

La tensión entre masividad y terminalidad en el sistema de educación superior

Germán Lodola

Introducción

EN EL CONTEXTO ARGENTINO ACTUAL, de un fuerte proceso de ajuste fiscal que amenaza el esquema de financiamiento de la educación de gestión pública en sus tres niveles, ha vuelto a ganar terreno en la discusión académica y el debate público la cuestión de la eficiencia del sistema de educación superior. Una difundida lectura crítica identifica dos aspectos o problemas centrales en la naturaleza y el funcionamiento del sistema. Por un lado, la gratuidad y consecuente masividad del ingreso, o la regresividad de la inversión pública en enseñanza superior. Es decir, una proporción significativa del gasto es destinada a estudiantes de sectores medios-altos y altos, quienes acceden en mayor medida y tienen mejores condiciones que los estudiantes de bajos ingresos para terminar sus estudios superiores a tiempo. Por otro lado, la comparativamente baja tasa de graduación, o la ineficiencia del gasto público invertido en el sector. Dicho de otro modo, el Estado destina cuantiosos recursos para financiar la educación superior, tanto en tér-

minos absolutos como relativos al PBI, pero obtiene bajos retornos. Sobre la base de estos dos problemas, algunos críticos concluyen que una condición necesaria para mejorar la eficiencia del sistema público de educación superior en la Argentina –esto es, producir más graduados– es restringir la masividad.

Este trabajo sostiene –y presenta evidencia empírica al respecto– que plantear la discusión de la terminalidad (ineficiencia) y la masividad (regresividad) del sistema como dos dimensiones separadas de un mismo fenómeno es analíticamente incorrecto y engañoso. La discusión aislada sobre la terminalidad –en especial cuando se la plantea en línea comparada con otros países de la región– precisamente ignora el hecho de que el sistema argentino es “masivo” y, como tal, incorpora un porcentaje relevante, y significativamente mayor al de otras naciones vecinas con similar nivel de desarrollo económico, de la población joven de menores recursos. La ampliación del acceso –en cuanto factor de inclusión social y expansión del derecho a la educación– a los estudios superiores para estos sectores de la sociedad ha sido naturalmente acompañada de “costos de terminalidad”. Esto es en buena medida así porque la terminalidad no es exclusivamente un atributo sistémico (vinculado, por ejemplo, con la extensión de las carreras, la carencia de titulaciones intermedias, o la insuficiencia de becas de estudio), sino el resultado agregado de una serie de factores de riesgo a nivel individual, familiar y del hogar, como ingresar al mercado laboral prematuramente, trabajar y estudiar al mismo tiempo, viajar largas distancias para llegar al lugar de estudio, no disponer de un uso alternativo del tiempo para estudiar, provenir de hogares con bajo capital humano y escasos recursos materiales, o ser la primera generación con estu-

dios terciarios (incluso secundarios) en una familia.* Estos determinantes de naturaleza estructural hacen considerablemente más difícil para los estudiantes de menores recursos económicos y culturales permanecer en la universidad y completar sus estudios superiores.

Por otro lado, la discusión aislada sobre la masividad del sistema ignora los avances registrados en varios indicadores de desempeño educativo a lo largo de los últimos años, particularmente entre los alumnos de los sectores más vulnerables. Estos avances fueron el resultado de la implementación de políticas públicas orientadas a disminuir los “costos de oportunidad” –y aumentar los “incentivos de factibilidad”– que para estos estudiantes comporta asistir a un establecimiento de enseñanza superior. Dentro de estas políticas se destaca de manera especial la creación de universidades públicas nacionales en la región del Conurbano Bonaerense, las que rápidamente se constituyeron en las principales receptoras de estos nuevos alumnos.

Esquemáticamente, la tensión existente entre terminabilidad y masividad de la educación superior de gestión pública puede ser abordada desde dos interpretaciones diferentes que, en gran medida, remiten a modelos educativos (y de país) opuestos. De un lado, algunos analistas crí-

* A modo de ejemplo, si un habitante de Hurlingham que vive al este de la ruta 201 estudia Diseño Industrial en la UBA tarda 1 hora y 50 minutos en llegar y gasta [en mayo de 2019] unos 30 pesos diarios por trayecto. Si estudia la misma carrera en la UNAHUR tarda 40 minutos con un costo de 20 pesos. La diferencia equivale a treinta horas menos de viaje por mes y 260 pesos de ahorro. Este cálculo fue realizado en el mes de mayo de 2019 sobre trayectos en transporte público indicados en Google Maps para una cursada de tres veces por semana y un día adicional por mes, tomando como punto de referencia la estación de trenes Jorge Newbery, el lugar más cercano posible a la UBA.

ticos proponen una respuesta *regresiva* a esta tensión que, como adelantamos, esencialmente consiste en reducir la masividad para aumentar la terminalidad. Así, esta postura renuncia a la preocupación real por la inclusión social y la consagración de derechos, o las subsume a una posición meramente declarativa. El señalamiento de los déficit del sistema no está puesto al servicio de ensayar soluciones novedosas de política pública, sino que es utilizado para justificar un proyecto político de achicamiento de la educación superior y reducción de derechos. Resulta paradójico que los defensores de esta posición subrayen el componente regresivo del gasto educativo en el nivel terciario, cuando el resultado más probable de restringir el acceso al sistema con el objetivo de producir más graduados sea aumentar esa misma regresividad, ya que las restricciones al ingreso afectarán mayormente a los aspirantes de los sectores más desprotegidos, quienes, en promedio, tienen menor formación, peor desempeño y enfrentan mayores condicionantes estructurales.

Una respuesta *progresiva* a la tensión entre terminalidad y masividad, en cambio, consiste en reconocer la existencia de este problema, identificar sus causas y diseñar soluciones que no impliquen renunciar al objetivo de la inclusión y la incorporación de derechos, y que fomenten eficiencia en resultados. Algunas de estas políticas remiten al área de la educación superior, como las titulaciones intermedias, las carreras técnicas, las tutorías, los cursos de nivelación, o la reducción de la cantidad de materias que componen las carreras. Otras políticas requieren atacar de manera sistémica algunas de las posibles causas estructurales de la baja terminalidad en los estudios superiores, como por ejemplo la calidad educativa de la escuela primaria y secundaria, la

inversión en infraestructura e investigación, o la ausencia de una política educativa y del cuidado para la primera infancia.

Asimismo, una respuesta progresiva entiende que el sistema de educación superior produce resultados múltiples –entre ellos, graduados– y que, por lo tanto, hay un efecto multiplicador de la inversión por parte del Estado que debe ser sostenida más allá de la orientación política de los gobiernos de turno. La postura regresiva que identifica la terminalidad como criterio último de eficiencia concibe la universidad exclusivamente como un dispositivo de producción de graduados para su inserción en el mercado laboral. El sistema de educación superior, sin embargo, cumple funciones múltiples: produce graduados de calidad (y entiende que frustra expectativas de movilidad social si no logra alcanzar este objetivo), pero además realiza investigación científica básica que es imprescindible para el desarrollo y la reducción de la desigualdad, constituye el espacio natural de inserción y formación de investigadores (muchos de ellos vinculados al sistema científico-tecnológico nacional), transfiere conocimiento (publicaciones de acceso libre, por ejemplo), implementa acciones y programas (enseñanza en cárceles, arte y deportes, para citar algunos casos), instrumenta la vinculación tecnológica con empresas privadas, organismos del Estado, y organizaciones sociales y de la sociedad civil, y genera externalidades positivas para los estudiantes (independientemente de si consiguen graduarse a tiempo) vinculadas con el tránsito mismo por las instituciones y ámbitos de la educación superior.

La tensión entre masividad y terminalidad del sistema de educación superior

La problemática vinculada a la permanencia y la terminalidad de los estudiantes de nivel superior es una preocupación relevante compartida por la gran mayoría de los sistemas educativos e instituciones universitarias del mundo desde hace unas tres décadas. Esta preocupación está íntimamente relacionada con el proceso global de expansión de la matrícula universitaria, que ha experimentado una marcada tendencia a la masificación (es decir, sistemas con una cobertura entre el 16% y el 50%) del acceso de la población joven demandante de estudios avanzados.

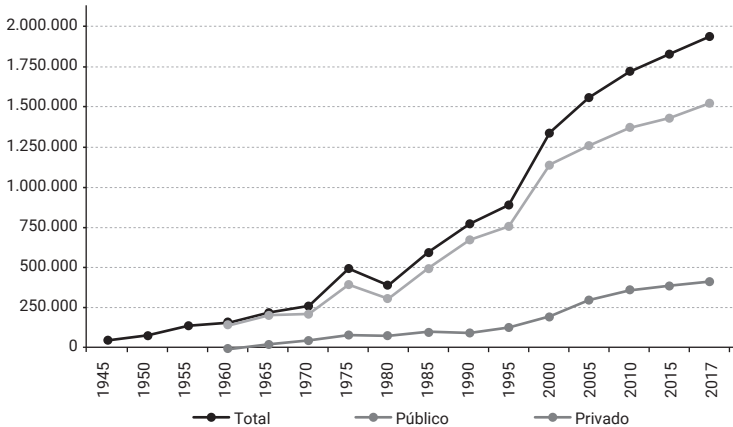
El sistema de educación terciaria o superior argentino constituye un conglomerado institucional complejo y heterogéneo que comprende tanto al sector universitario público y privado de las carreras de pregrado, grado y posgrado, como a los institutos terciarios que ofrecen formación técnica en diferentes áreas profesionales (empresa, tecnología, salud, artes, ciencias, deportes) y formación docente para la enseñanza de todos los niveles de la educación oficial. En conjunto, el sistema cubre la totalidad de la geografía del país y recibe alrededor de dos millones de estudiantes (DIU-Secretaría de Políticas Universitarias, 2017), ubicándose entre los modelos de educación superior con mayor nivel de acceso y cobertura. En efecto, la Argentina tiene una tasa bruta de escolarización superior (esto es, el porcentaje de estudiantes de nivel superior en relación a la población joven de entre diecisiete y veinticuatro años, principales demandantes de este tipo de estudios) cercana al 65%. Este valor se ubica entre los más altos de Iberoamérica, solo detrás del alcanzado por Cuba y España, es cercano al prome-

dio de los países de la Unión Europea y es incluso mayor que la tasa reportada por algunas de las democracias más desarrolladas del mundo como Inglaterra, Australia y Estados Unidos (CINDA, 2016; García Fanelli, 2014).

Desde el retorno de la democracia a comienzos de los años ochenta hasta la actualidad, tal como puede apreciarse en el Gráfico 1, el sistema de educación superior argentino experimentó un elevado ritmo de crecimiento, al punto que la matrícula universitaria virtualmente se triplicó. A pesar de la fuerte expansión de la oferta del sector privado –que, según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias, en los últimos veinticinco años creció el 197%, frente al 87,5% del sector público– aproximadamente el 78% del total de la matrícula continúa bajo la órbita del sistema estatal, que desde 1949 garantiza la gratuidad gracias a un decreto presidencial de Juan Domingo Perón que eliminó los aranceles en la educación superior (Fachelli y López-Roldán, 2017; López Accotto *et al.*, 2018).* Esta realidad contrasta fuertemente con lo que sucede en otras naciones de América Latina, como por ejemplo México, donde el 65% de la matrícula corresponde al sistema público, Colombia (56%), Chile (32%) y Brasil (26%).

* Esto se debe al hecho de que las universidades de gestión privada, las cuales suman alrededor del 49% del total, son instituciones de menor tamaño. Más del 80% de las universidades privadas son consideradas “chicas” (menos de 10.000 estudiantes) y apenas el 1% “grandes” (más de 50.000 estudiantes), frente al 39% y al 13% de las universidades de gestión estatal, respectivamente (Alonso, 2015).

Gráfico 1. Evolución de la matrícula universitaria pública y privada en la Argentina, 1945-2017 (número de alumnos)



Fuente: Dirección de Información Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias (DIU-SPU), Ministerio de Educación de la Nación.

Por el lado de los institutos terciarios de formación profesional y docente, que en la actualidad cubren aproximadamente el 30% de la matrícula de enseñanza superior, también se observa un crecimiento vigoroso. Entre 2002 y 2014, período de mayor trazabilidad de datos oficiales al que tuvimos acceso, la matrícula terciaria aumentó el 50%. Este incremento estuvo fundamentalmente liderado por el crecimiento de los institutos de gestión pública, que contabilizando el 38% de los establecimientos terciarios existentes en el país matricularon más del doble de alumnos que los institutos privados: el 67% versus el 28,8%.

Si bien la composición social de la matrícula universitaria (no así, como veremos, la terciaria) mantiene un compo-

nente regresivo, ya que mayormente alberga alumnos de sectores medios-altos y altos, desde la primera década y media de este siglo aumentó significativamente la participación de estudiantes pertenecientes a los quintiles más bajos de ingreso. Según datos recientes de la UNIPE (2016), entre 2003 y 2013 la matrícula universitaria aumentó el 37%, pero el mayor incremento se registró entre los inscriptos ubicados en el primer y segundo quintil, con el 47% y el 95% respectivamente. Así, para el año 2016, el 21,6% de los jóvenes del quintil inferior de ingreso (y el 25,8% del segundo quintil) asistían a una institución de enseñanza universitaria (CINDA, 2016). Este porcentaje es solo inferior en Iberoamérica al registrado por Chile (27,4%) y Bolivia (24,8%), y notablemente mayor al de Uruguay (4,4%), Brasil (5,4%), Colombia (10,4%) y México (15,6%). Si se observa la participación relativa en la matrícula de los jóvenes del quintil más rico en relación a los del quintil más pobre, en la Argentina esa relación apenas se reduce a 2,5 veces (en Chile a 2,3 y en Bolivia a 1,8 veces), mientras que en Uruguay, Brasil y Colombia los estudiantes universitarios que se encuentran en el quintil más rico de la escala de ingresos superan en 13, 9 y 7 veces a los del más pobre, respectivamente (CINDA, 2016).

Es además relevante señalar que el sistema de educación universitaria promueve de manera elocuente la participación de las mujeres en la matrícula, como así también en los otros indicadores educativos: graduados, docentes, e investigadores.* Entre 2010 y 2014, la inscripción femenina creció 12 puntos porcentuales más que la de los hombres: el 48,1% versus el

* Argentina lidera el ranking de porcentaje de mujeres graduadas sobre el total de titulaciones en Iberoamérica con una participación femenina del 65% (CINDA, 2016).

36,2%. Según los datos disponibles, por cada 100 estudiantes hombres inscriptos en carreras universitarias de pregrado y grado en 2014 se inscribieron 134 mujeres (Fachelli y López-Roldán, 2017). Promover el ingreso, la permanencia y la graduación de las mujeres contribuye a disminuir la brecha de género en la educación, lo cual constituye un determinante crucial para superar las brechas de género en otros ámbitos de la vida como el laboral y el salarial. Como se sabe, existe un fuerte proceso de feminización de la pobreza en el mundo. Es decir, las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas entre los estratos socioeconómicos más bajos. Esto es evidente en nuestro país, donde el quintil de menor ingreso está compuesto por el 66% de mujeres, mientras que en el quintil más rico las mujeres solamente representan el 37%.

Las carreras terciarias y las tecnicaturas, por su parte, reciben un mayor número de estudiantes de bajos recursos que el sistema universitario tradicional debido a que son propuestas académicas más cortas y con menor carga horaria. Tal estructura permite que los alumnos trabajen durante la cursada y habilita un ingreso más rápido de los egresados al mercado laboral. Este diseño cobra especial relevancia en la Argentina, ya que aproximadamente el 20% de los estudiantes de nivel superior son jefes de hogar y algo más del 50% trabaja o se encuentra buscando trabajo, una cifra que ha aumentado gradualmente desde la crisis económica de 2001 (UNIPE, 2016; Fachelli y López-Roldán, 2017). El peso de los alumnos que estudian y trabajan en la estructura de la matrícula superior en nuestro país es bastante excepcional en el contexto de la región y obviamente constituye un factor, generalmente soslayado por los críticos del sistema, a considerar cuando se analizan las tasas de abandono y graduación en la enseñanza superior. Es también excepcional que alrededor del 65% de los graduados

de nivel superior pertenecientes a los quintiles más bajos de ingreso provengan de instituciones terciarias (Suasnábar y Rovelli, 2016). Desde 2004 en adelante, el sector superior no universitario estatal creció a una tasa anual promedio del 8% al tiempo que se estancó la expansión del sector terciario privado. En particular, el mayor crecimiento de la matrícula ocurrió en los institutos terciarios dedicados a la formación docente, con una muy alta composición femenina entre su estudiantado (CINDA, 2016).

La “democratización” del acceso a los estudios superiores en la Argentina, descrita en los párrafos anteriores, ha sido particularmente notable en la zona metropolitana del Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y los veinticuatro distritos de la provincia de Buenos Aires o Conurbano), donde se encuentran el 40% de los estudiantes del país y el 38% de los establecimientos educativos. El principal factor que explica este resultado es la formidable expansión de la oferta universitaria pública en el Conurbano Bonaerense, a través de la creación de once nuevas universidades, seis de ellas en el período 1988-1995 y las cinco restantes a partir de 2007 (UNIPE, 2016). Treinta años después de iniciado este ciclo de creación institucional, las universidades del Conurbano reúnen el 13,4% de la matrícula de las universidades públicas argentinas, albergando poco más de 220.000 estudiantes (DIU-SPU, 2016). Estas instituciones, que duplicaron su matrícula en solo diez años, han principalmente absorbido alumnos jóvenes de bajos ingresos que suelen constituir la primera generación de estudiantes universitarios en sus familias. En efecto, de acuerdo a datos de 2016, la matrícula de las universidades del Conurbano Bonaerense está conformada entre el 70% y el 95% por primeras generaciones de estudiantes universitarios (Chiroleu, 2018). Incluso en muchos casos los

alumnos constituyen la primera generación en finalizar la escuela secundaria. En este sentido, un informe de la Universidad Nacional de Moreno (2017) indica que seis de cada diez estudiantes inscriptos manifestaron tener alguno o ambos de sus progenitores sin secundaria completa.

En resumen, puesto en términos comparados con los países de la región y varias de las democracias avanzadas del mundo, existe consenso en la literatura especializada respecto al hecho de que el sistema público de educación superior en la Argentina se distingue por garantizar un acceso generalizado (o masivo) a lo largo del territorio, al tiempo que la gratuidad de la enseñanza asegura igualdad de oportunidades en el ingreso y la permanencia para aspirantes y alumnos, en especial para aquellos que provienen de sectores vulnerables de la sociedad que de otra manera difícilmente estarían en condiciones de acceder a este tipo de estudios y formación profesional.

Dada la gratuidad y masividad del sistema, es posible argumentar que la inversión pública en educación superior tiene un componente regresivo. Es decir, el Estado nacional y los gobiernos provinciales destinan un volumen importante del gasto, tanto en términos absolutos como relativos al PBI, para financiar el sistema, pero una suma considerable de este dinero público se destina en realidad a solventar la educación de estudiantes pertenecientes a sectores medios-altos y altos –antes que a alumnos de sectores populares–, quienes se encuentran en mejores condiciones estructurales para ingresar, permanecer y finalizar los estudios. Aun cuando existe suficiente evidencia empírica para sostener que el gasto en educación tiene mayor progresividad en los primeros niveles educativos, la crítica a la regresividad de la inversión en educación superior se enfrenta a una paradoja. Si se opta por res-

tringir el ingreso a la universidad (y el costo por habitante para financiar el sistema) se fomenta aún más el componente regresivo del gasto puesto que tal restricción (numérica y de recursos) expulsa sobre todo a las personas de ingresos medios-bajos y bajos, dada su menor preparación para ingresar y mayor probabilidad de abandonar la enseñanza superior.*

Existe también consenso en que el sistema superior argentino comparativamente exhibe un bajo nivel de rendimiento, medido en términos de los graduados que produce (García Faneli, 2015a, 2015b; Lattuada, 2017; Tafani *et al.*, 2012). En efecto, nuestro país tiene una tasa de graduación cercana al 30% (OCDE, 2017), un valor inferior al promedio alcanzado por las naciones desarrolladas miembros de la OCDE (49%) y el G20 (45%), e incluso menor al de algunos países de América Latina con niveles similares de desarrollo económico como Colombia (35%) y particularmente Chile (61%), aunque no así de otros como Brasil (15%) y México (17%).

Algunos críticos del sistema argentino sostienen, entonces, que el gasto público en educación superior es ineficiente y que la manera de volverlo eficiente es reduciendo la masividad. Este argumento tiene tres problemas o déficit centrales. El primero es que construye una crítica sobre una visión estática del funcionamiento de la educación superior que desconoce las variaciones operadas a lo largo del tiempo y los avances recientes logrados en varios indicadores educativos, especialmente entre los sectores de menores recursos. En

* Adicionalmente, en el caso argentino no existen trabajos que identifiquen el alcance de la regresividad del gasto en educación superior y sus mecanismos.

efecto, una lectura de los cuatro censos nacionales administrados entre 1980 y 2010 muestra la presencia de una mejora considerable en el nivel educativo general de la población adulta joven (veinticinco a treinta y nueve años). El número de argentinos con estudios superiores completos e incompletos en esta franja etaria aumentó el 256% y el 218% respectivamente, mientras que el incremento total de la población adulta joven en el período fue del 42%. Esta situación es refrendada por micro datos anualizados provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) para el período 2004-2014. Allí se reporta un claro crecimiento de la población con instrucción de nivel superior, proporcionalmente mayor entre quienes tienen estudios universitarios completos que incompletos. Para el conjunto del país, estos porcentajes crecieron del 9% al 11,6% y del 10,3% al 11% durante el período, lo que representa una suba del 29% y del 7% respectivamente. Para el Conurbano Bonaerense, los habitantes con estudios universitarios completos pasaron del 5,6% al 7,7% de la población, lo que representa un aumento del 37,5%.

El Cuadro 1 provee información más detallada sobre estos patrones al distinguir el nivel de estudio universitario de la población del país según el nivel de ingreso. Como puede observarse, el quintil más pobre exhibe aumentos proporcionalmente mayores de escolarización universitaria que el resto de los quintiles, con excepción del tercero. Así es que el porcentaje de la población perteneciente al primer quintil con estudios universitarios completos e incompletos aumentó el 127% y el 39%, pasando del 1,8% al 4,1% y del 5,9% a 8,2% respectivamente. En los dos quintiles superiores también aumenta el nivel de escolarización completa e incompleta, pero significativamente menos: el 7,7% y el 31%. Mientras que en el

tercer y cuarto quintil los incrementos son del 183,8% y del 103,2% respectivamente. Por último, si se aprecia la categoría “algún estudio universitario” que considera ambas poblaciones, la que completó sus estudios y la que no lo hizo, se observa que la escolarización de los dos quintiles inferiores de ingreso aumenta el 59,7% y el 37,3% respectivamente, mientras que la de los quintiles superiores disminuye en promedio cerca del 6%.*

Cuadro 1. Porcentaje de la población con estudios universitarios según quintil de ingreso en la Argentina, 2004 y 2014 (en porcentajes)

Quintil de ingreso										
Estudio universitario	Quinto		Cuarto		Tercer		Segundo		Primer	
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
Completo	20,7	22,3 (7,7)	10	13,1 (31)	3,1	8,8 (183,8)	3,1	6,3 (103,2)	1,8	4,1 (127,8)
Incompleto	16,3	12,7 (-22)	13,2	11,4 (-13,6)	7,9	10 (-21)	7,9	8,8 (11,4)	5,9	8,2 (39)
Algún estudio	37	35 (-5,4)	23,2	24,5 (-5,6)	11	18,8 (70,9)	11	15,1 (37,3)	7,7	12,3 (59,7)

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC 2004 (I) y 2014 (II), cuarto trimestre. Porcentajes de aumento entre paréntesis.

* Estos datos son consistentes con los presentados por Chiroleu (2018) para el período 2000–2014. La autora señala que el porcentaje de graduados del 30% más pobre de la población creció 286%, pasando del 2,2% al 6,3%. Mientras tanto, las tasas de graduación universitaria de los estudiantes de ingresos medios y altos aumentaron proporcionalmente en menor medida: el 255% y el 139%, pasando del 6% al 15,3% y del 25,3% al 35,3% respectivamente.

El segundo déficit del argumento que propone reducir la masividad del ingreso para promover la terminalidad es que no considera los avances significativos operados en el rendimiento general de los estudiantes de educación superior durante los últimos años en consonancia con el notable aumento del financiamiento educativo (López Accotto *et al.*, 2018), la expansión de instituciones públicas de formación, el desarrollo de estrategias de acompañamiento por medio de becas y tutorías (Capelari, 2014), así como el lanzamiento del programa PROGRESAR (IERAL, 2014; Peña, 2016).

Como ilustran los datos oficiales presentados en el Gráfico 2, en el período 2002-2014 la matrícula universitaria de grado y pregrado en el país creció el 28%, mientras que el número de graduados aumentó más del doble llegando al 61%. Si bien la desagregación de los datos evidencia una importante heterogeneidad territorial, debe destacarse que con distinta intensidad todas las provincias muestran una mejoría en el desempeño. Por su parte, el Gráfico 3 indica que el mayor crecimiento de graduados corresponde a las universidades del sector público. Aun cuando la tasa de graduación estimada (o teórica) de estas casas de estudio es, al final de la serie, 12 puntos porcentuales inferior a la tasa de las privadas (el 28,1% versus el 40,1%), la primera aumentó el 37,7% en el período mientras la segunda decreció prácticamente el 11%.*

* No existe en la actualidad un indicador oficial de tasa de graduación que permita determinar este fenómeno con precisión y sirva como parámetro de referencia para la elaboración de series estadísticas y/o análisis comparados. La tasa de graduación teórica estima la proporción de nuevos inscriptos efectivamente graduados en carreras de pregrado y grado tomando en cuenta la duración de una carrera de grado universitaria (cinco años). Así, la estimación considera el total de graduados en un año base en relación a los ingresantes cinco años antes. La tasa real de graduados tiende a

Un desempeño similar tienen las universidades públicas ubicadas en el Conurbano Bonaerense, cuyo número de egresados aumentó el 39% en esos años.* Varias de ellas, como la UNGS, la UNSAM y la UNLAM, tienen tasas de graduación superiores al promedio nacional.** Los datos censales para los 24 partidos de la región parecen rubricar esta tendencia. Entre 2001 y 2010 el número de adultos jóvenes con estudios superiores completos aumentó el 90%, trepando del 6,3% al 12%. En algunos distritos populosos como Florencio Varela, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Tres de Febrero, el aumento fue mayor al 100% (López Accotto *et al.*, 2018).

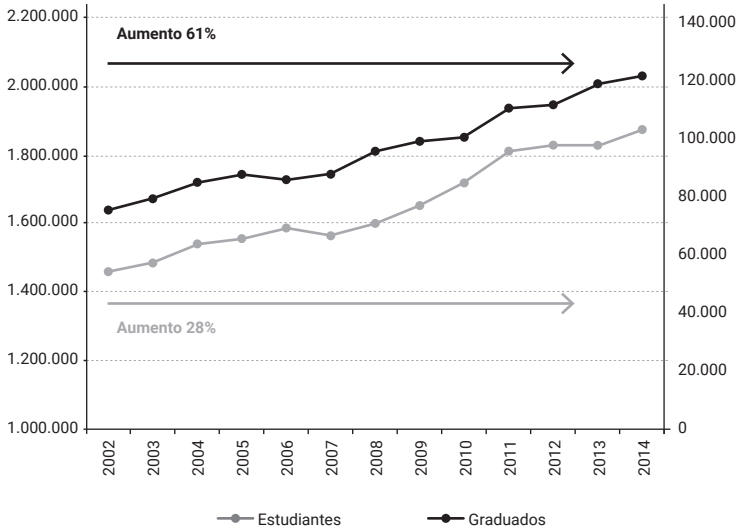
El tercer, y tal vez mayor, problema de la interpretación a favor del achicamiento de la enseñanza superior es que se construye sobre el supuesto de que estos estudios únicamente tienen un efecto positivo sobre las personas, su entorno, y la sociedad cuando son finalizados. Es decir, es un “enfoque del egreso” de la educación superior. Sin embargo, existe evidencia empírica favorable y argumentos teóricos suficientes para sostener un “enfoque del ingreso” que subraya las múl-

ser mayor que la estimada, ya que existen estudiantes que destinan más tiempo a la culminación de sus estudios.

* Ciertamente, como se dijo antes, el número de estudiantes en estas instituciones se duplicó. Pero, las seis universidades de la región que se crearon entre 2009 y 2015 (UNAHUR, UNAJ, UNDAV, UNM, UNPAZ y UNO), y que hoy representan casi el 20% de la matrícula, solo hace unos pocos años que comenzaron a generar las primeras camadas de graduados.

** Los datos publicados por la SPU no distinguen entre egresados terciarios y de pregrado y grado. Siendo que las carreras terciarias tienen menor duración y son predominantes en las instituciones universitarias de creación más reciente, la comparación de datos y tasas entre universidades tiene limitaciones.

Gráfico 2. Evolución de la cantidad de estudiantes universitarios matriculados y graduados en la Argentina, 2002-2014

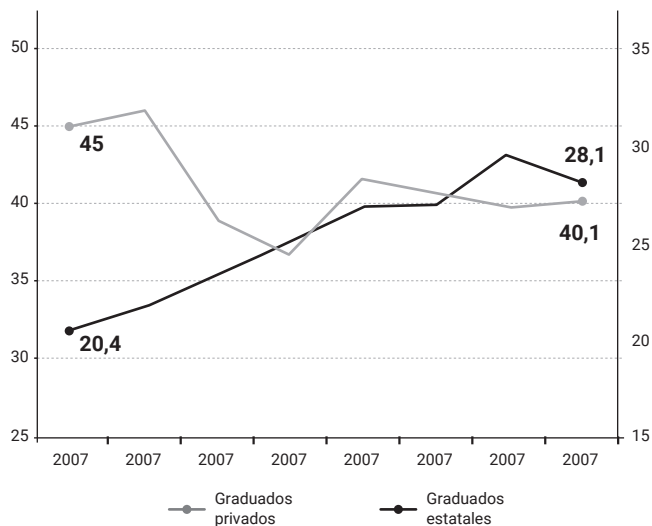


Fuente: Elaboración propia en base a Fachelli y López-Roldán (2017).

tiples externalidades positivas que genera la educación superior para quienes transitan por ella, para sus miembros, y para el territorio donde están ubicados los centros de estudio.

La provisión de un servicio público universal como la educación en la Argentina genera un conjunto de beneficios o externalidades positivas que se derivan de su vinculación con el territorio. Los centros universitarios amenazan escasamente el espacio urbano (como lo haría, por ejemplo, la instalación de un centro de producción), y actúan como entidades que

Gráfico 3. Evolución de la tasa estimada (o teórica) de graduados universitarios de instituciones públicas y privadas en la Argentina, 2007-2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIU-SPU.

contribuyen de manera decisiva a la vitalidad sociocultural de la zona. Junto a los múltiples servicios culturales y lúdicos que la universidad presta (biblioteca, espacio público como edificios, jardines y parques, instalaciones deportivas, salas de concierto, teatro y exposiciones) y que representan una fuente de ocio y conocimiento para los habitantes del área, se genera un conjunto de servicios formales e informales (comedores, transporte, vivienda, librerías, negocios) que dinamizan la vida económica de los municipios aledaños. Además,

las universidades se constituyen en una fuente de empleo directo y de perfeccionamiento de la mano de obra en sectores de actividad vinculados con la prestación servicios educativos. La universidad y sus instalaciones son, de esta manera, percibidas por la comunidad como parte integrante del conjunto de servicios de que disponen sus habitantes. Este elemento transformativo es central para promover valores ciudadanos como la tolerancia y fomentar la cohesión social, contribuyendo de esta manera a la reducción del conflicto social. De la misma manera, la estructura de la educación superior en la Argentina ha hecho de la universidad un espacio de iniciación política de sectores bajos y medios que no provenían de esa actividad (Sigal, 2002).

Las universidades son también el lugar preponderante donde se lleva a cabo la actividad científica y tecnológica básica orientada al desarrollo y la innovación. En términos relativos, el peso específico de las investigaciones que se desarrollan en las universidades argentinas supera al de sus homónimas en los países industrializados. Alrededor del 80% de los investigadores del sistema científico tecnológico nacional se encuentran radicados en universidades, mientras que en la Unión Europea este mismo indicador es inferior al 40% (OEI, 2018). La obvia preponderancia de investigadores universitarios expresa no solamente una fortaleza de las casas de altos estudios, sino también la manifiesta debilidad de otros actores, como las empresas privadas, en los sistemas científicos y de innovación. La transformación de las universidades en centros de investigación de alto nivel internacional se verifica en la producción científica relevada en las bases de datos y en los registros de patentes. De las veinte universidades de América Latina con mayor producción científica, tres son argentinas (OEI, 2018). En un país caracterizado por el rol protagónico de las universi-

dades en la producción de conocimiento y por un bajo dinamismo innovador de las empresas, resulta vital profundizar la interacción de las universidades con el sector productivo.

Por último, como demuestran varios estudios, los salarios y la pobreza están muy condicionados por el nivel educativo, con retornos más significativos para los sectores sociales más desfavorecidos. La educación superior es un instrumento de movilidad social que permite mejorar el bienestar de las personas a través de la acumulación de capital humano, un factor determinante para el desarrollo económico y el crecimiento de largo plazo porque permite que se utilicen de manera más eficiente los recursos existentes. En el contexto global donde el capital migra hacia países con bajo costo en mano de obra y la desigualdad en gran medida se explica por el dispar acceso al conocimiento y uso de tecnologías (Hacker y Pierson, 2010), una manera de atraer capital genuino y proyectar un desarrollo sustentable e igualitario es con la formación de capital humano de alta calidad. De esta forma, un mayor y más generalizado gasto público en educación superior no solo reduce la desigual distribución de los factores de producción aumentando las oportunidades de acceder a mejores ingresos por trabajo más calificado, sino que además aumenta el capital humano de una sociedad con efectos futuros positivos sobre el desarrollo económico, la igualdad social y la institucionalidad política.

Conclusiones

El primer gran hito en la historia del sistema universitario nacional fue la Reforma Universitaria de 1918, que sentó las bases para la organización de una comunidad educativa mo-

vilizada y una educación científica plural bajo una forma de gobierno participativo y democrático. Pero fueron las políticas universitarias diseñadas y ejecutadas durante los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón las que buscaron, y en gran medida lograron, democratizar el acceso de la sociedad argentina a los estudios superiores (Torre y Pastoriza, 2002). Las principales medidas fueron la creación de la Universidad Obrera Nacional (1948), el decreto de gratuidad de los estudios universitarios (1949), y la supresión de los exámenes de ingreso a las facultades (1953). Estas medidas eliminaron los principales escollos institucionales que dificultaban el acceso a los estudios universitarios de amplios sectores de la población históricamente marginados y, en el caso de la Universidad Obrera Nacional, ofrecieron una propuesta académica y formas pedagógicas adaptadas para los nuevos sectores del mundo del trabajo buscando su inserción en el mercado laboral industrial (Dussel y Pineau, 1995). Para 1970, sin embargo, la Argentina apenas contaba con diez universidades nacionales y la mayoría de las provincias no tenían ninguna institución educativa de este tipo. La respuesta a esta desigualdad territorial fueron tres oleadas (1971-1975; 1988-1995 y 2007-2015) en las que se expandió la oferta universitaria a lo largo del país. Esa decisión política consolidó el establecimiento de un sistema educativo superior que garantiza el derecho al aprendizaje y el conocimiento porque entiende que son los principales motores del desarrollo.

El objetivo principal de este artículo fue discutir las implicancias y déficit argumentales de una interpretación crítica del sistema de educación superior en la Argentina que ha ganado terreno en el debate público junto con el actual proceso de ajuste fiscal que atenta contra el financiamiento de la

educación pública nacional. Esta interpretación sugiere que para aumentar la eficiencia del sistema de enseñanza superior es necesario reducir su universalidad. La deficiencia central de esta postura regresiva, se sostuvo aquí, radica en que es analíticamente incorrecto y engañoso discutir la terminalidad sin atender, al mismo tiempo, la cuestión del ingreso universal. Los sistemas “eficientes”, en términos de su tasa de graduación, son aquellos que habilitan un acceso limitado a los estudios superiores, donde la selección de estudiantes se realiza “por afuera” del sistema y “antes” de que el alumno se enrole en la universidad, promoviendo de esta manera un sesgo de selección de clase en los ingresantes. Esta particularidad reduce drásticamente la tasa de deserción, pero bloquea el acceso a los altos estudios de los alumnos menos preparados, en especial de quienes provienen de los sectores más vulnerables y relegados de la sociedad. En consecuencia, la restricción al ingreso y el achicamiento presupuestario que promueve la posición crítica del sistema actual no haría más que profundizar la regresividad del gasto público en educación superior y aumentar las desigualdades económicas y sociales.

Debido a que la educación persigue objetivos múltiples, y no solo produce buenos graduados, la inversión estatal debe ser sostenida más allá de los gobiernos y deben generarse políticas públicas estables orientadas a disminuir los costos de terminalidad y aumentar los incentivos de factibilidad entre los estudiantes de menores recursos. Para ello es imprescindible mejorar las condiciones de preparación del tránsito de la escuela secundaria a la universidad y proveer estímulos para disminuir la deserción.



Bibliografía

- ALONSO, Laura, “Calidad e inclusión en la educación superior”, en Seminario Internacional Experiencias y Perspectivas de Evaluación y Acreditación Universitaria en Iberoamérica, CONEAU, Buenos Aires, 2015.
- CAPELARI, Mirian, “Las Políticas de Tutoría en la Educación Superior: Génesis, Trayectorias e Impactos en Argentina y México”, en *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 5(5), 2014, págs. 41-54.
- CARD, David, “The causal effect of education on earnings”, en ASHENFELTER, Orley y CARDS, David (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, North Holland, 1801-1863.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago de Chile, Universia, 2016.
- CHIROLEU, Adriana, “Democratización e Inclusión en la Universidad Argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015)”, en *Educação em Revista* 34, 2018, págs. 1-36.
- DUSSEL, Inés y PINEAU, Pablo, “De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica oficial durante el primer peronismo”, en PUIGGRÓS, Adriana y CARLI, Sandra (eds.), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el primer peronismo. Historia de la Educación Argentina*, tomo VI, Buenos Aires, Galerna, 1995.
- FACHELLI, Sandra y LÓPEZ-ROLDÁN, Pedro, “Análisis del sistema universitario argentino. Una propuesta inicial de indicadores”, en Diposit Digital de Documens, Universidad Autónoma de Barcelona, 2017.
- GARCÍA FANELLI, Ana, *Inclusión Social en la Educación Superior Argentina: Indicadores y Políticas en torno al Acceso y la Graduación*, Buenos Aires, CEDES, 2014.
- , “Acceder a la universidad y graduarse: Argentina en el contexto internacional”, en *Revista Pensamiento Universitario* 17 (17), 2015a, págs. 7-18.

- , “La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI”, en *Propuesta Educativa* 43 (24), 2015b, págs. 17–31.
- HACKER, Jacob y PIERSON, Paul, “Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States”, *Politics & Society* 38, 2010, págs. 152–204.
- IERAL, “La problemática social entre los jóvenes y el Programa PROGRESAR. Una primera aproximación”, en *Foro social* n.º 5. Buenos Aires, Fundación Mediterránea, 2014.
- LATTUADA, Mario, “Deserción y retención en las unidades académicas de educación superior. Una aproximación a las causas, instrumentos y estrategias que contribuyen a conocer y morigerar su impacto”, en *Debate Universitario* 10 (mayo), 2017, págs. 100–113.
- LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro, MARTÍNEZ, Carlos, MANGAS, Martín y PAPARAS, Ricardo, “El financiamiento universitario en Argentina”, en *Política Universitaria* (mayo), 2018, págs. 10–31.
- OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, París, OECD Publishing, 2017.
- OEI, *Las universidades, pilares de la ciencia y la tecnología en América Latina*, Buenos Aires, CRES, 2018.
- PEÑA, Nancy, “Evaluación del PROGRESAR sobre la educación superior argentina”, tesis de grado, mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2016.
- Secretaría de Políticas Universitarias, *Anuarios Estadísticos*, varios años, en <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/>.
- SIGAL, Silvia, *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.
- SUASNÁBAR, Claudio, “Democratización de la Educación Superior y políticas públicas de inclusión en América Latina”, en OTERO, Analía (ed.), *Educación Superior en perspectiva comparada y regional*, Buenos Aires, Teseo, 2015.

- SUASNÁBAR, Claudio y ROVELLI, Laura, “Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina”, en *Pro-Posições* 27 (3), 2016, págs. 81-104.
- TAFANI, Roberto, ROGGERI, Mariana, CHIESA, Gastón, y GASPIO, Nuri, “La educación superior en Argentina”, en *Revista de Salud Pública* 16 (3), 2012, págs. 56-70.
- TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Elisa, “La democratización del bienestar en el peronismo (1945-1955): ¿ruptura o continuidad con el pasado?”, en TORRE, Juan Carlos (ed.), *Nueva Historia Argentina. Tomo VIII. Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.
- UNIFE, “Nuevos estudiantes, más graduados, desarrollo de la investigación, alto prestigio social... ¿Por qué están cuestionadas las universidades públicas?”, en *El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIFE*, año 3, n.º 6, Buenos Aires, 2016.
- Universidad de Moreno, “Informe sobre el perfil de los ingresantes al ciclo 2017. Una aproximación con base en dimensiones sociodemográficas, educativas y socioeconómicas”, Secretaría Académica, Moreno, 2017.