

La educación para todas y todos siempre es conquista. Las becas de estudio en la Argentina como dispositivo de democratización de la educación en gobiernos populares

Andrea García

El largo camino de construir en la Argentina un proyecto educativo para todas y todos tiene un recorrido concomitante al modelo de crecimiento y al rol del Estado en su carácter de garante de derechos.

La educación siempre expresa un modelo de país. Cuando se fundó nuestro sistema educativo, la economía argentina se incorporaba al mercado mundial como productora de bienes agropecuarios primarios y receptora de productos manufacturados, capitales extranjeros y mano de obra excedente y barata proporcionada por la inmigración masiva. La educación adscripta al modelo agroexportador restringía a los sectores populares el acceso a la educación secundaria y a la universidad, y solo les permitía incorporarse a una escuela primaria que producía y reproducía los valores del pensamiento hegemónico del régimen conservador –gran productor de desigualdades– para constituir el tejido de una trama social homogénea y ordenada. La escuela secundaria, marcada por la predominancia de las oligarquías provinciales, detentaba un corte netamente elitista y restringido, destinada a formar argentinos que participaran activamente en el gobierno

de la nueva nación en formación. Buscaba solo formar a quienes integraran la estructura burocrática de los distintos estamentos institucionales.

El inicio de un sistema de sustitución de importaciones que dio paso a la industrialización durante el primer gobierno peronista también tuvo su correlato en el sistema educativo. El auge de las escuelas técnicas y la creación de la Universidad Obrera Nacional (UON, antecedente de la Universidad Tecnológica Nacional, UTN) dan cuenta de una educación puesta al servicio de un modelo de mayor industrialización. El cambio de modelo económico obligó a repensar el cómo y qué enseñar. Desde ese primer gobierno justicialista se puso en marcha una política dirigida a ampliar el acceso a la escuela. En 1947, el gobierno impulsó una medida emblema en la búsqueda de la democratización del acceso a la enseñanza secundaria.

En el marco de la puesta en marcha del Primer Plan Quinquenal, mediante la aprobación del Decreto n.º 26.944/47, el gobierno de Juan Domingo Perón consolidó, por un lado, un Ciclo Básico de educación secundaria como etapa formativa con terminalidad propia, que permitiría que los jóvenes definieran su vocación y, por otro, atendiendo el principal motivo del abandono en la educación media, que residía en el pago obligatorio de matrículas y derechos de exámenes de fin de curso de todas las asignaturas, se estableció un sistema de becas. Este sistema, destinado a aquellas familias con tres o más hijos, los grupos familiares con ingresos insuficientes y los alumnos que se encontraran bajo tutela de asilos u otras instituciones de protección de menores, ya fueran públicas o privadas, inició un proceso cada vez más amplio de incorporación de jóvenes a la escuela secundaria.

En materia universitaria, el mismo gobierno instala progresiva y definitivamente la gratuidad de la universidad, en principio a través del otorgamiento de “becas de compensación económica familiar y de estudios” distribuidas teniendo en cuenta las necesidades regionales, sociales y económicas de cada universidad. Luego se consolidó la apertura de la universidad a los hijos de los trabajadores, con la garantía de financiamiento público del sistema universitario, la creación de la UON, la eliminación de los aranceles y la disposición de la gratuidad de la educación superior. La gratuidad no solo democratizó el acceso a la institución, sino que también modificó la estructura social argentina y contribuyó a incorporar a la representación política a los que siendo más eran menos escuchados.

El golpe cívico-militar que sufrió nuestro país el 24 de marzo de 1976 significó el retroceso del Estado y el debilitamiento de diversos intentos de distribución más igualitaria de la educación que se habían ido implementando en años anteriores, tales como la renovación cultural y pedagógica de las décadas de 1960 y 1970, que puso en debate los modelos educativos anteriores. Las propuestas monetaristas y neoliberales se tradujeron en recorte del gasto público. Así, el Estado abandonó su función de brindar el servicio educativo y de sostenerlo económicamente, favoreciendo la mercantilización. Este retraimiento del Estado de su rol como educador se evidenció en la aplicación del discurso que sostenía la primacía de la familia –y por delegación, de la Iglesia y sus instituciones escolares– como agente educador principal, desconfiando del Estado por su concepción pluralista.

El financiamiento educativo durante la dictadura fue el más bajo de la década de 1970, por lo que aquellos establecimientos a los que concurrían sectores más vulnerados económicamente sufrieron el impacto devastador del neoliberalismo y se vulneró profundamente a la escuela pública en su concepción de espacio común de encuentro de diversos estratos sociales. La masificación de la educación secundaria y superior fue considerada por la dictadura como demagógica y juzgada como un peligro social, al haber relegado su función selectiva, el enaltecimiento de la buena competencia o el premio al esfuerzo como reconocimiento encubierto de clase, y fundamentalmente porque el sistema educativo, aún con sus falencias y errores, había funcionado como instrumento de igualación y ascenso social.

Recuperar la democracia en nuestro país, entonces, no solo marca el final de la época más dolorosa y restrictiva en materia de derechos humanos, sino que también es habilitadora de derechos, particularmente el derecho a la educación. Se consolida la obligatoriedad de la educación primaria, se incrementa otra vez la escolarización secundaria y el ingreso irrestricto a la universidad convoca nuevamente a las mayorías. Sin embargo, el modelo de crecimiento condicionado por el endeudamiento externo y la eliminación de la mayor parte de las restricciones al comercio exterior y a los movimientos de capital se tradujo en una considerable y peligrosa apertura de la economía argentina, que se tradujo en una fuerte desindustrialización con precarización laboral y crecimiento del desempleo. A este modelo de desarrollo le sobraron trabajadores, no requería de técnicos ni de mano de obra calificada, mientras acentuaba un perfil social que se caracterizaba por la existencia de grandes dife-

rencias de ingresos entre una minoría rica y una mayoría sumamente pobre.

Consecuencia de esta realidad local y de las exigencias globales, la descentralización de la educación incorpora al sistema educativo valores económicos tales como privatización, productividad, eficiencia, evaluación de rendimiento, desregulación, participación local, competencia, elección del consumidor. La aplicación de la Ley Federal de Educación n.º 24.195, sancionada en 1993, si bien logró una expansión de la matrícula del nivel secundario, no puede resolver el principal problema que es y trae la exclusión social, y es un punto de inflexión en la calidad, igualdad y articulación del sistema educativo durante la década de 1990. El desentendimiento del Estado nacional, el desfinanciamiento de la educación técnica y universitaria dejan a la educación subordinada a las demandas del mercado y al modelo de distribución regresiva.

La crisis económica y social de esos años, que se profundizó aún más en 2001, derivó en una crisis política e institucional que se resolvió por los propios mecanismos de la democracia, y una nueva oportunidad para la Argentina comenzó a vislumbrarse en el nuevo cambio de paradigma productivo instaurado sobre el desendeudamiento externo y la recuperación de la actividad industrial. A partir de la recuperación del rol del Estado, se construyen políticas sociales y educativas que promueven la unidad del sistema y diseñan acciones más igualitarias fundadas en principios universales. Una serie de leyes aprobadas desde 2003, durante el gobierno de Néstor Kirchner (Ley n.º 26.075 de Financiamiento Educativo, Ley n.º 26.058 de Educación Técnica profesional, Ley n.º 25.864 de garantía de salario docente y 180 días de clase, Ley n.º 25.919 de Fondo Nacional de Incentivo

Docente) fueron la base y abrieron camino para la sanción de la Ley de Educación Nacional n.º 26.206. Un hito en la recuperación de la educación como centralidad para una sociedad más justa e igualitaria, que contó con un fuerte respaldo social y político. La escolaridad secundaria obligatoria se enmarca en esta ley antes y se traduce en un conjunto de estrategias de intervención diseñadas por el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales con el fin último de posibilitar el acceso, la permanencia y la graduación de los y las estudiantes de todo el país. Estas leyes entienden la educación como un derecho social, un derecho humano que no caduca con la edad, y ligan las cuestiones acerca del acceso, la permanencia y el egreso en los trayectos de educación formal al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales como ciudadanos y ciudadanas.

Es ese el verdadero sentido que tuvieron la Asignación Universal por Hijo (AUH) (DNU n.º 1602/2009) y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) (DNU n.º 84/2014), dos políticas de justicia social y ampliación de derechos educativos que alcanzaron a sujetos antes excluidos: los más alejados, los más vulnerados, los niños, las niñas, las y los jóvenes, y las mujeres. La Asignación Universal como protección social, equiparable a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, se convirtió en el programa de transferencia condicionada de ingresos más amplio de la región. La medida ofrece una respuesta reparadora y es clave en la condicionalidad sanitaria y educativa, al promover la asistencia y la reincorporación al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes. El Progresar, por su parte, fue diseñado para acompañar las trayectorias educativas de los jóvenes sin empleo. El programa, creado en el año 2014, durante la presidencia de Cristina

Fernández de Kirchner, está destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad residentes en la República Argentina, para que finalicen sus estudios obligatorios o inicien su educación superior,

siempre que los mismos o sus grupos familiares se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal o formal, titulares de una prestación previsual contributiva o pensión no contributiva, monotributistas sociales, trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del Régimen de Casas Particulares.¹

En el momento de su creación, la tasa de desempleo era del 6,6 %, el 19,3 % del cual correspondía a los jóvenes de entre 18 y 24 años. De los 5.066.888 jóvenes comprendidos entre esas edades, 3.036.176 no tenían trabajo o trabajaban en la informalidad, y 1.555.817 jóvenes pertenecían a grupos familiares de ingresos mínimos. Con el Programar, se brindó una nueva perspectiva de desarrollo personal a quienes históricamente estuvieron por fuera de las posibilidades de alcanzar la educación secundaria y superior, y a las posibilidades de crecimiento que esto implica.

El desarrollo de este programa muestra el discurrir de los modelos económicos y los modelos educativos. El programa, que en 2015 alcanzó a más de 900.000 becarias y becarios, fue modificado entre 2016 y 2019 durante el gobierno de Mauricio Macri con la incorporación de requisitos de corte meritocrático, que ocultaban una clara política de

1 Decreto n.º 84/2014, en *Argentina.gob.ar* [en línea], disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-84-2014-225728/texto> [consulta: agosto de 2022]

desfinanciamiento; en consecuencia, su alcance se redujo a 570.000 becarias y becarios. En 2019, siendo ya presidente Alberto Fernández, se recupera la perspectiva democratizadora, y se aumenta progresivamente su cobertura y el valor del estipendio.

El Progresar, una beca académica

Después del impacto de la pandemia, en el regreso a la presencialidad plena en el sistema educativo, el ministro de Educación Jaime Perczyk implementó, entre otras medidas, la ampliación del Progresar a estudiantes de 16 y 17 años. La línea Progresar 16 y 17 es una política educativa que reconoce la necesidad de favorecer el regreso de las y los jóvenes a las aulas, busca mejorar las condiciones para el sostenimiento de las trayectorias pedagógicas de estudiantes de las escuelas secundarias e incrementar los índices de graduación y finalización de la educación secundaria. Desde el enfoque de una educación integral y para la territorialización de esta política, se crearon los *Espacios Progresar* en las universidades y los *Puntos Progresar* en las provincias y los municipios, a través de los cuales se prioriza la difusión, la gestión y el acompañamiento de las trayectorias educativas de los becarios y las becarias.

Toda política pública requiere presupuesto. En enero de 2022, a fin de asegurar la sostenibilidad del programa y resguardar sus objetivos garantizando la inversión de los recursos y el valor de los fondos, se constituyó el Fondo Fiduciario Progresar, a través del Decreto Presidencial n.º 57/2022. Este fondo fiduciario tiene como objetivo principal administrar los recursos provenientes de la recaudación de la

Ley n.º 27.605, de Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia, sancionada en el año 2020, que en su artículo 7, establece aplicar el 20 % de lo recaudado al programa de becas Progresar.

En los años 2021 y 2022, la ampliación del programa alcanzó a más de 1.400.000 becarios y becarias e incrementó en un 78 % interanual el monto de las becas. Además, se incorporó la perspectiva de género en la reglamentación en sus cinco líneas de becas: obligatorio (de 16 a 24 años), estratégicas, enfermería (sin límite de edad), superior (hasta 24 a 30 años, según el grado de avance en la carrera) y trabajo (entre 18 y 24 años y hasta 40 si no posee trabajo formal registrado). Estas modificaciones reconocen que la precaria situación socioeconómica del estudiantado que accede a la asignación tiende a combinarse con la desigualdad sexo-générica que aún atraviesa a nuestra sociedad.

En la actualidad, un 70 % de las personas con beca Progresar son mujeres. Se ha procurado que la beca no sea incompatible con la AUH, de modo que cuando las madres cobran la asignación universal no se vean impedidas de cobrar ni ellas ni sus hijos sus becas Progresar. Por ello, se ha establecido que las personas a cargo de niñas y niños menores de 18 años en familia monoparental (el 98 % son mujeres) sean *grupo priorizados*, a fin de que puedan acceder a la beca hasta los 35 años, ya que las tareas de cuidado con frecuencia impiden la continuidad en los estudios. Asimismo, se ha establecido que la población travesti-trans y no binaria (TTNB) sea otro *grupo priorizado* sin límite de edad, en atención a las dificultades que esta población atraviesa en los ámbitos sociales en general y en el ámbito laboral en particular, y, en ocasiones, incluso en los ámbitos educativos.

Becas Manuel Belgrano y Becas internacionales, democratización con sentido federal para el desarrollo estratégico

Las Becas Estratégicas Manuel Belgrano y las Becas internacionales, ambas financiadas por el Ministerio de Educación de la Nación, se inscriben en el marco de un Estado que prioriza las políticas públicas que incentivan, fortalecen y direccionan trayectorias educativas que den respuesta a la complejidad de los desafíos actuales de la Argentina, a las características regionales y a las necesidades de las generaciones en formación.

El Programa de Becas Estratégicas Manuel Belgrano fue creado en 2021 con el objetivo de estimular la formación en áreas claves para el desarrollo económico y social de nuestro país, como alimentos, ambiente, computación e informática, energía convencional y alternativa, gas, logística y transporte, minería, petróleo y ciencias básicas, y para promover “la vinculación estratégica entre universidades públicas, el sistema tecnológico-productivo nacional y el mercado laboral”, tal como definió Jaime Perczyk siendo Secretario de Políticas Universitarias.² Las 36.000 becas, de una duración de doce meses, pero renovables, incluyen a 57 universidades nacionales, 4 universidades provinciales, 317 carreras de grado y 386 carreras de pregrado, y se otorgaron teniendo en cuenta, en su proceso de adjudicación, tanto un criterio federal como

2 Cf. “Perczyk anunció inversión de más de 9 mil millones de pesos en becas de estudio para áreas estratégicas del país”, en *Argentina.gob.ar* [en línea], disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/perczyk-anuncio-inversion-de-mas-de-9-mil-millones-de-pesos-en-becas-de-estudio-para-areas> [consulta: agosto de 2022].

uno de equidad de género. Para reducir la disparidad de género, el 51 % de las becas fueron adjudicadas a mujeres, aunque la participación de estudiantes mujeres en las carreras de ciencias aplicadas es de un 37,3 %, mientras que en el resto de las ramas de estudio supera ampliamente el 50 %. Por otro lado, el 2 % de las becas fueron otorgadas a personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos originarios. Asimismo, con la intención de aumentar la retención de estudiantes e incrementar progresivamente la tasa de graduados, el primer año el 71 % de las becas fueron concedidas a estudiantes avanzados; el 29 % restante correspondió a ingresantes.

El Programa de Becas Internacionales promueve y otorga becas para estudios de grado, posgrado e investigación para ciudadanas y ciudadanos argentinos en el extranjero, y para estudiantes internacionales en la Argentina. Esta iniciativa, cofinanciada por la cartera educativa y la cooperación internacional, se desarrolla ininterrumpidamente desde 2004 y moviliza anualmente a un promedio de entre 200 y 250 becarias y becarios, con quince líneas de becas bilaterales y dos unilaterales.

A partir de la pandemia, y durante el año 2022, se tomó la decisión política de invertir la estrategia de uno de los programas de internacionalización y se implementó un programa de Becas para Cursos de Posgrado Internacional, a la que se convocó a universidades del mundo en alianza con el sistema universitario local. Actualmente, con modalidad híbrida, virtual y presencial en distintas provincias, este programa forma en un año a más de 1500 profesionales argentinos en áreas prioritarias para el desarrollo del país, al tiempo que permite ampliar el vínculo entre diferentes universidades, producir conocimiento y generar colaboración a nivel internacional.

Institucionalización de los mecanismos de acceso a la educación

Frente a una sociedad tan desigual aún –producto de sucesivas políticas de desinversión asociadas a un proyecto de país excluyente extendido a lo largo de nuestra historia, pero resistido por la movilización de hombres y mujeres, muchos de ellos organizados– y la irrupción de gobiernos que representan los intereses populares, el estímulo económico que promueva el ejercicio de derechos respecto de la educación resulta una política imprescindible en la Argentina. Las inversiones del Estado en este campo se fundamentan en una decisión política basada, entre otras reglamentaciones, en la Ley de Educación Nacional n.º 26.206, que establece que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado, y define que la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa y profundizar el ejercicio de una ciudadanía democrática.

El acceso a la educación da cuenta, fundamentalmente, de una lucha progresiva y una muy lenta conquista en la búsqueda de la igualdad, la inclusión y el ejercicio pleno de nuestros derechos. Es con políticas multidimensionales que se podrá democratizar y consolidar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de todas y todos los jóvenes. Las becas son una de las herramientas que permiten incorporar la heterogeneidad en cuanto a trayectorias, condiciones económicas, grupos etarios, procedencia, raza y género. Sin embargo –porque las becas permanecen a merced de los cambios políticos y económicos, y porque no alcanzan los dispositivos si no transformamos las condiciones de injusticia social–, nos queda pendiente pensar en la institucionalización

y construcción de un sistema integral de becas, que permita construir estrategias que generen condiciones necesarias, no solo para acceder a la educación, sino además para que las grandes mayorías puedan apropiarse del conocimiento y los procesos de construcción del saber a partir de la conquista del poder político.

Un verdadero desafío, una oportunidad, un compromiso.

