

¿Educación superior para todos?

Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile

Resumen

Esta presentación reconstruye los alcances y vaivenes de la ampliación de las bases sociales de la universidad, a partir del análisis de la política de educación superior aplicada en la región en estas tres décadas de democracia. Se busca dar cuenta de los significados y contenidos cambiantes que esta idea asumió en las experiencias de Argentina, Brasil y Chile, casos nacionales que serán abordados a través de un análisis contextualizado, empleando como base empírica, información proveniente de fuentes secundarias.

La sucesión en estos países de gobiernos neoliberales y de centroizquierda en un clima de época que propone una incorporación de la diversidad y la generación de mecanismos que promuevan una reducción de las desigualdades permite apreciar variaciones en torno al contenido del proceso de expansión de oportunidades, que si bien reconocen una matriz común, asumen notas singulares en cada caso nacional.

Palabras clave: Democratización, Educación Superior, América Latina.

Abstract

This presentation reconstructs the scope and vagaries of the expansion of the social bases of the university, from the analysis of the policy of higher education applied in the region in these three decades of democracy. It seeks to account for the meanings and changing contents that this idea assumed in the experiences of Argentina, Brazil and Chile, national cases that will be addressed through a contextualized analysis, using as empirical basis and information from secondary sources.

The succession in these countries of neoliberal and center-left governments in a climate of time that proposes an incorporation of diversity and the generation of mechanisms that promote a reduction of inequalities, allows to appreciate variations around the content of the process of expansion of opportunities, that although they recognize a common matrix, they assume singular notes in each national case.

Keywords: Democratization, Higher Education, Latin America.

Desde el restablecimiento de los gobiernos democráticos, promediando los años 80, varios países de América Latina experimentaron una paulatina pero constante ampliación de las oportunidades en el ámbito universitario. Esta tendencia se acentuó en lo que va del siglo XXI, en un clima de época proclive a rechazar las discriminaciones históricas; de tal manera, en el contexto de economías en expansión, la universidad, institución tradicionalmente renuente a atender este tipo de reclamos, comenzó a ensanchar sus bases sociales.¹

Utilizando como base empírica información proveniente de fuentes secundarias se analizarán los casos de Argentina, Brasil y Chile, focalizando en los alcances, contenidos y vaivenes que este proceso de ampliación de oportunidades experimentó desde el retorno de la democracia. Una mirada global del período permite visualizar un movimiento expansivo de la educación superior que -con marchas y contramarchas- amplía el acceso y procura contener a grupos tradicionalmente excluidos. En cada país, sin embargo, los sentidos y la amplitud de las políticas desarrolladas son diversos en la medida en que también lo son los puntos de partida de cada sociedad, los rasgos dominantes de los sistemas de educación superior (SES), sus valores prevaletentes y la intensidad de las demandas sociales.

El análisis permite apreciar que en el contexto de gobiernos de diverso signo político se presentan variaciones en torno a este proceso expansivo, las cuales -aunque reconocen una matriz común- asumen notas singulares pero resultados semejantes en cada caso nacional. En tal sentido, las políticas de ampliación de oportunidades ponen el énfasis en el acceso sin atender de manera compleja los resultados diferenciales que presentan grupos socioeconómicos diversos en el tránsito por las instituciones superiores.

Argentina: expansión del acceso en contextos políticos diversos

Algunos datos generales resultarán útiles para encuadrar el caso. Argentina posee un sistema de educación superior (SES) binario con prevalencia del segmento universitario que concentra el 70% de la matrícula; el 30% restante corresponde a instituciones no universitarias de formación docente y técnico-profesional. El sector público prevalece en ambos subsistemas y atiende

alrededor del 74% de la matrícula total. Por su parte, el acceso a las universidades públicas es abierto y en estas instituciones existe además una vieja y consolidada tradición de gratuidad. La Tasa Bruta de Escolarización Superior (TBES) se aproxima al 55% de los jóvenes entre 18 y 24 años (SPU, 2013; DINIECE, 2015).

A partir de su asunción en diciembre de 1983 Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical) -primer presidente constitucional luego del golpe militar de 1976- otorgó a la universidad un rol central en la ampliación de la participación social y por esa vía en el aseguramiento de la democracia. Con tal objetivo, se restituyó la autonomía universitaria y se propendió a la democratización de las instituciones, tanto en términos de cogobierno de los claustros, como de ampliación de sus bases sociales.² Esta se alcanzaría a través del restablecimiento de la gratuidad y especialmente del ingreso directo/irrestringido a las universidades públicas, medida de elevado poder simbólico que se tradujo en la práctica en un fuerte crecimiento de la matrícula. El mismo se canalizó en las universidades públicas existentes³, produciendo dificultades institucionales de envergadura por la improvisación en que se dio la expansión física de las instituciones y sobre todo, la ampliación del cuerpo docente. De manera paralela creció también la matrícula de la educación superior no universitaria.

Desde 1989 y durante dos períodos consecutivos, Carlos Menem (Partido Justicialista) desarrolló una gestión de corte neoliberal que encaró una reforma del Estado fundamentada en la idea que su achicamiento y el avance del mercado resolverían la crisis económica. En el contexto de relaciones ríspidas entre el Ejecutivo y las universidades públicas más tradicionales y grandes se inició una reforma del sector para aumentar su eficiencia y la equidad, principios ligados a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.

La eficiencia estaría garantizada por la mayor competencia y calidad que generaría el ingreso del mercado en el sector. La equidad permitiría reducir el elitismo universitario y la sobrerrepresentación de los sectores sociales más favorecidos; la igualdad de oportunidades se alcanzaría por medio de una combinación entre arancelamiento de los estudios para aquellos grupos sociales acomodados y becas para los estudiantes carenciados meritorios.

En estos años se dio una expansión de la oferta universitaria a través de una doble vía: la creación de 9 nuevas universidades públicas, 6 de ellas ubicadas en una zona económicamente deprimida como el conurbano de Buenos Aires, y la autorización para el funcionamiento de 20 universidades privadas. Por otra parte, se expandió nuevamente la educación superior no universitaria y estas instituciones pasaron a la jurisdicción provincial.

En lo que refiere al ingreso a las universidades públicas, si bien el discurso oficial vinculaba la eficiencia con la restricción del acceso, la Ley de Educación Superior (1995) no lo limitó de manera expresa sino que lo dejó a cargo de las instituciones en uso de su autonomía.

En 2003 accedió al gobierno Néstor Kirchner inaugurando un ciclo de tres períodos presidenciales del mismo signo, el primero, a su cargo hasta 2007, y el segundo y tercero en manos de su esposa, Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Fueron algo más de doce años en los que la economía argentina experimentó importantes transformaciones en un contexto de fortalecimiento del rol del Estado que –luego del fracaso del ciclo neoliberal– volvió a intervenir como reasignador de recursos. Asimismo, la inclusión social pasó a constituir un eje articulador de las gestiones y alcanzó también al ámbito universitario.

La ampliación de las oportunidades se concretó a través de dos vías principales: la creación de nuevas universidades públicas y la consolidación de diversas formas de ayuda económica a estudiantes carenciados. En lo que refiere a la primera, durante las dos presidencias de Cristina Fernández se crearon 18 universidades nacionales, 8 de las cuales se asentaron en el conurbano de Buenos Aires, 1 instituto universitario y 5 universidades provinciales. Se autorizaron también 7 universidades y 2 institutos universitarios privados. Esto supuso fortalecer e interiorizar la oferta de gestión pública.

En lo que respecta a la ayuda económica, los Programas de Becas establecidos en el período anterior, fueron ampliados incluyendo líneas especiales para pueblos originarios y discapacitados y un nuevo Programa –las Becas Bicentenario– destinado a apoyar a carreras consideradas estratégicas para el país (ingeniería, ciencias básicas y naturales, etc.). De manera complementaria, en 2014 se estableció el Programa PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes

Argentinos), política de transferencia monetaria directa dirigida a personas de escasos recursos, entre 18 y 24 años que continuaran sus estudios.

Los beneficiarios de ambos programas representaban en 2015 alrededor del 13% de la matrícula en instituciones universitarias públicas; por la ausencia de evaluaciones oficiales, no se conoce sin embargo su impacto en términos de retención de matrícula, estímulo para la aprobación de materias, graduación, etc.

La información empírica disponible⁴ permite mostrar la expansión de la cobertura para los quintiles más carenciados (Cuadro 1) y su lenta traducción en el mejoramiento de los indicadores de logro educativo (Cuadro 2). En tal sentido, si bien el movimiento ha sido expansivo, parece haberse privilegiado especialmente el acceso a las instituciones sin operar significativamente sobre las posibilidades diversas que los sectores sociales más vulnerables tienen en las instituciones.

Cuadro 1. Argentina Tasa neta de escolaridad superior según quintiles de ingreso

Quintiles	2003	2006	2010	2014
1°	14.4	13.6	16.8	17.6
2°	17.8	20.9	24.3	22.1
3°	27.9	32.7	29.8	29.9
4°	39.3	44.3	39.6	36.4
5°	57.9	59.0	54.3	55.0
Promedio	32.4	34.1	33	32

Fuente: Elaborado a partir de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial), consultada el 14/08/2017.

Cuadro 2. Argentina. Indicador de logro educativo según quintiles de ingreso

	Terciario completo e incompleto (en % de la población de 25 años y más)		Escolaridad media de la PEA (en años de escolaridad)	
	1997	2012	1997	2012
Quintil 1°	2.3	10.5	7.4	9.5
Quintil 5°	45.3	53.1	13.1	13.9
Brecha entre quintiles	94.9	80.2	43.5	31.7

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2015, Naciones Unidas, 2016.

Brasil: expansión, privatización y segmentación

En Brasil el SES es extremadamente heterogéneo, diversificado y segmentado. La oferta institucional y su cobertura matricular son predominantemente privadas (75% de la matrícula total y 88% de los establecimientos según datos 2014), con acceso selectivo al nivel superior cuyo grado de exigencias es mayor en las universidades federales y gratuitas. La TBES por su parte se aproxima al 35% de los jóvenes entre 18 y 24 años (INEP, 2016).

Luego de veintidós años de dictadura militar, en 1985 asumió la presidencia José Sarney, quien procuró ampliar las oportunidades en el nivel superior a través de vías indirectas y directas; entre las primeras el mejoramiento de los niveles educativos anteriores y la expansión de la investigación educacional mejorarían el acceso de los sectores sociales menos favorecidos; entre las segundas, un mayor apoyo económico reduciría las desigualdades en el acceso y se daría una ampliación programada de las vacantes en instituciones públicas. No se consideró en cambio, reducir la selectividad del examen Vestibular mientras se profundizaba el problema de las vagas ociosas, esto es las vacantes en instituciones privadas y en ciertas carreras de escasa demanda en instituciones públicas y privadas, que no podían ser cubiertas.

En 1990 Fernando Collor de Mello aplica un plan de gobierno de corte neoliberal que se proponía resolver la crisis fiscal a partir de la reducción del Estado, la privatización de las empresas públicas y la liberalización del comercio internacional. En diciembre de 1992 un juicio político (*impeachment*) lo expulsó del gobierno y fue sustituido por Itamar Franco. En materia de educación superior, la relación entre el gobierno y las universidades, especialmente las federales, se hizo más áspera y acorde al clima de época y la creciente injerencia de los organismos multilaterales de crédito, las líneas de la gestión oficial se articularon –de manera coincidente con lo acontecido en Argentina- en torno a las nociones de eficiencia y equidad.

Esta última se alcanzaría a través de una ampliación de la oferta por la combinación entre una expansión del acceso de estudiantes carenciados al nivel medio de buena calidad, la reducción de la selec-

tividad social en el ingreso al nivel superior a través de un crecimiento del crédito educativo y un mayor número de vacantes en las instituciones públicas. Por otra parte, se puso énfasis en los costos de la educación superior y en la necesidad de generar formas de financiamiento alternativas que redujeran la presión sobre el erario público.

También ubicada dentro del arco neoliberal, la presidencia de Fernando Henrique Cardoso se inició en 1995 y se extendió por dos períodos consecutivos. En estos años no mudaron sensiblemente los ejes de articulación de la educación superior aunque se señaló como meta principal la elevación de la calidad y la eficiencia a través de la competencia entre las instituciones. En estos años, a los efectos de recortar gastos públicos se produjo un casi estancamiento de las instituciones públicas y una expansión de la oferta privada (Gentili, 2014).

Se procuró además la elevación de la TBES que en los primeros años '90 apenas superaba el 10% de la franja etaria, utilizando como vías la iniciativa privada y la lenta expansión de vacantes en las instituciones públicas. Otro instrumento fue la creación de cursos secuenciales, estudios menos exigentes con una duración, entre seis meses y dos años que no requerían la aprobación del Vestibular; los mismos fueron propuestos como forma de democratización del nivel a través de la generación de un circuito diferencial que transmitía saberes instrumentales.

Ya en el siglo XXI, las presidencias de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2007 y 2007-2011) y Dilma Rousseff (2011-2015 y 2015-2016), inauguraron un tramo de 13 años con gobiernos del Partido dos Trabalhadores (PT). En materia de educación superior y en claro contraste con la gestión anterior, el estado adquirió centralidad como redistribuidor de oportunidades para los sectores sociales carenciados. Éstas se implementaron por medio de políticas de acción afirmativa, la creación de nuevas instituciones públicas, las transformaciones en el ingreso y la ampliación del financiamiento de los estudiantes.

En lo que respecta a las nuevas instituciones, hasta 2014 se fundaron 18 nuevas universidades federales y 173 unidades de educación superior en el interior del país para reducir la discriminación regional (Sesu, s.f.). A pesar del crecimiento cuantitativo de los estableci-

mientos públicos y de una distribución geográfica más equilibrada, la oferta institucional privada continuó expandiéndose.

Por otra parte, la expansión de la oferta pública se garantizó también a través del Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), destinado a crear condiciones para la expansión de las vacantes,⁵ para mejorar la permanencia de los estudiantes en las instituciones y para aumentar el aprovechamiento de la estructura física y los recursos humanos en las universidades.

En materia de ingreso a la educación superior, el mismo operó según las instituciones, a través del tradicional y selectivo Vestibular o de los resultados del Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), que desde 2010 es utilizado por las universidades federales y algunas estatales para seleccionar a sus alumnos.⁶ Por otra parte, el Ministerio de Educación (MEC) creó el Sistema de Selección Unificada, mecanismo para escoger a los ingresantes a las IES públicas cuyo mecanismo de acceso es el ENEM.

En lo que respecta al apoyo económico a sectores carenciados, en un contexto en el que las tres cuartas partes de la matrícula pertenece al sector privado, el mismo se expresó a través de créditos (Programa de Financiamiento estudiantil, FIES) y becas, que cubren los costos de matriculación en instituciones *no gratuitas*. Este es el caso del Programa Universidad para todos (PROUNI) establecido en 2004 el cual prevé aprovechar parte de las vacantes ociosas de las instituciones privadas a través de becas de estudio integrales o parciales para estudiantes con un ingreso familiar menor a tres salarios mínimos, que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas, con una participación de indígenas y negros similar a la que se da en cada estado. Como contrapartida, las instituciones obtienen la exención de ciertos impuestos. La selección de candidatos se efectúa según los resultados del ENEM por lo que –se sostiene– respeta el principio del mérito.

Aunque no sean comparables en términos del aporte directo que realiza el Estado, sumando los créditos educativos (FIES) y las becas, más del 10% de la matrícula total es alcanzada por algún tipo de beneficio; por su parte el PROUNI permitió en 2016, la apertura de alrededor de 330 mil vacantes y desde el inicio del mismo (en 2005) otorgó más de dos millones

de becas. Para algunos sin embargo constituye una vía de fortalecimiento del sector privado y de profundización de la segmentación del sistema, orientando a los más pobres a estudiar en instituciones de baja calidad, que son las que mayoritariamente ofrecen las vacantes (Mancebo, 2004).

En lo que respecta a las Políticas de Acción Afirmativa (PAA),⁷ en agosto de 2012 se aprobó la Ley de Cuotas Raciales y Sociales que establece una combinación de ambas cuotas en los establecimientos federales: 50% de los cupos se reservan a estudiantes que hayan cursado sus estudios en escuelas públicas; la mitad de esas vacantes se asigna a estudiantes que provengan de familias que cobran menos de 1,5 salario mínimo con una distribución para negros, mulatos e indígenas, proporcional a la composición de la población en cada estado del país. Las cuotas se distribuyen de acuerdo al rendimiento de los aspirantes en el ENEM, esto es, se destinan a los mejores alumnos de la red pública.

Los diversos gobiernos que se sucedieron en estas tres décadas encararon un movimiento de ampliación de las oportunidades de ritmo lento, con primacía de la vía privada y gradualidad extrema hasta la llegada de los gobiernos del PT. Estos últimos generaron una amplia reforma del tercer nivel en el que tíbiamente crece la oferta pública mientras sigue expandiéndose –aunque a un ritmo menor– la privada. Esto se ha traducido en una ampliación de la participación en la educación superior de los quintiles más bajos la cual, si bien ha crecido en los últimos quince años, aún permanece en valores reducidos (Cuadro 3). Esto aún no se ha traducido en un mejoramiento significativo de los logros educativos de esos grupos (Cuadro 4).

En términos de color, la presencia de negros y pardos en la educación superior se quintuplicó entre 1997 y 2011: pasó de representar el 4% en 1997 a cerca del 20% en 2011 entre las personas (18-24 años) que frecuentan o ya concluyeron ese nivel educativo (INEP, 2011).

Chile: expansión y segmentación en contextos de mercado

En Chile, antes del golpe liderado por Pinochet en 1973, existían ocho universidades (2 estatales y 6 privadas), tres de las cuales fueron entonces divididas

Cuadro 3. Brasil. Tasa neta de escolaridad superior según quintiles de ingreso.

Quintiles	1992	1998	2004	2007	2011	2014
1°	0.6	0.6	1.0	2.2	4.4	5.4
2°	0.7	0.9	2.1	3.4	5.8	10.1
3°	2.0	2.9	4.7	7.6	10.9	14.7
4°	4.6	7.6	13.0	17.3	19.5	24.3
5°	19.6	32.6	44.0	46.7	46.1	50.3
Promedio	5.5	8.9	12.9	15.4	17.3	21

Fuente: Elaborado a partir de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial), consultada el 14/08/2017.

Cuadro 4. Brasil. Indicador de logro educativo según quintiles de ingreso.

	Terciario completo e incompleto (en % de la población de 25 años y más)		Escolaridad media de la PEA (en años de escolaridad)	
	1996	2013	1996	2013
Quintil 1°	0.6	3.5	2.8	5.9
Quintil 5°	27.9	43.6	9.9	11.7
Brecha entre quintiles	97.8	92.0	71.7	49.6

Fuente: CEPAL, Panorama social Se América Latina 2015, Naciones Unidas, 2016

para conformar instituciones regionales. A partir de 1981 se favoreció la expansión del segmento privado en el ámbito universitario y el técnico profesional y el gobierno militar introdujo cambios legislativos que, con pocas modificaciones, han continuado hasta el presente conformando un modelo de mercado para la educación superior. El ingreso es altamente selectivo y tanto las instituciones de gestión públicas como las de gestión privada están aranceladas; recién en 2016 se inició un proceso de gradual establecimiento de la gratuidad. La TBES por su parte es del 53% de los jóvenes entre 18 y 24 años (SIES, 2014).

Luego de 17 años de gobierno militar, la Concertación de Partidos por la Democracia accedió al poder en 1990 a través del democristiano Patricia Aylwin quien fue sucedido en 1994 por Eduardo Frei del mismo origen partidario. Ambos pusieron énfasis en el acceso y en la ampliación del apoyo económico para mejorar las posibilidades de los estudiantes pertenecientes a los sectores sociales más vulnerables.

En el siglo XXI asumieron los socialistas Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) durante cuya gestión se produjeron los primeros reclamos estudiantiles –la llamada Revolución de los Pingüinos–, estudiantes secundarios que demandaban la eliminación

de la subsidiaridad del Estado en materia educativa y de los aranceles para la prueba de Selección Universitaria. En 2010 el gobierno de centroderecha de Sebastián Piñera, propendió nuevamente al primado de las leyes de mercado. Dentro de un conjunto de movimientos sociales de oposición a su gobierno el movimiento estudiantil reclamó fortalecer la educación pública, aumentar su financiamiento y mejorar la equidad en el acceso. Esta misma demanda se sostuvo en la segunda presidencia de Michelle Bachelet que se inició en 2014.

En este más de un cuarto de siglo de gobiernos democráticos, si bien no se ha modificado mayormente la matriz de la educación superior, sí operaron pequeñas y sucesivas transformaciones forzadas por una movilización estudiantil y social creciente que cuestionó el modelo de mercado. Espinoza y González (2014a) señalan que estos cambios sin embargo, no se dieron en forma planificada ni se inscribieron en una política de fortalecimiento del financiamiento público sino que surgieron por reacción como medio para reducir la conflictividad social.

La reforma de 1981 supuso una drástica modificación del financiamiento del nivel superior; en este sentido, el financiamiento estatal fue reemplazado por el Aporte Fiscal Directo, se eliminó la gratuidad, se

instauró el arancel y el crédito universitario para los estudiantes que no pudieran solventarlo; asimismo se creó un mercado de educación superior que se abrió a la oferta privada (Dávila León, 2011:154). Esto condujo a una privatización extrema del tercer nivel y en el contexto de una sociedad altamente segmentada esta condición se extendió y reprodujo en la educación superior.

La mayor expansión del número de instituciones se dio entre los años 1985 y 1995 presentándose desde entonces una tendencia descendente en su número total por la gradual reducción de los establecimientos privados originado en fusiones y cierres por problemas de mercado o malos resultados en la acreditación (Zapata, Tejeda y Rojas, 2011). El número de universidades estatales permaneció estable hasta 2015, cuando se crearon dos nuevas instituciones y un año más tarde se fundaron 15 Centros de Formación técnica de carácter estatal.

Por lo tanto, la cobertura se amplió hasta 2015 especialmente a partir del segmento privado y la fuerte expansión y diversificación de la matrícula con el ingreso de sectores sociales tradicionalmente ausentes por motivos socioeconómicos, mujeres y grupos étnicos, pero a establecimientos arancelados y en condiciones que suponen el endeudamiento de las familias para cubrir los costos de los estudios. Se produjo además una fuerte segmentación de la población universitaria según su asistencia a instituciones públicas o privadas y aún dentro de cada uno de estos tipos de establecimientos.

La subsidiaridad del estado en materia de educación superior constituyó desde la reforma de Pinochet el principio organizador del sistema que introdujo lógicas de mercado y privilegió al sector privado por su mayor eficiencia. Esta concepción, si bien se fue resignificando a lo largo de los años, aún está vigente y es utilizada por parte de la sociedad como forma de diferenciación social; en tal sentido, su combinación con la aparentemente neutral noción de mérito, legitima los logros diversos de grupos con distinto capital económico y social.

Los dos núcleos de conflictividad que fueron planteándose a lo largo de los gobiernos del período democrático son la selectividad en el acceso y el financiamiento privado de los estudios. Los requisitos para el ingreso varían según el tipo de instituciones; las Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) –y

desde 2012 otras ocho universidades privadas– fijaron un proceso de admisión común altamente selectivo que supone haber obtenido al menos 450 puntos en la Prueba Nacional de Selección Universitaria (PSU).⁸ Cada universidad define además sus propias exigencias y las otras universidades privadas y los institutos tecnológicos tienen requerimientos diversos según los casos; en las instituciones menos prestigiosas sólo se pide el certificado de graduación del segundo nivel. (Zapata y Tejeda, 2016:13).

En materia de financiamiento, la singularidad del caso chileno reside en la composición del gasto en Educación Superior, no por el monto total sino por la relación entre aportes públicos y privados. Según señalan Zapata y Tejeda (2016) a partir de datos de la OECD de 2013, el gasto en el nivel corresponde al 2,5% del PBI, pero está compuesto por un 1% que aporta el Estado y un 1.5% de aporte privado.⁹

Los aportes fiscales se encaminan a través de dos vías principales: por una parte, el financiamiento a las universidades del CRUCH el cual si bien ha sido creciente, representa actualmente alrededor del 25% de los gastos de esas instituciones; el resto de los gastos se cubre a través de aranceles, matrículas y ventas de servicios (Espinoza y González, 2014a) y para sufragar los costos privados existe un amplio sistema de becas y créditos.

Entre estos instrumentos se destaca especialmente el Fondo Solidario de Crédito Universitario (1994),¹⁰ los Créditos con Aval Estatal (CAE, creado en 2005) que cuenta actualmente con la mayor parte de los beneficiarios,¹¹ los créditos privados y una importante cantidad de becas, incluyendo la Beca Indígena.

Un instrumento peculiar es el llamado Aporte Fiscal Indirecto que otorga recursos por poco más de el 5% del total del financiamiento público a la educación superior y beneficia a las instituciones públicas y privadas que matriculan a los primeros 27,500 alumnos con mejores puntajes en la PSU (equivalente al 15% de los nuevos ingresos). A través de esta vía se busca incentivar la calidad de las instituciones y la competencia entre ellas para captar a los mejores estudiantes. Sin embargo, en la práctica, los recursos tienden a concentrarse en pocas universidades de excelencia, que gozan de alto prestigio y mantienen estrictos requisitos de selección (Zapata y Tejeda, 2009).

En los últimos 15 años, las políticas de los gobiernos de la Concertación y el de Piñera, aunque con sesgos diversos, fueron ampliando los recursos destinados a la educación superior y modificando las formas de financiamiento de la demanda. Para 2015 más del 55% de la matrícula en educación superior recibía becas o créditos.

Durante la gestión de Piñera se da la paradoja que, mientras las políticas generaron una mayor privatización, las movilizaciones estudiantiles forzaron el ingreso de la gratuidad en la agenda de gobierno (Espinoza y González, 2013). El segundo gobierno de Bachelet reconoció por su parte a la educación superior como derecho social y se propuso fortalecer el rol del estado como oferente y fiscalizador del nivel (Espinoza y González, 2014b, González y Espinoza, 2016).

La gratuidad se implantó a partir de 2016 e incluyó a las universidades estatales, las privadas del CRUCH y cinco universidades privadas: las mismas recibirían aporte fiscal directo equiparable al pago de un arancel de referencia por parte de estudiantes que formen parte de la mitad de la población con menores recursos. La diferencia entre el mismo y el arancel nominal deberá ser absorbida por las propias instituciones.

En la trayectoria de los gobiernos democráticos chilenos puede apreciarse pues, la pervivencia de la

matriz establecida durante el gobierno de Pinochet; así priman la subsidiaridad del Estado en materia educativa, la conformación de un amplio mercado de la educación superior, la competencia entre las instituciones y el financiamiento privado de los estudios. Todo el sistema de apoyo económico se sustenta en el mérito y el estímulo a los que, de acuerdo a los parámetros dominantes, se presentan como los más talentosos. Sin embargo, la segmentación institucional tiende a profundizar las desigualdades entre los estudiantes provenientes de los sectores más y menos privilegiados de la sociedad.

Si observamos la evolución de la participación de los quintiles de ingresos socioeconómicos más bajos en la educación superior, es importante su ampliación hasta alcanzar la escolarización del 27% de los pertenecientes al primer quintil (Cuadro 5); han mejorado también los indicadores de logro educativo aunque todavía la brecha entre el quintil inferior y el superior resulta significativa (Cuadro 6).

¿Educación superior para todos?: la ampliación de oportunidades y sus paradojas

La ampliación de oportunidades en el nivel superior en las últimas tres décadas ha sido una tendencia per-

Cuadro 5. Chile. Tasa neta de escolaridad superior.

Quintiles	1987	1992	1998	2003	2006	2009	2013
1°	3.9	5.3	6.2	8.4	13.3	16.1	27.4
2°	4.6	8.6	8.8	12.7	16.1	20.9	31.6
3°	7.6	10.6	16.6	19.6	23.7	24.8	35.8
4°	15.6	16.0	27.8	31.5	34.1	33.9	43.1
5°	39.0	29.5	56.0	58.0	53.0	57.8	62.7
Promedio	14.1	14.0	23.1	26.0	28.0	30.7	40.1

Fuente: Elaborado a partir de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial), consultada el 14/08/2017.

Cuadro 6. Chile. Indicador de logro educativo según quintiles de ingreso.

	Terciario completo e incompleto (en % de la población de 25 años y más)		Escolaridad media de la PEA (en años de escolaridad)	
	1996	2013	1996	2013
Quintil 1°	2.7	7.9	7.5	9.8
Quintil 5°	43.6	57.6	12.8	13.9
Brecha entre quintiles	93.8	86.3	41.4	29.5

Fuente: CEPAL, Panorama social Se América Latina 2015, Naciones Unidas, 2016.

sistente en la región aunque con alcances y contenidos diversos en los casos en estudio.

En Argentina, las huellas que el gobierno militar dejó en términos de reducción de las oportunidades y exclusión de un SES mayoritariamente público, parecen haber sido superadas con cierta rapidez y a partir del restablecimiento de los gobiernos democráticos se inició un proceso expansivo con un solo intento de cierre que coincide con la instalación de una gestión de corte neoliberal. En los otros momentos, la noción prevaleciente refiere especialmente al acceso de sectores carenciados y la generación por parte de los gobiernos de nuevas ofertas educativas de carácter público así como el sostenimiento de la gratuidad. El reconocimiento de la diversidad y la noción de inclusión son propios de la última etapa; en estos años, aunque los instrumentos de política pública son los mismos, la voluntad política se expresa a través de la expansión del apoyo económico a estudiantes vulnerables. Esto no va acompañado sin embargo por una evaluación sistemática de los resultados ni se implementan políticas similares para favorecer su permanencia y graduación.

En Brasil, en un SES con primacía del sector privado la segmentación institucional tiende a profundizarse en las décadas posteriores a la redemocratización; la ampliación de oportunidades opera de manera casi residual hasta la llegada al gobierno del PT. Sólo entonces se desarrollan políticas de expansión de la oferta pública y de acción afirmativa para mejorar las chances de grupos étnico-raciales y sectores socioeconómicos carenciados de acceder a una educación superior de calidad. Por su parte, la Ley de cuotas abre la posibilidad de acceder a las universidades federales –instituciones de reconocido prestigio y status– a grupos socioeconómicos y étnico-raciales tradicionalmente ausentes.

En Chile, se presenta una continuidad en la política de educación superior que, luego de su reforma en los años del gobierno militar, permanece constante en sus rasgos centrales, más allá de algunos pequeños ajustes que introducen especialmente los gobiernos de la Concertación. Estos –siguiendo la matriz fijada en los primeros años 80– apuntan a ampliar el financiamiento de sectores sociales desfavorecidos a través de nuevas líneas de créditos o más recientemente por medio de becas y de la creación de nuevas instituciones públicas. En todos los casos se recurre

al mérito como forma de selección; sin embargo, en el contexto de una sociedad y una educación superior fuertemente segmentadas parece desconocerse que este puede constituirse en una vía de reproducción de las diferencias sociales.

Los resultados de las políticas aún resultan modestos en los tres países y llama la atención que en dos casos de sentido inverso como los de Argentina y Chile los resultados sean similares. En efecto, el primero se caracteriza por un sistema predominantemente público, de ingreso abierto, gratuidad de los estudios y un amplio sistema de apoyo económico a sectores carenciados y el segundo por un sistema predominantemente privado, de acceso selectivo, estudios arancelados (y muy caros) y un sistema de créditos altamente onerosos y en menor medida, becas de estímulo. Si bien los costos sociales e individuales presentes y futuros son diversos, algo en la hechura de las políticas que en los últimos años se han diseñado parece indicar que más allá de su carácter progresista, las mismas no han acertado aún en diseñar estrategias que capten la complejidad que entraña una democratización plena del sector y la ampliación de las oportunidades de los grupos más desfavorecidos. Esto es, la posibilidad de acceder, permanecer y egresar de instituciones de calidad que brinden las herramientas necesarias para competir con posibilidades en el mercado de trabajo.

Hasta el momento se ha operado fundamentalmente sobre el acceso al nivel superior sin poner en agenda las articulaciones hacia atrás, con los otros niveles educativos, ni hacia adelante, con el mercado laboral. También se ha colocado en un segundo plano el peso de la segmentación institucional tanto en términos de prestigio / *status* como de calidad académica. Todas estas circunstancias pueden moderar las posibilidades democratizadoras y profundizar una ampliación espuria del nivel superior.

En suma, en todos los casos la dirección de las políticas aplicadas ha tendido a aumentar las posibilidades de acceso al nivel superior de los grupos sociales más desfavorecidos. Sería necesario aprovechar la experiencia acumulada para diseñar políticas que permitan profundizar el sentido de las transformaciones y avanzar hacia una democratización que no sólo suponga progresos cuantitativos sino también avances consistentes en el plano social.

Notas

1. Esta ampliación de oportunidades en el ámbito superior se aborda desde la perspectiva teórica a través de los conceptos de democratización e inclusión. Para un desarrollo de los alcances de los mismos puede consultarse Chiroleu, 2013.
2. El gobierno militar había intervenido las universidades nacionales fijando un estricto examen de ingreso con cupo y eliminando la gratuidad. Estas medidas se insertaron en un clima de represión y persecución ideológica y física con el objeto de sofocar cualquier posible disidencia.
3. Hasta la finalización del gobierno de Alfonsín no se fundaron nuevas universidades públicas: sólo se reabrió la Universidad Nacional de Luján, cerrada por el régimen militar, y unos meses antes de dejar el gobierno se autorizó la creación de la Universidad Nacional de Formosa. Por su parte la matrícula en universidades nacionales pasa de 338 mil alumnos en 1983, último año del gobierno militar, a 525 mil alumnos en 1985.
4. Si bien existen datos disponibles de la década del 90, los mismos se refieren al Gran Buenos Aires o a un conjunto limitado de aglomerados urbanos, por lo cual no resultan comparables con los relevamientos nacionales efectuados a partir de 2003.
5. Entre 2007 y 2013 se dio una ampliación de vacantes del orden del 118%, pasando de 134 mil a 291 mil (Peixoto, 2016).
6. Señalan Schwartzman y Knobel (2016) que en 2015, 9,5 millones de egresados rindieron la prueba. De estos, 2,8 millones compitieron por 205 mil vacantes en las instituciones federales. "Los datos demuestran que los estudiantes que vienen de familias con un alto grado de educación y de instituciones privadas o públicas selectivas de excelente calidad tienden a conseguir los mejores puntajes", lo que aumenta la competitividad y dificulta el ingreso de los estudiantes provenientes de sectores sociales vulnerables.
7. En razón de que cerca del 45% de la población nacional puede considerarse afrodescendiente, las discriminaciones y desigualdades por cuestiones de color y etnia adquieren gran centralidad.
8. Diversas voces han alertado desde hace tiempo sobre la relación existente entre las calificaciones obtenidas en la PSU y el origen socioeconómico y los establecimientos medios a los que asisten los estudiantes.
9. No obstante, estos aportes fiscales han ido creciendo en los gobiernos de la Concertación y el gasto privado pasó de quintuplicar al gasto público en 2006, a una proporción del 1.5 en 2013 (Zapata y Tejada, 2016).
10. Favorece a los estudiantes de las Universidades agrupadas en el CRUCH, excluyendo a las demás universidades y a las instituciones tecnológicas.
11. El CAE solventa los estudios de alumnos meritorios en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que hayan obtenido su acreditación; los mismos están en manos de la banca privada. Las movilizaciones estudiantiles de 2011 pusieron en foco al CAE, reclamando cambios sustantivos en el financiamiento universitario. El gobierno de Piñera propuso entonces reducir los intereses del crédito del 5.6% al 2% para los estudiantes de las universidades privadas, equiparando así su situación a la de los matriculados en las universidades del CRUCH. Esto fue percibido como un triunfo para el sector privado ya que el reclamo estudiantil era la eliminación del sistema de créditos. Asimismo se establecieron fondos concursables que también favorecieron al sector privado (Espinoza y González, 2013).

Bibliografía

- Chiroleu, Adriana (2013). "Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil", en M. Unzué y S. Emiliozzi, *Universidad y Políticas Públicas ¿se busca del tiempo perdido?*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Davila León, Oscar (2011). Estudiantes universitarios, estructuras de transición y trayectorias sociales juveniles. En R. Grediaga Kuri y R. López Zárate (coord.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020*. México, UAM Azcapotzalco.
- DINIECE, Dirección Nacional de Información y evaluación de la calidad educativa (2015). Anuario Preliminar 2014. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/>
- Espinoza, O. y González, L. (2013). "Promesas incumplidas en Educación Superior bajo el gobierno de Piñera", en "Barómetro de Política y Equidad" (vol. 7). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- _____. (2014a). "Las tareas inconclusas del Gobierno de Piñera y los desafíos que deberá enfrentar la administración de Bachelet", en *Barómetro de Política y Equidad* (vol. 8). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- _____. (2014b). "Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: avances, dificultades y desafíos de la 'Reforma' del sistema de educación superior", en *Barómetro de Política y Equidad* (vol. 9). Primer Tiempo, Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- Gentili, P. (2014). "Brasil: dos modelos de educación, dos modelos de sociedad" en *Diario El País* 22/10/2014. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/10/22/contrapuntos/1413996059_141399.html
- González, L. y Espinoza, O. (2016). "Gratuidad en la educación superior en Chile: vaivenes y desafíos", en *Barómetro de Política y Equidad* (vol. 11). Punto de quiebre. La nueva constitución y la ciudadanía, Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2011). *Censo da Educação Superior*. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11799-16-10-12-censo-supv-final-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192
- INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016). *Censo da Educação Superior 2014*. Resumo técnico. Brasília. Disponible en: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2014/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2014.pdf
- Mancebo, D. (2004). *Universidade para todos: a privatização em questão*. Disponible en <http://www.anped.org.br/reformauniversitaria4.doc>.
- Peixoto, M. (2016). "Políticas da Inclusão Social na Educação Superior Brasileira", en D. Del Valle, F. Montero y S. Mauro (org), *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*, Buenos Aires, CLACSO, Instituto de Capacitación de CONADU.
- Schwartzman, Simón y Knobel, Marcelo (2016). *Pruebas de ingreso de alta exigencia. Una mirada desde Brasil*. International Higher Education núm. 85, Centro para la Educación Internacional del Boston College. Disponible en: https://issuu.com/ceppechile/docs/higher_85
- Sesu (S.f.). *A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014*. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192
- SPU, Secretaría de Políticas Universitarias (2013). *Anuario 2013. Estadísticas Universitarias Argentinas*. Buenos Aires, SPU. Disponible en: http://informacionpre-supuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/Anuario_2013.pdf
- SIES, Servicio Nacional de Educación Superior (2014). *Panorama de la Educación Superior en Chile 2014*. Disponible en: http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf
- Zapata, G. y Tejada, I. (2009). *Educación Superior y mecanismos de aseguramiento de la calidad. Informe Nacional, Chile*. Proyecto Alfa Aseguramiento de la calidad: Políticas públicas y gestión universitaria. Documento de Trabajo CINDA. Disponible en: <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Gonzalo-Zapata/Zapata%20-%20Tejada%2C%202009b.pdf>
- Zapata, G. (Coord.), Tejada, I. y Rojas, A. (2011). "Educación Superior en Chile-Informe Nacional", en Brunner, J.J. y Ferrada Hurtado, Rocio, *Educación Superior en Ibero América: Informe 2011*, Santiago de Chile, CINDA. Disponible en: <http://www.universia.net/wp-content/uploads/Chile.pdf>
- Zapata, G. y Tejada, I. (2016). "Informe Nacional Chile", en *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile, CINDA.