

PROGRESAR. ¿Políticas de ayuda a la inserción de los jóvenes en el sistema de educación superior argentino?

Autores: María Verónica Gandini, Baleria Maldonado y Daniel Moreno Yunis.

Educación y desigualdad

El ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, sostuvo, hace algunos años, que su país no es pobre sino que es desigual. Esta observación puede ser directamente aplicada a varios de los países de América Latina, la región más inequitativa del mundo, incluida Argentina. Pero lo paradójico sobre nuestro país en este aspecto, es que mientras da muestras claras de esas desigualdades, al mismo tiempo la Constitución Nacional es modificada para incluir a una lista de tratados internacionales (1994 Constitución Nacional, artículo 75 inciso 22), cuyo denominador común son los derechos humanos, y que son incorporados con carácter constitucionales.

La educación —como se sabe— es una de las maneras más directas de enfrentar el problema de la distribución de la riqueza, por lo que resulta clave entender si se está frente a políticas públicas adecuadas para mejorar el servicio que reciben los sectores más postergados. Una educación de

calidad es la clave que tienen esos grupos para lograr una movilidad social ascendente respecto del estado en el que se encuentran. Si bien la educación no es obviamente el único factor que se exige para obtener empleos mejor retribuidos, representa la adquisición de capacidades y competencias necesarias para desarrollarse en un marco de relaciones tan complejas como es el que rige la vida moderna de las sociedades. Analizado también desde una perspectiva de libertad, la educación “es esencial para la posibilidad de elegir libremente planes de vida e ideales del bien”. (Nino C. 1992, p. 293).

Al considerar la desigualdad y la exclusión como factores resultantes de la aplicación de políticas de equidad e inclusión en la educación superior en la región de la América Latina y el Caribe –ALyC-, es necesario abordar la problemática con una mirada desde la propia Educación Superior. Construir sociedades del conocimiento que tiendan a superar la desigualdad y aspiren a lograr una convivencia y bienestar de la humanidad, es quizás el reto más apremiante e importante de estos tiempos en un contexto de globalización y mundialización de la economía.

La implementación de las políticas neoliberales de la década del 90 ha acentuado la desigualdad y la brecha existente entre pobres y ricos en la región. Esta década se caracterizó por la poca efectividad o ausencia de políticas de inclusión/participación de los sectores en la actividad económica de producción, acumulación y distribución de la riqueza, lo que fue acompañado por una descentralización de los servicios educativos que en general fueron entregados a las jurisdic-

ciones sin un acompañamiento de tipo institucional y en algunos casos ausencia de asignación de recursos económicos.

La región de ALyC exhibe los índices más bajos de distribución del ingreso en comparación con otras partes del mundo y también impera uno de los más altos niveles de injusticia social, si consideramos la distribución de la renta como un elemento central de la justicia social. La persistente existencia de pobreza debido a la concentración extrema de la riqueza en algunos grupos, sumado a la baja participación laboral (desempleo y subempleo), representa uno de los retos no superados para la región. Frente al desafío de la desigualdad no basta crecer económicamente a un ritmo más elevado, es preciso crecer hacia un horizonte de mayor equidad social. La desigualdad es una de las más grandes en el mundo que apunta a continuar y a profundizarse si no se alteran los enfoques actuales en muchas de las políticas de los gobiernos (Aponte 2008).

Al comenzar el siglo XXI, las evidencias de desigualdad referidas a la categoría de educación de la región, pueden establecerse mediante el análisis de los siguientes descriptores y sus tendencias (CINDA, 2007):

- a) El 10% más rico de la población tenía 8 años más de educación que el 30% más pobre; la brecha crece en la población rural y los grupos excluidos, en particular los grupos más pobres de las zonas rurales e indígenas tienen menos posibilidades de asistir a instituciones de educación, cualquiera fuera el nivel.
- b) La disparidad en los logros de aprendizaje y aprove-

chamiento evidencia una desigualdad de oportunidades de acceso a una educación de calidad. Las pruebas de lenguaje aplicadas a los alumnos pobres pertenecientes a zonas rurales arrojan resultados que están 20 puntos por debajo de los alumnos que provienen de familias de mayores ingresos.

c) Los alumnos pertenecientes a colectivos sociales indígenas y aborígenes con bajos ingresos económicos muestran peores resultados en los indicadores de repitencia, abandono escolar y relación ingreso/egreso.

d) En lo referido al análisis de los datos desde una perspectiva de género, se evidencian avances en la participación de la mujer en todos los niveles educativos, destacándose una mayor participación en el sector terciario-universitario de educación. Esta tendencia no se aplica a los grupos indígenas.

Participación de la población en la educación superior.

Los indicadores del año 2007 sobre educación superior en el ámbito Iberoamericano, (CINDA 2007), muestra que la población mayor de 25 años con estudios superiores, representa un 10% (o menos como en el caso de Brasil), mientras que en países desarrollados como España y Gran Bretaña representa más de 25%. Los demás países de ALyC se ubican entre 10% y 20%.

El porcentaje de personas con educación terciaria en los diferentes grupos de edades permite observar el avance intergeneracional en la acumulación de capital humano

avanzado, que ha sido increíblemente rápido en Corea, rápido en España y relativamente lento en los demás países iberoamericanos, pero con diferencias significativas entre la situación estacionaria de Argentina y el progreso experimentado en Perú.

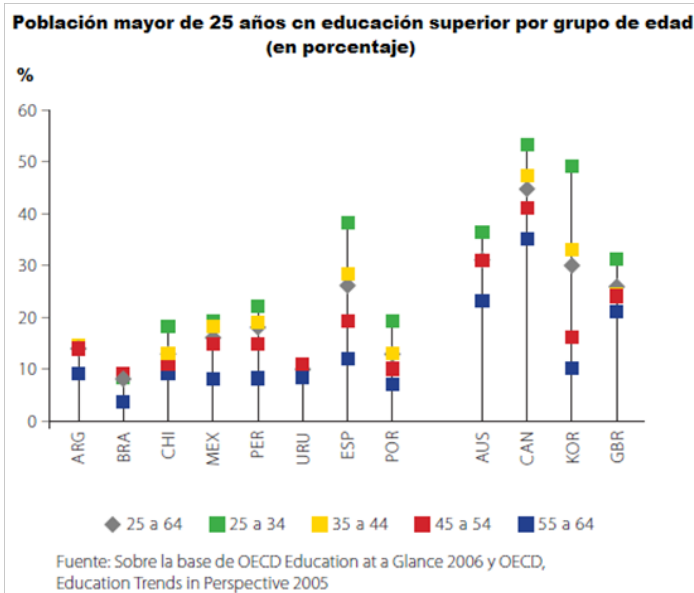


Gráfico 1

Según el mismo estudio, mientras la mayoría de los países incluidos en el Gráfico 2 alcanza tasas de participación en la educación del 90% o más en el grupo de edad de 12 a 14 años, en el grupo de 15 a 17 años las tasas oscilan entre un 50% en el caso de Bolivia y un 90% en el de Chile.

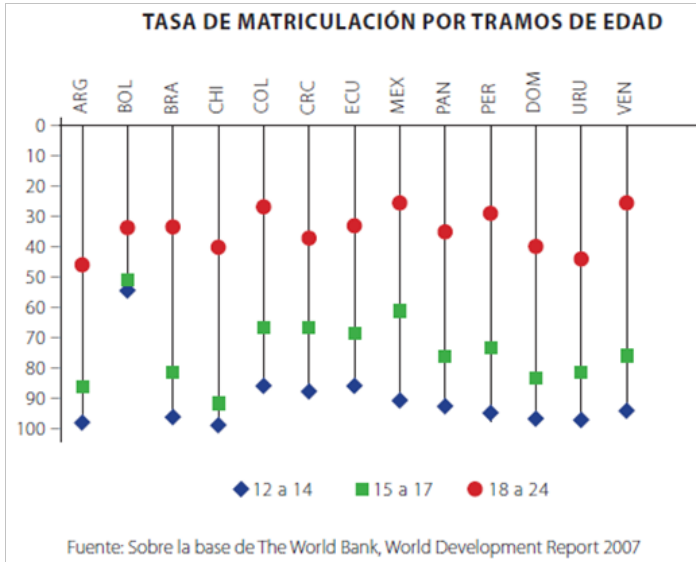


Gráfico 2

En el grupo que va de los 18 a 24 años de edad, que se podría inferir que se corresponde con el nivel de la enseñanza superior, las tasas de participación se ubican en América Latina por debajo del 50% y sólo incluyen a un tercio o menos de los jóvenes en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela. En el caso de Argentina la tasa de matrícula de los jóvenes de este grupo etario se encuentra en un 46%.

Crecimiento de la matrícula de Educación Superior

Durante las últimas décadas el número de personas que acceden a la educación superior se ha incrementado en to-

dos los países de la región. La ampliación del acceso a la educación superior supera el crecimiento de la población de la región lo cual evidencia un avance sin precedentes en la mayoría de los países.

En el año 2000 la cantidad de alumnos inscriptos en educación superior en el mundo era de 99,5 millones y en el 2010 fue de 180,2, es decir que en ese decenio creció 81%. Según las proyecciones realizadas para el año 2035 (Calderon, 2012), se calcula que aumentará hasta 522.5 millones, lo que implica un aumento del 525% en 15 años!!

Este crecimiento está siendo fuertemente impulsado por la transformación que estamos presenciando en las regiones en desarrollo y emergentes, crecimiento éste que seguirá acelerándose en las próximas décadas.

Todas las regiones del mundo han visto aumentada la cantidad de estudiantes matriculados en este nivel de educación, sin embargo parece imparable el crecimiento que ha tenido la región del Sudeste Asiático.

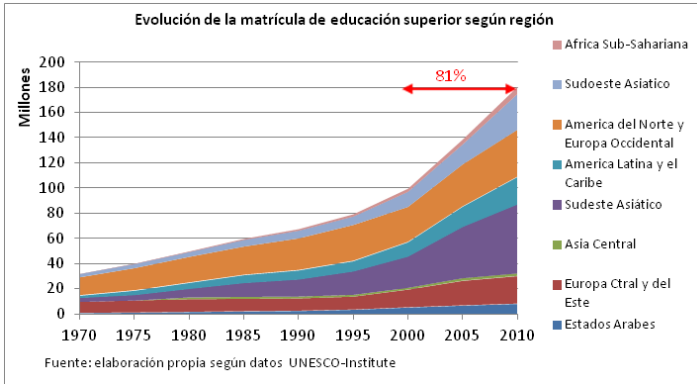


Gráfico 3

El gran desafío para la educación superior será generar los mecanismos adecuados para atender el aumento de la demanda social por educación superior de acuerdo con las necesidades de conocimiento, garantizando la inclusión, equidad e igualdad de condiciones en las oportunidades de estudio. Para ello será necesario implementar políticas que disminuyan la tendencia a la repitencia y abandono de los estudios, que en muchos casos se debe a factores socioeconómicos. Todo esto en un marco de flexibilidad que permita contemplar las diversidades culturales, pero que también mantenga los criterios de calidad necesarios para competir con sistemas educativos de los países pertenecientes a las regiones más desarrolladas del mundo.

América Latina y el Caribe

Esta región tiene como particularidad que la participación de la población en la educación superior permite la movilidad social, especialmente para los estratos socioeconómicos menos favorables y los indígenas.

Al igual que en la región del Sudeste Asiático, el número de estudiantes de América Latina y el Caribe ha aumentado de manera exponencial en las últimas cuatro décadas. En el año 2000 había 11,4 millones estudiantes en este sistema y en el 2010 había 21,7, lo que implica un crecimiento del 90%.

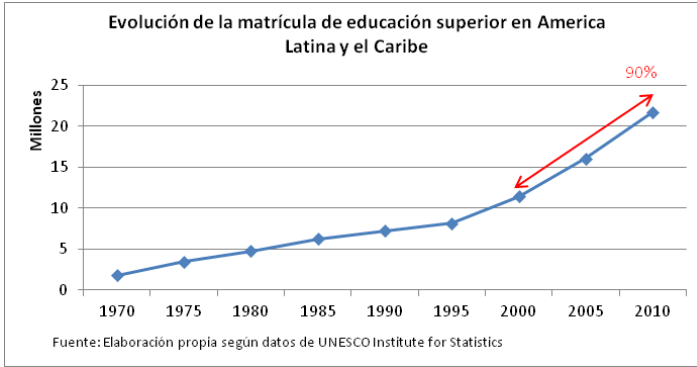


Gráfico 4

América Latina y el Caribe han representado entre el 11% y el 12% del total mundial de la matrícula de educación superior en los últimos 20 años. Se proyecta que este porcentaje se mantendrá más o menos igual hasta 2035, para cuando se estima tener alrededor de 59,4 millones de estudiantes en el sistema. (Gandini 2013).

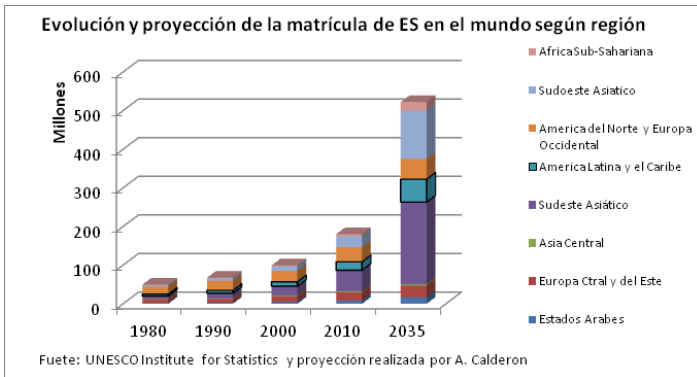


Gráfico 5

Para el año 2035, América Latina y el Caribe será entonces la tercera mayor región del mundo en términos de matrícula, por debajo de Asia Oriental y el Pacífico y de Asia Meridional y Occidental. Se espera que Brasil se convierta en uno de los cinco primeros países del mundo en cantidad de estudiantes en este nivel. Se pronostica que México, Colombia y Venezuela estarán entre los 20 países con mayor cantidad de alumnos en este sistema para el año 2035.

Qué pasa en Argentina?

Mientras que en el transcurso de 10 años (2000–2010) en el mundo entero la cantidad de alumnos en el nivel superior aumentó un 81%, en América Latina y el Caribe en ese mismo período el aumento fue del 90%. En Argentina la cantidad de personas matriculadas en este nivel de educación muestra un incremento de apenas el 28% en el mismo período. Sorprende entonces esta gran diferencia en el porcentaje de crecimiento de alumnos que Argentina muestra en este sistema de educación, con respecto al resto del mundo.

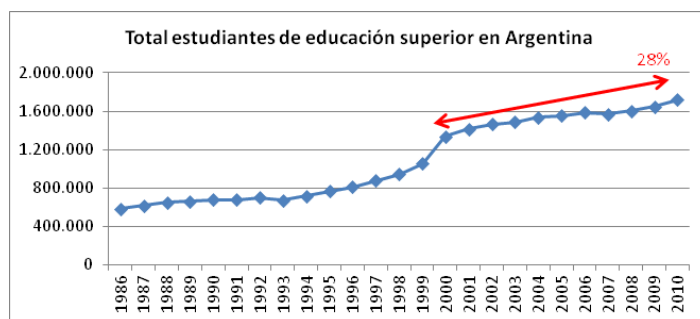


Gráfico 6

La evolución de la demanda de ingreso a las universidades en las últimas décadas muestra la incidencia de factores como las propias condiciones institucionales y políticas vinculadas con la oferta universitaria y con los resultados de la educación media, así como las condiciones del contexto socioeconómico y cultural del país. En cambio la presión demográfica parece un factor de peso relativo menos en la demanda universitaria, sobre todo si se considera su evolución en el corto plazo (Lamarra, 2002).

En el caso de la Provincia de Catamarca, al igual que la tendencia del país, se ve un crecimiento moderado de la matrícula universitaria, resultando llamativo un pico de crecimiento en el año 1988 para al año siguiente retomar la tendencia moderadamente creciente.

El crecimiento en el decenio que se viene estudiando 2000-2010, es de apenas el 13%.

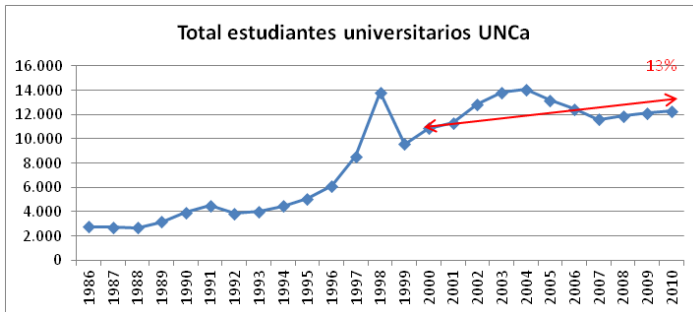


Gráfico 7

La implementación de políticas públicas inclusivas: qué significa inclusión?

Un concepto que parece estar muy arraigado, incluso, entre los propios actores involucrados en el sistema de educación superior, consiste en afirmar que el modelo de educación universitaria pública y gratuita es inclusivo pues posibilita el acceso de cualquier persona a las aulas.

En Argentina se puede interpretar que la condición existente acerca del ingreso directo o irrestricto a la mayoría de las instituciones de educación superior de gestión pública y la gratuidad de las mismas son considerados por sí mismos políticas inclusivas, mientras que los Programas de Becas, que podrían considerarse una política inclusiva, adquieren un carácter complementario de aquellas y como tales, ocupan un lugar secundario en el contexto general de las políticas sectoriales. En este caso, el principio rector es la generación de iguales oportunidades para el acceso al tercer nivel (Chiroleu 2011).

Actualmente el Gobierno Nacional ofrece 2 programas generales de becas y otros particulares destinados a algunas carreras específicas como las ingenierías.

a. El **Programa Nacional de Becas Universitarias** (PNBU) creado en 1996, cuyo objetivo es “promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas que facilite el acceso y/o la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en Universidades Nacionales o Institutos Universitarios.”

b. El **Programa Nacional de Becas Bicentenario** (PNBB) para Carreras Científicas y Técnicas destinado a alumnos “de bajos recursos que ingresen o estén cursando una carrera del sistema de educación superior vinculada a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas, como así también a aquellos alumnos avanzados que estén cursando los últimos dos años de las carreras de ingeniería y adeuden entre 3 y 15 materias para finalizar sus estudios.”

Entre ambos programas, en el año 2014 se entregaron unas 45 mil becas

c. El **Programa PROGRESAR**, que es una prestación económica universal de \$600 por mes, no contributiva destinada a brindar apoyo económico a los jóvenes de entre 18 y 24 años, para iniciar o completar sus estudios de cualquier nivel educativo. Destinado a jóvenes desocupados ó trabajadores informales cuyo ingreso sea inferior o igual al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Además su grupo familiar tampoco debe exceder el salario MVM al momento de la solicitud.

Características del Programa PROGRESAR

El Programa de Respaldo A Estudiantes Argentino –PROGRESAR- tiene por objeto “generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral”.

El programa constituye una transferencia monetaria, des-

tinada a jóvenes entre 18 y 24 años, que se encuentran desocupados o desempeñan en la economía informal o formal, son titulares de una prestación provisional contributiva o pensión no contributiva, monotributistas sociales, trabajadores de temporada o del Régimen de Casas Particulares, siempre que la suma total de los ingresos del grupo familiar no supere el salario mínimo, vital y móvil (4.400 pesos)

Para acceder y mantener dicha prestación, los jóvenes deben acreditar asistencia a una institución educativa de gestión estatal, donde cursen estudios primarios, secundarios, de nivel superior o formación profesional y además deben realizar controles de salud periódicos. En el caso de los alumnos de nivel superior, al finalizar el ciclo lectivo, se debe demostrar la aprobación de una cantidad mínima de materias.

El PROGRESAR responde a lo que se conoce como Programas de Transferencias condicionadas, también denominados programas de corresponsabilidad. Esta nueva generación de programas de desarrollo busca romper la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano. Numerosos estudios realizados en Latinoamérica muestran que estos programas lograron mejorar el nivel educativo de los destinatarios, pero que el impacto en la movilidad ocupacional intergeneracional ha sido limitado y poco significativo debido a la falta de oportunidades laborales y productivas de la región.

Ante este escenario, la Universidad podría contribuir a que el PROGRESAR supere el mero asistencialismo y fomente el desarrollo humano. Para ello sería necesario conocer al

sujeto de derechos del PROGRESAR, que no se restringe a los llamados NINI, sino que constituye el complejo y heterogéneo universo de los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

La noción de situación de vulnerabilidad excede y a la vez e incluye a la pobreza por falta de recursos materiales y también se refiere a la falta de capacidad de adaptación y respuesta de los sujetos ante situaciones que afectan su bienestar. Según Castel, la zona de vulnerabilidad se caracteriza por trabajo precario y fragilidad de los soportes relacionales, constituyendo un espacio social de inestabilidad (Castel, 1991, pp 28-35).

El informe “El impacto distributivo del Progresar en Argentina; una primera aproximación en base a microsimulaciones” afirma que el PROGRESAR tendrá un impacto significativo en la reducción de la desigualdad. Entre otras conclusiones señala que el Noroeste Argentino, conformado por La Rioja, Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán y Santiago de Estero, habita el 13,6% del universo total de individuos identificados como potenciales beneficiarios (alrededor de 211.000 jóvenes). Es decir, alcanzará al 60,2% del rango etario de 18 a 24 años, con una prestación de \$1.400 millones anuales lo que generará reducciones de la desigualdad entre los jóvenes que llegarán a superar el 37,7% (Panigo, Gallo y Di Giovambattista, 2014)

Por otro lado un informe de la UCA señala que “las debilidades de diseño de este programa tienen entidad suficiente como para proyectar una baja eficacia respecto de los objetivos declarados y altos riesgos de promover la depen-

dencia a perpetuidad del asistencialismo. Por un lado, hay que tener presente que el sistema educativo, en su estado actual, tiene nula o muy poca conexión entre los contenidos curriculares y las destrezas y saberes que el mundo del trabajo requiere. Bajo estas condiciones, retomar estudios no facilita automáticamente la obtención de empleos”.

Algunos datos referidos al PROGRESAR.

Como ya hemos mencionado anteriormente, el Progresar está destinado a jóvenes entre 18 y 24 años que no estudian y quieren iniciar o completar sus estudios y que los ingresos de ellos o de su grupo familiar no superen el SMMV, lo que configura un universo de un millón y medio de potenciales usuarios de este programa.

El Gráfico 8 muestra el porcentaje de los potenciales beneficiarios según la región del país. Es de destacar que más de la mitad de los jóvenes no estudian y tienen un salario menor al SMMV en las regiones del NEA y NOA.

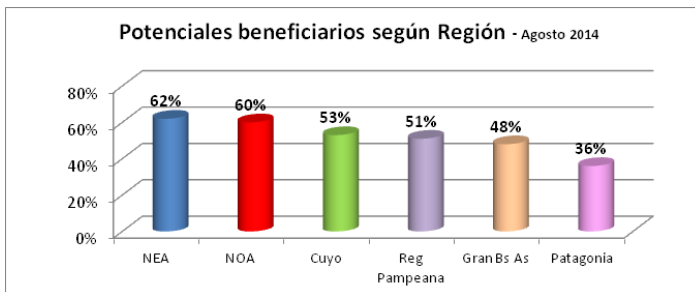


Gráfico 8

Del millón y medio de jóvenes que podrían tener acceso al programa, un poco más de 1,2 millones realizó hasta la fecha el trámite de inscripción, pero solamente recibieron el beneficio 432 mil jóvenes, es decir casi un 29% de los potenciales destinatarios.

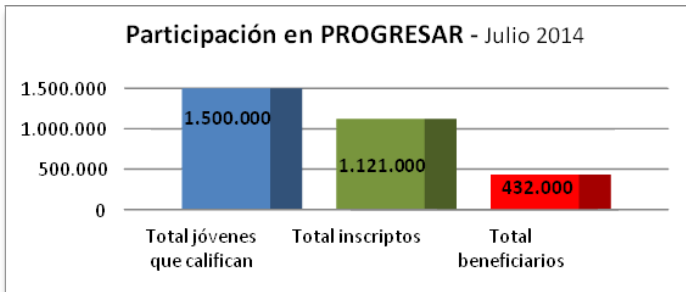


Gráfico 9

Del total de inscriptos en el programa, solamente el 26% lo hizo para el nivel universitario y la mayoría de las inscripciones (un 45%) fue para el nivel secundario.

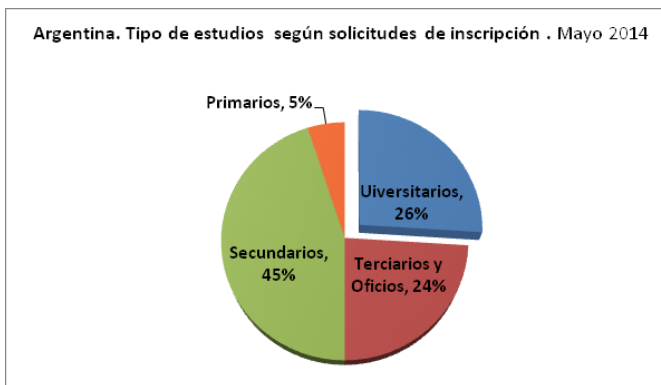


Gráfico 10

La mayoría de las inscripciones corresponden a jóvenes de 18 años y el conjunto de jóvenes entre 18 y 19 años registra casi la mitad de las inscripciones.

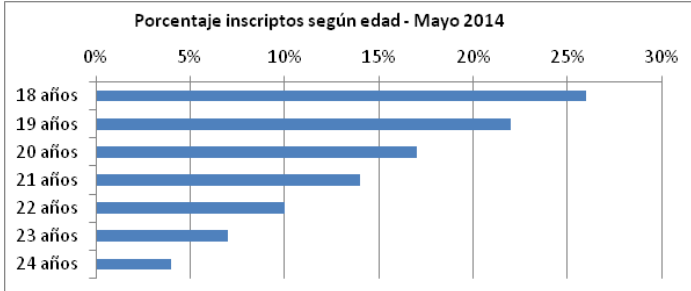


Gráfico 9

En la provincia de Catamarca son 14 mil los jóvenes que cumplen los requisitos para participar en el programa, pero hasta el mes de Julio del presente año (2014) sólo lo solicitaron 2.500 jóvenes, y tal como se observa en el gráfico 10, solamente 552 de ellos reciben el beneficio para estudiar en la UNCa, lo que representa apenas el 3% de los potenciales de Catamarca.

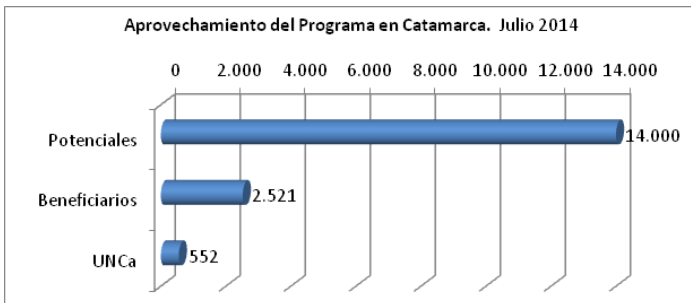
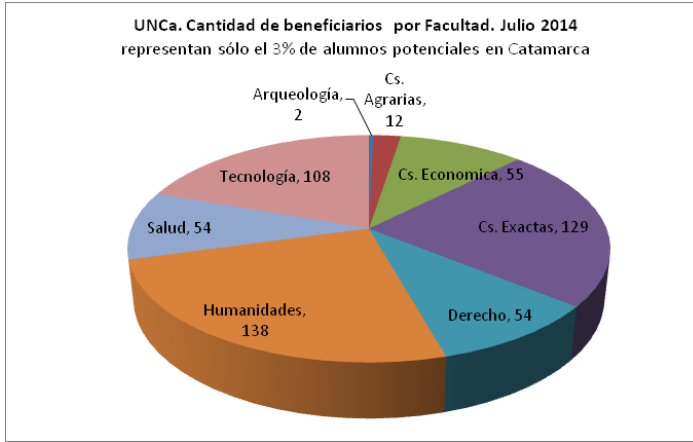


Gráfico 10

Los alumnos que recibieron las ayudas económicas del programa pertenecen a todas las unidades académicas de la UNCa, según la siguiente distribución:



Más allá de una ayuda económica.

Se puede observar que desde el estado se implementan diferentes acciones que están basadas en el principio de otorgar oportunidades para acceder y permanencia en el sistema de educación superior a todas las personas que así lo deseen, siempre y cuando cumplan con los requisitos económicos, de edades y ciertas condiciones de excelencia académica. No nos hemos dedicado a hacer un análisis acerca de cuáles son esas condiciones académicas exigidas, sin embargo creemos que es necesario que esa condición exista.

Sin embargo, nuestra visión acerca de la asistencia va más allá y está más referida a un análisis global de las condicio-

nes generales de ingreso y permanencia que son exigidas en el sistema de educación superior en general, pero más precisamente en el sistema de educación universitario.

Las políticas de inclusión y equidad en la educación superior deberían estar orientadas a promover la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, progreso y rendimiento, que a su vez culminen con el egreso y la posibilidad de participación en el mercado laboral.

Las condiciones de acceso que cada institución de educación superior establezca pueden requerir ciertos niveles de preparación previo para asegurar el ingreso. Es necesario entonces que los alumnos hayan desarrollado previamente ciertas capacidades de entendimiento, capacidades cognitivas, tengan cierta preparación y conocimientos previos y tengan expectativas de transformación y perfeccionamiento. Entonces la permanencia y progreso de los estudiantes dentro del sistema, depende no solamente de sus posibilidades económicas de ingreso, sino muy especialmente de sus condiciones académicas previas al ingreso.

Otro tema fundamental a considerar y que este trabajo no ha analizado, se refiere a las dificultades de tipo académicas que los alumnos experimentan al momento de intentar -y muchas veces fracasar- acceder al sistema de educación superior, por falta de conocimientos y no por falta de recursos económicos. Muchas investigaciones demuestran la relación directa que existe entre el fracaso tanto en el ingreso como la deserción posterior de los alumnos del sistema, con las condiciones académicas con las que ingresan o intentan ingresar a la universidad. Los alumnos que provienen de in-

stituciones de nivel medio de conglomerados pobres o de bajo nivel socioeconómico, encuentran mayores dificultades de tipo académico para ingresar a la universidad. Cuanto más desfavorecida es la situación económica, son mayores las posibilidades de fracaso en el sistema de educación superior, debido a una deficiente preparación que arrastran de los sistemas de educación anteriores, principalmente del nivel medio.

Las pruebas PISA que se implementan en el mundo y en donde Argentina ya ha participado de 2 evaluaciones, reflejan en todas las áreas de evaluación, un pobrísimo desempeño de los alumnos secundarios. Si a esta condición de baja calidad educativa generalizada en el país, se le suma además las condiciones de una calidad aún menor en la educación que reciben los grupos socioeconómicos más deprimidos y vulnerables, entonces es muy difícil o casi imposible, esperar que la implementación de un sistema de becas logre compensar las deficiencias de de calidad de la educación.

La calidad se relaciona entonces con el desarrollo integral de la persona dentro de la sociedad, en la manera como se adapta el conocimiento a las condiciones particulares de los estudiantes. La calidad busca entonces responder a las necesidades, expectativas e intereses de las comunidades y pueblos a las que va dirigida la acción educativa en su conjunto, incorporando con claridad la dimensión colectiva de la construcción de los saberes.

Por todo ello, creemos entonces que nos encontramos ante un problema que no es sólo de necesidad de asistencia

económica, sino también de deficiente calidad de los sistemas de educación previos al de educación superior. Entonces un alumno que pertenezca a un grupo socio- económico que le permita asistir a escuelas cuya educación sea de mejor calidad y que pueda realizar actividades que lo relacionen socialmente con un mundo globalizado, tendrá mayores posibilidades no sólo de acceder a la educación superior, sino a conseguir un trabajo calificado.

BIBLIOGRAFÍA

CALDERON A. 2012 High Education in 2035. The ongoing massification. RMIT University

CASTEL, R. 1991. Los desafiliados. Precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional. Revista Topía, año I N° 3, Noviembre.

CECCHINI, S; MADARIAGA, A. 2011. Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL N° 95.

CHIROLEU A. 2011. La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. CONICET.

CHIROLEU, Adriana 2009. La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación Superior N° 48. OEI.

CINDA 2007. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007.

CINDA 2010. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2010.

CUFRÉ, D. Un salto de siete años en la distribución del ingreso. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-246390-2014-05-16.html>

Decreto 84/2014. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.). Disponible en <http://www.progresar.anses.gov.ar/institucional/resolucion-decreto-9>

Estadísticas UNCa Plan Progresar 2014. Secretaría Académica UNCa.

GANDINI V. 2013. Una mirada a la situación actual de la Educación Superior Mundial y su tendencia. UNCa.

LAMARRA, N. 2002. La Educación Superior en Argentina. Consultado Octubre 2014. <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00098.pdf>

NINO, C. 1992. *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea.

NINO, Ezequiel. 2012. Lecciones y Ensayos, nro. 89. Artículo “La desigualdad en el acceso a la educación universitaria argentina”. Páginas 351-366. Universidad de Palermo.

Panigo, D; Gallo, P; Di Giovambattista, A. 2014. El impacto distributivo del Progresar en Argentina; una primera aproximación en base a microsimulaciones.

Plan Progresar. Anses. Consultado Octubre 2014. Consultado Octubre 2014. <http://www.progresar.anses.gov.ar/>