidades de gestión privada (ver Cuadro 2). Sin embargo, la crisis por la que atravesó la región a partir de la década del 80, impactó en las prácticas y formas de organización de estas instituciones, las que debieron afrontar el desafío de actuar en escenarios cada vez más complejos, inciertos e inestables a partir de la desaceleración de la expansión económica producida por las políticas keynesianas. Los nuevos escenarios se edificaron entonces a partir del cambio en el papel del Estado que se plasmó en las nuevas tendencias de las políticas públicas en relación con la Educación Superior. La aplicación de los principios del *libre mercado* estableció presiones a los gobiernos de la región para que adoptaran estrategias tendientes a *racionalizar* y recortar el presupuesto universitario (Juarros, 2006:71).

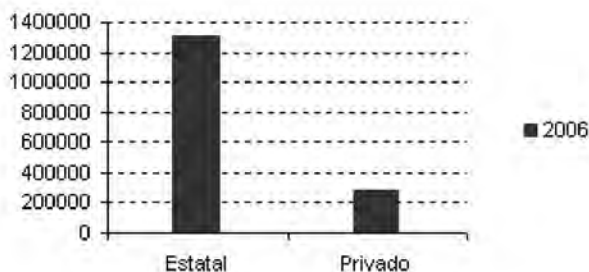
Para el caso argentino, la dictadura militar de 1976 significó el desplazamiento de los ejes centrales del principal discurso educacional, que con revisiones y reformas en diversos momentos, tenía un siglo de existencia. A partir de la nueva orientación del régimen autoritario, comenzó a enunciarse lo que sería una nueva tendencia en el modo de entender las funciones y sentidos colectivos del sistema

educativo en general, y del sistema universitario público en particular (Martinetto, 2007 en prensa). Básicamente, la educación dejó de ser *una razón de Estado* para pasar a ser *una razón individual*, poniendo en cuestión la concepción sobre aquél como principal agente educativo. Ese desplazamiento en el discurso generó una serie de consecuencias, entre las que entraba fuertemente en cuestión la tradicional concepción del sistema educacional argentino, que articulaba las nociones de modernización, civilización, laicismo, Estado educador, progreso, educación para todos como cuestión de Estado (Southwell, 2006) e igualación como homogeneización, entre otras; es decir, entró en cuestión la concepción tradicional sarmientina que había funcionado por casi un siglo de nuestra historia.

**Cuadro 2**

**Cantidad de estudiantes de carreras de pregrado y grado según tipo de gestión**

	Estudiantes 2006	%
<b>Total</b>	1.583.376	100
<b>Gestión estatal</b>	1.304.003	82,36
<b>Gestión privada</b>	279.373	17,64



Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Anuario de Estadísticas Universitarias 2007.

Después de la profunda interrupción que significó la dictadura, era necesario generar las condiciones para el desarrollo de un nuevo discurso educacional, tal como ocurriera con el discurso político. Por ello, el intento del gobierno radical de 1983 fue fundamentalmente restablecer el canon clásico del sistema educacional, más que generar uno nuevo. En ese contexto, se dieron varias disputas en torno a lo que significaba una educación democrática para los diferentes sectores en pugna. Sin lugar a dudas el gobierno de la transición democrática –y la figura de Alfonsín en particular– hicieron importantes esfuerzos vinculados a dejar de lado el autoritarismo a través del descabezamiento de ciertas figuras e instituciones; sin embargo, los intentos no fueron tan profundos como para construir una tradición político-educacional nueva. Puede decirse que el alfonsinismo tuvo una concepción de la educación, cercana a la del yrigoyenismo de principios de siglo XX,

asociadas a una idea de modernización que era entendida como una expresión del desenvolvimiento estatal. En ese discurso, el sistema educacional crecía como parte de una lógica civilizatoria y de modernización generadas por la acción estatal. A partir de esta lógica es que buscaba la redistribución de bienes simbólicos.

Braslavsky (1985) señalaba por aquel entonces, que el nuevo modelo societal que se enunciaba en 1983 contenía elementos que encerraban la oposición con rasgos del modelo anterior, debía ser: *democrático* para superar el régimen autoritario anterior, *moderno* para superar el atraso tecnológico, *productivo* para revertir la tendencia a la desindustrialización, *libre de condicionamientos externos* para detener el creciente endeudamiento externo, con *justicia social* para invertir la creciente concentración de la riqueza.

Sobre esas bases, el gobierno intentó generalizar las características estructurales que el sistema educativo argentino había tenido tradicionalmente, ampliando su capacidad de cobertura. Esto se llevó adelante quitando los condicionamientos para el ingreso a las instituciones educativas y promoviendo formas de participación de los integrantes de la *comunidad educativa*. El intento fue reabrir los mecanismos institucionales para que la población pudiera volver a contar con las instituciones. En el ámbito educativo, el mayor afán restaurador estuvo en las universidades, a partir de la reapertura de las carreras que habían sido cerradas y el restablecimiento de los principios establecidos desde la Reforma Universitaria.

*Democracia* era el significante<sup>13</sup> central. En este sentido, pareció existir un intento hacia lo que Braslavsky ha caracterizado como un *nuevo estilo educativo democrático* (Ibídem, 1985), pero este enunciado tenía diferentes sentidos para los distintos sectores involucrados. El carácter propio del concepto democracia estaba también presente y los debates educacionales hacían eje en la dicotomía democracia-autoritarismo como punto de partida. Significantes como democracia, participación, pluralismo, soberanía, entre otros, eran adoptados como el marco desde el cual se enunciaban diferentes proyectos educacionales.<sup>14</sup> Tanto en los documentos oficiales, como en los que se producían por fuera del circuito oficial, las prescripciones y recomendaciones para experiencias educativas contenían esas ideas anti-autoritarias.

El escenario, consecuencia de la crisis –ya descrita– que sufrió América Latina sobre fines de los 70 y se agudizó en los 80, significó la puesta en cuestión del preponderante papel adjudicado a la educación en la construcción de las naciones a partir de su independencia (Filmus y Miranda, 1999:126). Cuando los procesos de industrialización incipiente de la región así lo requirieron, los sistemas educativos se dedicaron a priorizar la formación de mano de obra calificada para atender las nuevas necesidades laborales. En el marco de las concepciones del *capital humano*, que ya describimos, sobre todo en la época del desarrollismo en Argentina, la educación pasó a convertirse en un insumo indispensable para el aumento de la productividad de las personas y para el desarrollo económico de los países. Sin embargo, el énfasis puesto en el rol económico de la escuela se desdibujó cuando se comenzó a quebrar la correlación positiva entre educación y



desarrollo. Mientras que la primera continuó con importante ritmo de expansión, las economías comenzaron a estancarse. En efecto, durante la década de los 80 el Producto Bruto Interno *per cápita* de América Latina decreció a una tasa media del -1,1% (BID 1993, citado por Filmus, 1999), al tiempo que las tasas brutas de matriculación en la enseñanza básica tendieron a universalizarse y en la enseñanza secundaria y superior crecieron del 45% y el 14% en 1980 al 53% y el 17% en 1990 respectivamente (datos citados por Filmus y Miranda, 1999:2). Las consecuencias de este proceso fueron previsibles: el efecto combinado de la recesión, el ajuste y la reestructuración afectó relativamente más la demanda de trabajadores más calificados frente al rápido aumento de la oferta. Los ingresos promedio de la fuerza de trabajo urbana con instrucción secundaria y universitaria disminuyeron, en general, con respeto a quienes sólo habían recibido instrucción primaria (Altimir, citado por Filmus y Miranda, 1999:3).

Por otra parte, el aumento constante de la deuda externa, la situación inflacionaria y las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito llevaron a un marcado descenso en la inversión educativa (ver Cuadros 3 y 4). Pero la desatención educativa no estuvo únicamente vinculada a los factores macroeconómicos; también existieron importantes condicionantes políticos e ideológicos. Desde los organismos internacionales de crédito se cuestionó la pertinencia del papel educador del Estado, especialmente en el nivel superior, argumentando la necesidad de su arancelamiento, la restricción en el acceso por falta de presupuesto, etc.

Estas argumentaciones y los antecedentes del Congreso Pedagógico de 1986<sup>15</sup>, generaron el consenso social necesario para la discusión de la Ley Federal de Educación en 1993 y la Ley de Educación Superior en 1995 (Martinetto; 2006). Ambas fueron debatidas por algunos sectores de la población, generalmente provenientes del ámbito educativo y de Ciencia y Técnica, pero no por la sociedad en general. Las dos leyes tienden a la privatización y mercantilización de la educación en todos sus niveles, entendiéndose esto, no sólo como el aumento de la oferta privada de educación sino también como el ingreso de la empresa privada en el *negocio de la educación*, de momento que la misma se define como un *servicio* y por lo tanto como bien que debe competir en el mercado.

**Cuadro 3**  
**Gasto público en educación, América Latina y el Caribe, 1980-1994**

	1980	1985	1994
<b>Gasto público (miles de millones de U\$S)</b>	33,5	27,9	72,8
<b>Gasto público como % del PNB</b>	3,8	3,9	4,5
<b>Gasto público per cápita (U\$S)</b>	93	70	153

Fuente: UNESCO Statistical Yearbook 1997 (París, UNESCO y Lanham, Maryland, Bernan Press, 1997)

**Cuadro 4**  
**Gasto Anual por alumno por nivel de educación 1992**

	América Latina y el Caribe	Países de la OCDE
Educación preescolar y primaria	\$252	\$4.170
Educación secundaria	\$394	\$5.170
Educación superior	\$1.485	\$10.030

Fuente: UNESCO, World Education Report, 1995 (París, UNESCO, 1995); Centre for Educational Research and Innovation, Education at a Glance (París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 1995).

Así, el sector educativo vivió un proceso de profunda reforma, a partir de la sanción de las siguientes leyes que se llevó a cabo a lo largo de los dos gobiernos de Menem: de *transferencia* de los servicios de enseñanza media y superior del Estado Nacional a los Estados Provinciales (1992); la Ley Federal de Educación (1993), que brinda el marco legal para la puesta en marcha de la autodenominada *Transformación Educativa* (1994), que incluyó una reforma curricular, un cambio en la estructura del sistema educativo y un incremento en la obligatoriedad escolar (de 7 a 10 años); la modificación de la formación docente y la necesidad de *reconversión laboral* de los docentes en ejercicio.<sup>16</sup> La educación como derecho era, para ese entonces, un discurso fuera de lugar.

### **La universidad y el complejo proceso de normalización a partir de 1983**

En nuestro país, la vuelta a la democracia dentro de las universidades públicas significó un lento proceso marcado por contradicciones y debates significativos después de haber vivido una época tan dura y siniestra. El 11 de abril de 1980 la dictadura sancionó la ley 22.202 que determinaba la autonomía académica y la autarquía administrativa, económica y financiera (artículo 11), pero debía ajustarse a rigurosas normas programáticas, acordes con los principios y objetivos del régimen imperante, detallados en los artículos 2, 3 y 4 (Mignone, 1998:54-55). Los concursos se sustanciaron en un momento en que buena parte de la intelectualidad argentina estaba muerta, exiliada o por lo menos proscripta en nuestro país.

En diciembre de 1983, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 143 y envió al Congreso un proyecto de ley de tres artículos que lo ratificaba y derogaba la ley de facto 22.207, con excepción de seis cláusulas sobre intervenciones a las universidades y atribuciones de los órganos de gobierno universitario. (Ibídem:56). El 11 de enero de 1984 la Cámara de Diputados aprobó dicho proyecto con algunos cambios de forma. Se realizó de este modo, un ordenamiento legal, dentro del cual se incorporaron modificaciones a los seis artículos que provenían de la ley de facto 22.207.

A partir de entonces, comenzó un largo proceso de restauración de las condiciones académicas y de gobierno (Paviglianiti *et al.*, 1996:22) para que las universidades pudieran recuperar su autonomía y reiniciar el proceso de transmisión y producción del conocimiento. Hubo un largo proceso legislativo durante el cual no se logró llegar a una *ley de fondo*, por ello las universidades siguieron funcionando con ese ordenamiento legal. La falta de consenso se evidenció en que a pesar de la cantidad de proyectos de ley orgánica para las universidades nacionales presentados, no se logró su tratamiento y sanción. Según Buchbinder (2005:216), de todas maneras, el proceso de normalización se inició y se sustanciaron cerca de 15.000 concursos entre 1984 y 1988. Asimismo, en 1985 se dotó a las universidades de un presupuesto más elevado, ya desde principios de 1986 se fueron conformando las asambleas universitarias, que designaron, por primera vez en más de 20 años, a las autoridades de las casas de estudios.

El haber consensuado los concursos de 1980, dio un marco de debilidad a la tan ansiada normalización universitaria. La situación que debieron enfrentar las universidades en ese periodo estuvo signada por la ausencia de proyectos de investigación, un grave deterioro de la formación docente, importantes problemas edilicios debido a la falta de mantenimiento, y el aumento explosivo de la matrícula. En 1985 (ver Cuadro 5), la cantidad de alumnos casi superaba el medio millón, cifra cercana a la de 1975. En 1986 sumaban 664.000 y hacia 1988 llegaban a los 700.000. Los primeros años del gobierno de Alfonsín se vieron teñidos por el optimismo de la *primavera alfonsinista*. En este marco, los estudiantes que finalizaban el nivel medio y querían continuar sus estudios en la universidad, debían atravesar, para el caso de la Universidad de Buenos Aires, el Ciclo Básico Común. Este ciclo introductorio fue creado como una instancia niveladora, que brindaba, de algún modo, la posibilidad de homogeneizar las diferencias de calidad de los distintos establecimientos de educación media. Asimismo, todas las universidades nacionales implementaron políticas tendientes al acceso irrestricto, al crecimiento de la investigación y al mejoramiento de las condiciones de trabajo en el ámbito académico, pero en poco tiempo se vieron afectadas por la creciente crisis económica. A principios de 1989, la hiperinflación licuó el presupuesto universitario y agudizó los conflictos gremiales.

Si tenemos en cuenta la falencia de base que fue no profundizar el sentido real de la democracia y sumamos a ello el retroceso en las acciones de juicio a los militares involucrados en la dictadura, es claro que creció el desencanto en la sociedad en general y también en las universidades (Martinetto, 2006). Se necesitaba una verdadera reforma que apuntara a la misión de la universidad en la sociedad post dictadura, pero esta profundización no ocurrió.

Muy por el contrario, la reforma universitaria de los 90 en Argentina se inscribió dentro de un proceso de reforma profunda del Estado que se dio al mismo tiempo en casi todos los países de la región (Ibídem, 2006). La implementación de políticas neoliberales en todos los sectores que atendía el Estado, dieron como resultado un aumento de la pobreza y de la desigualdad social que nuestro país no había sufrido en épocas anteriores.

**Cuadro 5**  
**Matrícula en la enseñanza de tercer nivel\***

<b>Argentina</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>Aumento</b>	<b>1985</b>	<b>Aumento</b>
N° de alum. Matriculados	274634	491473	55,90%	852500	173,50%

**Tasa bruta de matrícula en el tercer nivel de enseñanza\*\***

<b>Argentina</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>Aumento</b>
Porcentaje	22,2	36,4	+14,2

Fuente: Elaboración propia, 2008, sobre la base de Series Estadísticas, CEPAL, 2005.

\* Incluye a los estudiantes de las universidades, establecimientos equivalentes, como asimismo, de Instituciones de enseñanza normal y de establecimientos no universitarios de tercer nivel.

\*\*Total de matriculados, independientemente de su edad, sobre la población, multiplicado por 100.

Como antecedentes al proceso de sanción de la Ley de Educación Superior en Argentina, debemos destacar, a partir de 1993, la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, a través de la cual, el entonces Ministerio de Cultura y Educación, modificó la estrategia de definición de políticas para el sector. Así, de las propuestas del Poder Ejecutivo que se basaban en discursos más que en definiciones, se pasó a la aplicación concreta de políticas parciales, diseñadas por los nuevos equipos técnicos del Ministerio y establecidas a través de decretos o resoluciones, que cambiaron, en esencia, el funcionamiento de la casas de estudios. Estas modificaciones se encontrarían en el Proyecto de Ley de Educación Superior que posteriormente enviara el PEN al Congreso. (Paviglianitti *et al.*, 1996:93).

Según la autora, las grandes líneas de políticas propuestas por el Ministerio de Cultura y Educación en materia universitaria durante este período se refieren a modificaciones:

**Institucionales:** creación de la *Secretaría de Políticas Universitarias*; creación de los *Consejos de Planificación Universitaria Regional*; creación del *Consejo Nacional de Educación Superior*; otra medida es la *limitación a las universidades nacionales para la creación de nuevas sedes o unidades académicas* –sólo podrán crearlas con la autorización del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)–. También se establece una nueva reglamentación de la Ley de Universidades Privadas N° 17.504.

**Al régimen laboral:** se dio a conocer el documento *Bases para la discusión del régimen Laboral Docente*, junto con un proyecto que establece, entre otras cuestiones, nuevas categorizaciones y dedicaciones del personal docente, las características de la carrera académica, un nomenclador salarial y el régimen de licencias. El Decreto 1610/93 establece un criterio de asignación de un *adicional mensual*

*remunerativo no bonificable* aplicable a los cargos de profesores y auxiliares con dedicación semiexclusiva y simple. Se crea mediante el Decreto 2427/93 el programa de incentivos a docentes investigadores. En el proyecto de Presupuesto Nacional para el ejercicio 1995 el Poder Ejecutivo Nacional propone *la descentralización salarial de las universidades nacionales*. De esta manera, las casas de estudios comenzaban a determinar el régimen salarial y la administración de personal y representar a la parte empleadora en las negociaciones colectivas de trabajo.

**En el financiamiento y gestión económico- financiera:** el PEN envía al Congreso el *Proyecto de Ley de modificación del Régimen económico-financiero de las Universidades Nacionales*, en forma separada y previa al proyecto de Ley de Educación Superior. También se determina la *modificación de la administración financiera y de sistemas de control en la Administración Pública Nacional* establecida en la ley 24.156.<sup>17</sup>

**Académicas:** básicamente se centraron en el tema de la *evaluación de la calidad*, ya incorporado por el Ministerio de Educación en 1991 a partir de la ejecución del Subproyecto 06 del Banco Mundial. El Ministerio fija criterios y promueve la firma de convenios en los que el PEN se compromete al financiamiento de dicha tarea a través de la firma de convenios-tipo con cada universidad. La autoevaluación la financia la universidad, la evaluación externa, el Ministerio de Educación. A partir del Decreto 256/94 se reglamenta la atribución del Ministerio de Cultura y Educación con respecto a *la determinación de la validez nacional de estudios y títulos y las habilitaciones e incumbencias profesionales* (Ibídem, 96). También se crea el Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria a través de la Resolución N° 1069/93.

Con esta nueva configuración que se llevó a cabo en todos sus aspectos, la universidad reformada genera nuevos desafíos a la cuestión del ingreso y permanencia de los estudiantes en estas casas de estudios.

## **La Educación Superior ¿es un derecho o un privilegio?**

La discusión y la legislación argentina sobre este tema han girado, con variantes, alrededor de los dos modelos de ingreso que coexisten en las universidades públicas con sus correspondientes variantes: el ingreso directo puede o no ir acompañado de cursos introductorios, algunas veces incorporados al currículum y otras organizados por cada unidad académica con carácter no eliminatorio; el ingreso restringido se obtiene a partir de la aprobación de un examen selectivo y puede ir o no acompañado de un cupo determinado por carrera (Chiroleu, 1999:62). El debate acerca de la limitación o no en el acceso a la universidad en nuestro país muchas veces quedó compendiado en dos posiciones antagónicas. Las mismas son definidas como: el ingreso restringido que pone su énfasis en la preservación de elevados patrones de excelencia académica a través de la selectividad de los ingresantes, y el ingreso irrestricto y directo que prioriza criterios de justicia social. Situación antagónica que supone relaciones directas entre la calidad y la equidad, abreviando el debate a un interés institucional o político de seleccionar o no a los

aspirantes. Analicemos los argumentos que sostienen dichas posiciones.

El ingreso restringido supone los mecanismos que reglan el pasaje entre el segundo y el tercer nivel del sistema, estableciendo los requisitos para el ingreso a este último (pruebas de admisión con o sin cupos) y está vinculado a las prácticas de selectividad social para garantizar la exclusividad de la educación universitaria a ciertos sectores (Chiroleu, 1999:33). Para algunos autores, esta tendencia a promover el proceso selectivo se fundamenta en la inadecuación de las posibilidades de absorción de graduados por parte del mercado laboral, en el costo para la sociedad y en el presupuesto insuficiente a partir del cual la cantidad atentaría contra la calidad. La idea de aplicar mecanismos de racionamiento se basaría, de este modo, en el reconocimiento de la existencia de una cierta capacidad de recursos físicos y humanos, de manera que si esa capacidad no es respetada, el ajuste se daría por la vía de la disminución de la calidad. La excelencia sólo podría estar asegurada en instituciones que utilicen mecanismos para certificar un ingreso anual regulado a partir de las disponibilidades físicas y los recursos humanos del establecimiento.<sup>18</sup> En síntesis, la dificultad para mantener la calidad en contextos de masividad es el argumento más usado.

El ingreso irrestricto supone el pasaje del segundo nivel al tercero con el sólo requisito de la obtención del título secundario. Contrariamente a la posición anterior, la argumentación a favor del ingreso directo se basa en sostener que éste garantizaría la igualdad de oportunidades, la inclusión de los sectores menos favorecidos, el aumento de la equidad. Plantea que la Educación Superior cumpliría otras funciones no tradicionales como la socialización juvenil o la ampliación de la base cultural de la población, considerando la cantidad de ingresantes como factor de democratización de la Educación Superior. Sin embargo, el ingreso irrestricto sólo garantiza el acceso a la institución pero no la permanencia en ella. El elevado porcentaje de abandono en los primeros años y la tasa de egresados promedio en las universidades públicas<sup>19</sup> son una muestra de los limitados efectos democratizadores de esta política.

Sin embargo, el ingreso irrestricto sólo garantiza el acceso a la institución pero no la permanencia en ella. Según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias es en los primeros años de la carrera donde se cifran las tasas más altas de abandono constituyendo una muestra del recorte de los efectos democratizadores de esta política. Se puede legalizar el ingreso irrestricto a la institución, pero no se puede garantizar por decreto la distribución igualitaria del saber elaborado que garantiza la permanencia y el éxito en el sistema universitario. Tedesco (1985:49) refiere en este sentido, a una “*selección por el fracaso* que, analizada desde el punto de vista social, tiene el mismo carácter antidemocrático del limitacionismo y un costo social y personal muy alto”. El autor distingue además entre *acceso formal* a las instituciones y *acceso real* al conocimiento teniendo en cuenta que sin la posesión de ciertos niveles mínimos de conocimiento no se puede garantizar un aprendizaje efectivo. En la misma línea de análisis, Sigal (1998:78) elabora el concepto de *selección implícita*, señalando que los sistemas de Educación Superior sujetos a la presión de la demanda responden con un mecanismo implícito de selección

que opera a lo largo de la formación universitaria con mayor concentración en los primeros años de formación; es decir, demora la exclusión del sistema de aquellos que no están en condiciones de afrontar las exigencias de un nivel tradicionalmente restringido para los sectores populares.

### **El predominio de los sectores medios y altos en la universidad**

Para examinar la composición social de los estudiantes universitarios, dado que para ingresar a la Educación Superior se requiere disponer de título secundario, lo pertinente es tomar como base de análisis comparativo exclusivamente a aquellos que han concluido sus estudios de nivel medio. Los datos para el total de la población en Argentina publicados en un trabajo realizado por Ana García de Fanelli (2005:4) para el *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina* (SITEAL), confirman que los jóvenes de los sectores socioeconómicos más altos (los quintiles 4 y 5 de ingreso familiar per cápita) tienen una mayor presencia entre los estudiantes de la Educación Superior y sobre todo entre sus graduados (ver Cuadro 6), también resulta evidente que la barrera más clara al acceso al nivel universitario o terciario por parte del 40% más pobre de la población se encuentra en el nivel medio.

**Cuadro 6**

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

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

a. Jóvenes de 18 a 30 años que han concluido el nivel medio y que no asisten ni asistieron a la educación superior.

b. Jóvenes de 18 a 30 años que han concluido el nivel medio y que han asistido pero que ya no asisten al nivel superior.

Fuente: García de Fanelli, 2005, sobre la base de información de SITEAL, EPH, octubre 2000.

Analizando los cuadros que nos ofrecen una perspectiva histórica de matrícula en el nivel de Educación Superior (Cuadros 1, 5 y 7), se puede advertir el aumento de la misma desde el año 1980 hasta 2006 (últimos datos obtenidos). Aunque a primera vista sean positivos, por el aumento de la matrícula, debemos focalizar la atención en tres cuestiones que hacen a la diferenciación de los circuitos a los que ingresan.

Primero, de los jóvenes de 18 a 30 años que no han alcanzado el nivel secundario, entre el 79% y el 67,5% pertenecen a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos. Asimismo, dentro de este subconjunto de jóvenes de 18 a 30 años que han logrado concluir el nivel medio, si bien una proporción mayor de aquellos pertenecientes al 40% más rico sigue estudios universitarios y terciarios en comparación con el 40% más pobre, la brecha no es tan pronunciada como en ocasiones se suele señalar, aunque sí lo es cuando se considera al grupo de los que se han graduado (ver Cuadro 7). De este modo, si bien la probabilidad de acceder a la Educación Superior aumenta con el ingreso per cápita familiar, no deja de ser significativo el porcentaje de jóvenes de los quintiles de ingreso más bajo (primer y segundo quintil) que logran realizar su tránsito a este nivel (Ibídem:5). Esto se puede observar en la comparación de datos entre 1980 y 2006.

Lo que se destaca en el análisis es que si bien los jóvenes logran ingresar a la Educación Superior, un alto porcentaje de ellos no logra concluir sus estudios universitarios o superiores terciarios. Esto se percibe con claridad si comparamos los cuadros 6 y 7: mientras que para la matrícula, las diferencias se mantienen bastante constantes, con una brecha un poco mayor entre los quintiles 1 y 5, cuando se analiza por graduados, la brecha se profundiza mucho más.

### Cuadro 7

**Asistencia escolar de ambos sexos en áreas urbanas por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según grupos de edad (Porcentaje de la población de ambos sexos de la misma edad: rango: 20-24 años)**

Año	QUINTIL		
	1	3	5
1980	11,1	20,3	33,5
1986	15,1	27,7	42,8
1990	12,4	22	39,8
1997	11,3	27,6	61,4
2002	21,7	47,2	61,6
2006	24	41,5	62,2

Fuente: elaboración propia, 2008, sobre la base de los datos de UNESCO, 2008 y CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



Para aproximar una estimación de la deserción diferencial según nivel socioeconómico, en el trabajo mencionado se elaboró un indicador que relaciona para cada quintil de IPCF el total de los que abandonaron la Educación Superior, respecto de aquellos que asisten, asistieron a la Educación Superior sin graduarse y los que egresaron. Según este indicador, la deserción es un fenómeno con mayor impacto en el 40% de jóvenes con menor ingreso per cápita familiar (ver Cuadro 8). Asimismo, según datos del Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2001, la tasa de abandono para la franja de 25 a 39 años, ascendía al 39,2%.

**Cuadro 8**  
**Argentina 2000. Egresados de la población urbana de 25 años y más según máximo nivel alcanzado e ingreso per cápita familiar (IPCF) (en porcentaje)**

Quintil IPCF	Secundario	Terciario	Universitario
1	6,1	2,1	0,6
2	11,1	7,1	1,1
3	18,6	12,9	5,4
4	26,5	29,2	15,7
5	37,6	48,6	76,4
<b>Total</b>	99,9	99,9	100,0

Fuente: SITEAL, sobre la base de la EPH, total urbano octubre 2000.

Los indicadores elaborados por SITEAL permiten aproximarnos a algunos rasgos sociodemográficos y laborales de aquellos que abandonaron la Educación Superior (ver Cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Argentina 2000: Jóvenes de 18 a 30 años según máximo nivel de estudios alcanzados e indicadores laborales seleccionados**

Indicadores Seleccionados	Secundario Completo	Superior Incompleto asistían	Superior Incompleto asisten
% Jefes y Cónyuges	31,5	41,3	17,5
Tasa de actividad	81,8	86,8	43,1
% de Asalariados precarios	42,8	34,5	42,1

Fuente: SITEAL, sobre la base de la EPH, total urbano octubre 2000.

En el subgrupo de jóvenes de 18 a 30 años que abandonaron los estudios encontramos que más del 40% era jefe de hogar o cónyuge. Los datos aportados por dichos indicadores permiten advertir que la necesidad de ingresar al mercado laboral es un factor de probable relevancia en la explicación del fenómeno de la deserción según se refleja en la mayor tasa de actividad de los que abandonan los estudios respecto de aquellos que continúan estudiando. Este resultado se encadena con la mayor incidencia de la deserción en el quintil de menor ingreso, según muestran los datos del Cuadro 6.

En segundo lugar debemos tener en cuenta que los jóvenes que acceden al nivel superior, ingresan a instituciones que pueden ser universitarias o no universitarias (no hay datos desagregados), con finalidades y calidades de oferta muy distintas, y por último, la asistencia a circuitos diferenciados de educación resulta en niveles de aprendizaje también muy diferenciados al terminar la carrera. Por lo cual el acceso a la vida laboral también se verá afectado.

De ello se desprende que el sistema de admisión con bajo nivel de selectividad y la enseñanza gratuita predominantes en las universidades públicas de la Argentina no son condiciones suficientes para garantizar la permanencia de los sectores de menores ingresos en la Educación Superior. Cuando comparamos cómo se distribuyen los graduados del nivel medio, superior terciario y superior universitario entre quintiles, se puede apreciar que tres de cada cuatro profesionales universitarios se ubican en el quintil más elevado socioeconómicamente (Ver Cuadro 10 para la UBA). Este cuadro refleja tanto el fenómeno de reproducción social de la clase de origen<sup>20</sup>: los grupos de mayor nivel socioeconómico acceden y concluyen la educación universitaria en mayor medida que los más pobres, como el de movilidad social ascendente. Este resultado contrasta con la posición socioeconómica que alcanzan los egresados de nivel medio y de nivel terciario no universitario. También es claro que en términos de nivel de ingreso per cápita familiar, los últimos se ubican en una mejor posición que los que alcanzaron, como máximo, el título del nivel medio.<sup>21</sup>

Por ejemplo, de acuerdo a los datos proporcionados por el Censo de la UBA de 1954, el 18,4% de los alumnos pertenecía al sector de bajos ingresos; en 1993, con 10 años de vigencia del ingreso irrestricto, sólo el 13,3 % de los alumnos pertenecía a ese sector (Sigal, 1998:64). Lo que se puede observar es que, a pesar de la masificación producida a partir de los años 50 en adelante, los sectores más desfavorecidos no solo no incrementaron su permanencia, sino que ésta disminuyó en un 7,2% a esa fecha.

Si tomamos los censos de estudiantes de la UBA de 1996, 2000 y 2004 (últimos datos disponibles), y los comparamos con datos generales del país, del *Censo Nacional 2001* y de la *Encuesta Permanente de Hogares* de los últimos años, teniendo como referencia histórica, el censo de 1954 antes citado, podemos realizar algunas inferencias.

De los datos de la UBA, se desprende que en 1996 el total de alumnos cursantes de las distintas carreras –incluido el Ciclo Básico Común (CBC)– era de 183.347. En el año 2000 ese número aumentó, llegando a 253.260, lo cual representó un in-

cremento del 28%. Para los datos preliminares del Censo 2004, el número de estudiantes ascendía a 294.038, representando un aumento del 16,3%, lo cual muestra una marcada desaceleración en la matrícula.

### Cuadro 10

Resumen de las comparaciones entre consultas EPH 1991 y 2001 y Censos estudiantes UBA 1996, 2000 y 2004 expresados en porcentajes.

%		País		Alumnos UBA			Padres UBA			Madres UBA		
		1991	2000	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004
<b>Grado de ocupación</b>		74	76	59	61	58	84	84	95	52	65	81
<b>Uso de PC</b>		s/d	21	71	74	s/d						
<b>Uso de Internet</b>		s/d	9	18	64	s/d						
<b>Nivel de Instrucción</b>	<b>1°</b>	51	42				23	22	20	25	22	19
	<b>2°</b>	31	37				33	34	33	35	35	32
	<b>3°</b>		7				8	8	7	17	17	18
	<b>Univ.</b>	14	13				36	36	32	23	25	23

Fuente: elaboración propia, 2008, sobre la base de: *Censos de estudiantes de la UBA: 1996-2000-2004*, datos de la EPH- INDEC de los *Censos 1991 y 2001* y *Encuesta Permanente de Hogares, 2000* en adelante.

Para la categoría *nivel de ingresos*, que nos permitiría la comparación por quintiles, no hay datos *directos*, por lo cual los estudios se centran, generalmente, en los datos llamados *indirectos*, que incluyen: ocupación, tipo de actividad, nivel de instrucción, y otros como tenencia de PCs domiciliarias, uso de internet, manejo de idiomas, etc., para aproximar una idea del nivel de ingresos que podrían tener según la actividad que realizan. Estos son los indicadores utilizados en nuestro caso para los alumnos de la UBA y comparados con los generales del país.

Si se observan los datos volcados en el Cuadro 10, de la comparación de indicadores se puede concluir que por lo menos alrededor del 70% de las familias de alumnos de la UBA en el periodo analizado, corresponderían a los quintiles más altos (considerando nivel de ocupación, tipo de actividad, nivel de instrucción de los padres, uso de PC, uso de internet). Esto determinaría que por lo menos el 18% de las familias se ubicarían en los quintiles más bajos (teniendo en cuenta la posibilidad de errores por uso de indicadores indirectos), lo cual nos muestra un

relativo aumento, sobre todo para los datos de 2004, acercándose al valor histórico más alto de 1954 (18,5%), y revirtiendo la tendencia negativa de 1993, pero aún insuficiente para poder asegurar una democratización genuina y sustantiva en el acceso y permanencia de estos sectores en la universidad. Esta composición del alumnado no ha tenido grandes fluctuaciones en los últimos años. La escasa participación de alumnos de niveles de ingresos bajos (Sigal, 1998:81), es similar en períodos en que el acceso a la universidad adquirió carácter selectivo (mediante exámenes, durante las dictaduras militares), y en períodos en los que no existieron restricciones (a partir de la reapertura democrática), aunque observándose una incipiente tendencia al aumento en la participación de este sector de la población.

### **Reflexiones finales**

La democracia debe ser un régimen indisoluble de una concepción sustantiva de los fines de la institución política. Sin embargo, en Argentina y también en el resto de la región, no ha tenido lugar el proceso de consolidación del régimen democrático. Como señaláramos, no se han realizado los cambios económicos y sociales tales como la redistribución de ingresos, los derechos económicos sociales, igualdad de oportunidades, necesarios para que se de la igualdad de todos los ciudadanos, el derecho a tratamiento equivalente.

La igualdad de todos los ciudadanos consiste entonces no sólo en compensar en el punto de partida las desigualdades de la naturaleza o las disparidades de fortuna, sino que apunta a dar de manera permanente los medios para garantizar equidad y concentra los reclamos por redistribución económico-social. En el campo de los estudios sobre la universidad, la temática de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos forma parte central del debate de las últimas décadas acerca del poder democratizador de la educación y sus posibilidades o no de debilitar circuitos de reproducción social.

Este trabajo presenta argumentos para llevar a cabo una discusión abierta y fundamentada acerca de la cuestión del acceso de los estudiantes al sistema universitario, y acerca de la capacidad de éste para dar respuesta a la necesidad de recomposición del tejido social, democratizando el ingreso y permanencia de los distintos sectores sociales para su formación profesional e inclusión en el mercado laboral. En relación con ello, en las últimas décadas aparecen dos posiciones antagónicas (arancelamiento y selectividad, por un lado, y provisión pública y acceso irrestricto, por el otro). La primera se fundamenta en la dificultad de mantener la *calidad* en contextos de masividad. En la segunda, el argumento se basa en la democratización de la educación como garantía de la igualdad de oportunidades. No obstante, muchos trabajos coinciden en señalar que existe una selección que tiene lugar a posteriori del ingreso en función de los resultados académicos que los estudiantes obtienen principalmente en los primeros años de sus carreras. Si ingresan alumnos que no poseen las cualidades necesarias para apropiarse de los saberes elaborados propios del nivel superior, el acceso directo es sólo ilusorio; los fracasos y abandonos frecuentemente se corresponden con las condiciones so-

cioeconómicas de origen y muy frecuentemente con sus trayectorias educativas anteriores.

Más allá de las debilidades que presenta el sistema universitario argentino, la incorporación creciente de estudiantes es un activo valioso. Si bien de los datos analizados, no se desprende que los que alcanzaron una educación superior incompleta lograron mejores oportunidades laborales que los egresados del nivel medio, el ingreso irrestricto aunque continúe siendo, como ya se señaló *ilusorio*, confiere a los que acceden un capital social y cultural acumulado en su paso por la Universidad.

En la sociedad actual, el conocimiento es un factor esencial para el desarrollo productivo y por ende éste se constituye en un elemento de poder. La disparidad en el nivel de desarrollo de recursos humanos entre los países de Latinoamérica y otras regiones sigue creciendo. Esa disparidad se explica observando las cifras de matriculación en el nivel secundario, el porcentaje de ingresantes al nivel superior y el número de científicos producidos por el sistema.



## Referencias

1. Tomamos la clasificación elaborada en 1949 por T. H. Marshall.
2. Al respecto ver: “La Universidad no promueve la igualdad”, nota firmada por Jorge Gelman en el Diario *Clarín* de Buenos Aires, 28/3/ 2005. Sitio web: [www.clarin.com](http://www.clarin.com)
3. Por ejemplo: “Faltaron políticas a largo plazo”, Diario *Página 12*, 17/3/2008. <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-100776-2008-03-17.html>; “La mayoría sigue ciencias sociales”, de la misma fecha. <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-100775-2008-03-17.html>; “Los que no logran seguir estudiando”, Diario *Página 12*, 14/10/2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-57921-2005-10-14.html>
4. Al respecto, se puede leer: “La Universidad, un lugar para sobrevivir. Entrevista con Claudio Rama, especialista en Educación Superior”, publicado por el Diario *La Nación*, 21/09/2006. Link: <http://www.lanacion.com.ar/842157>
5. En términos de Bourdieu, hablamos de diferencia en el *capital cultural* de cada grupo social, a partir de la construcción de sus respectivos *habitus*.
6. Según el autor, este principio sintetiza la convergencia de tres aspectos: “1) *las demandas y expectativas democráticas de la ciudadanía, y en particular lo que ésta considera que son sus derechos frente al poder institucionalizado en el Estado*, 2) *la dinámica del mercado capitalista y su impronta generadora de desigualdades*, y 3) *la eficacia del poder político para limitar cualquier tamaño de la desigualdad producida por el orden económico que sea incompatible con la gestión política de los conflictos, y extender, con los recursos proveídos por el orden económico, todos los derechos de ciudadanía que no pongan en cuestión las garantías básicas a la propiedad del capital y el funcionamiento del mercado*” (Franco, 1998:177).
7. Citado por Portantiero (2000:169).
8. A) *Ciudadanía Invertida*: en la cual subyace el modelo de asistencia social. Aquí el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social. B) *Ciudadanía Regulada*: propia de los modelos de seguro social. La ciudadanía se vincula con el principio de mérito, razón por la cual, tal relación es denominada Ciudadanía Regulada en base a la condición de inserción en la estructura productiva. C) *Ciudadanía Universal*: asociada al modelo de la seguridad social. Aquí se procura garantizar a la totalidad de los ciudadanos, un mínimo vital en términos de renta, bienes y servicios, fundamentado en un ideal de justicia social. (Fleury, 1997:140-143).
9. Bajo esta mirada, las políticas sociales son meros mecanismos de control social que permiten la gobernabilidad necesaria para la legitimación de reformas estructurales exigidas por el mercado y los organismos internacionales de crédito; políticas focalizadas para grupos en riesgo en lugar de procurar

la distribución del ingreso.

10. La Ciudadanía Emancipada es por definición una propuesta socialmente inclusiva: el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los códigos socialmente relevantes que permitan a los ciudadanos participar y ampliar el campo de sus derechos y responsabilidades.

11. Modelo tecno-democrático previsto en el marco teórico del funcionalismo que consideraba la inversión pública en educación como factor clave del desarrollo económico y como el vehículo principal de igualdad de oportunidades sociales.

12. Las cifras dan cuenta de procesos y de prioridades diferentes entre los países. En 1970, Argentina tenía un nivel de escolarización secundaria superior al de Portugal. Sin embargo, en 1994 Portugal ya había universalizado ese nivel entre sus jóvenes. Uruguay, en 1970, tenía porcentajes de escolarización similares a los de España en el nivel secundario (58,7% y 52,3% respectivamente). Sin embargo, España logró acercarse mucho más a la meta de universalización, mientras Uruguay (tanto como Argentina) aún están lejos de lograrlo (PNUD, 2000).

13. En los términos en que E. Laclau hace uso de este concepto.

14. En este trabajo no tomamos el desarrollo del Congreso Pedagógico Nacional de 1986 que excede su extensión y profundidad.

15. Para más información acerca de las mesas de discusión y las conclusiones de dicho Congreso se puede consultar: <http://www.fmmeducacion.com.ar/Sisteduc/Segundocongreso/0segundocongreso.htm>

16. Para ampliar información sobre las leyes y reglamentaciones se puede consultar la página web de CTERA: <http://www.ctera.org.ar/docum/docum.htm>

17. Hay que tener en cuenta que una de las fuentes de financiamiento privilegiadas por el PEN en ese momento fueron los organismos multilaterales de crédito, como por ejemplo el crédito del Banco Mundial-BIRF, de 150 millones de dólares destinado a mejorar la capacitación docente, desarrollo de posgrados, fortalecer las ciencias básicas e ingenierías y apoyar los proyectos de reforma global de universidades medianas.

18. En un Informe realizado por el Decanato de la Facultad de Medicina de la UBA en 1999, se señalaba que dicha Facultad podría aceptar en primer año un máximo de 900 alumnos. El cupo se calculó en base al número de plazas para la práctica final de la carrera (en 52 hospitales de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires asociados a la Facultad). Según el entonces Decano, ese era el número al que se le podría brindar una educación de calidad (Diario *Clarín*, nov. 2000).

19. Según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, la tasa de egresados de carreras de grado, para Instituciones Universitarias de Gestión Estatal en el año 2005, fue de 30,7%.

20. Los “herederos” en términos de Bourdieu.

21. El porcentaje de jefes de hogar y cónyuges en todos los grupos de egresados de 25 años y más es muy elevado: 81,2% nivel secundario, 82,2% nivel terciario, 86,7% nivel universitario (SITEAL, 2005).

## **Bibliografía**

C. BRASLAVSKY (1985), *La situación educativa heredada en 1983: apuntes para su diagnóstico*, paper, Buenos Aires, FLACSO.

J. BRUNNER (1989), *Educación Superior y Cultura en América Latina*, Documento de Trabajo 412, Santiago de Chile, FLACSO.

P. BUCHBINDER (2005), *Historia de las Universidades Argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana.

E. BUSTELO (1998), “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en E. BUSTELO y A. MINUJIN (Editores), *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Colombia, UNICEF y Ed. Santillana.

C. CASTORIADIS (1997), “La democracia como procedimiento y como régimen”, en C. CASTORIADIS, *El avance de la insignificancia*, Buenos Aires, Editorial Eudeba.

R. CORTES y A. MARSHALL (1991), “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, en *Estudios de Trabajo*, Buenos Aires.

A. CHIROLEU (1999), *El ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*, Rosario,

UNR Editora.

D. FILMUS y A. MIRANDA (1999), “América Latina y Argentina en los 90: más educación, menos trabajo = más desigualdad”, en D. FILMUS (comp.), *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, EUDEBA, FLACSO.

S. FLEURY (1997), *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

C. FRANCO (1998), *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.

A. GARCÍA de FANELLI (2005), “Indicadores y estructura en relación con el abandono y la graduación universitaria”, en C. MARQUIS, *La agenda universitaria*. Colección Educación Superior, Buenos Aires, Universidad de Palermo.

C. GARCÍA GUADILLA (1991), “Modelos de acceso y Políticas de acceso a la Educación Superior. El caso de América Latina y el Caribe”, en *Educación Superior y Sociedad*, CRESAL-UNESCO, Vol. 2, N° 2, Caracas.

C. JARQUE (2001), “Los retos de la educación secundaria en América Latina”, en Seminario “*Alternativas de la reforma de la educación secundaria*”, 17 de marzo, Chile. Disponible: <[www.iadb.org/int/DRP/esp/Red4/Documentos/Grandes\\_Retos\\_Educacion\\_Secundaria.pdf](http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red4/Documentos/Grandes_Retos_Educacion_Secundaria.pdf)

F. JUARROS (2006), “¿Educación Superior como derecho o como privilegio? Las Políticas de admisión a la Universidad en el contexto de los países de la región”, en *Andamios. Revista de Investigación Social*, N° 5, México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

P. KROTSCH, “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?”, en *Revista Sociedad. Publicación de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, disponible en: <http://www.fsoc.uba.ar/publi/sociedad/Soc03/krotsch.html>. Última Consulta, marzo 2008.

T. H. MARSHALL (1998), “Ciudadanía y Clase Social”, en T. H. MARSHALL y T. BOTTOMORE, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza.

A. B. MARTINETTO (2007), “La década del ’80 en la universidad pública. Normalización post-dictadura y transición hacia la reforma de los años ’90”, en *Revista ECCOS: Publicação científica do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)*, do Centro Universitário Nove de Julho (Uninove). Sitio Web: <http://www.uninove.br/> (En prensa)

\_\_\_\_\_ (2006), *Universidad pública en crisis. Análisis en torno al proceso de reforma universitaria de los 90*. Trabajo final de la Carrera de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, mimeo.

E. MIGNONE (1998), *Política y Universidad. El Estado Legislador*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

G. O’DONNELL (1991), “Democracias delegativas?”, en *Novos Estudos Cebrap*, N° 31, Brasil.

N. PAVIGLIANITI et al. (1996), *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores.

J. C. PORTANTIERO (2000), “Estado y Sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho” en *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

J. RAWLS (2000), *Teoría de la justicia*, segunda reimpression en español, México, Fondo de Cultura Económica.

P. ROSAVALLON (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, Manantial.

V. SIGAL (1998), “El acceso a la educación superior”. *Serie Estudios y Propuestas*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.

M. SOUTHWELL (2006), “*Con la democracia se come, se cura y se educa...*”. *Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática*. (En Prensa)

J. C. TEDESCO (1985), “Reflexiones sobre la Universidad Argentina”, *Revista Punto de Vista*, Año VII N° 24.

E. TENTI (1993), “Universidad en crisis y campo intelectual: entre la autonomía y la excelencia”, en *Universidad, Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año II, N° 3,

Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Miño y Dávila editores.

### **Fuentes**

CEPAL, *Series estadísticas; Estadísticas Sociales*. Disponible en: <http://www.eclac.org/estadisticas/bases/> Última consulta: Agosto 2008.

Encuesta Permanente de Hogares (EPH) <http://www.indec.mecon.gov.ar/dbindec/login.asp>. (Última consulta marzo 2008).

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC): consulta en el sitio web: <http://www.indec.mecon.ar/> Última consulta: marzo 2008.

Ministerio de Cultura y Educación (MCE) (2005), *Anuario de Estadísticas Universitarias*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/spu/index.html>

SITEAL (2005), en: <http://www.siteal.iipe-oei.org> . Última consulta: mayo 2006.

UNESCO, *Database, Education & Literacy; Enrolment by level*. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/pagesen/ed.htm>. Última consulta: agosto 2008.

Universidad de Buenos Aires, *Censos estudiantiles*, disponible en: <http://www.uba.ar/institucional/contenidos.php?idm=28>.

Universidad de Buenos Aires, *Censos de estudiantes universitarios*. Disponible en: <http://www.uba.ar/institucional/uba/datos.php>. Última consulta: marzo 2008.

Recibido: 03/07/08. Aceptado: 19/09/08