

Desigualdades en educación superior y políticas públicas. Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela

• ADRIANA CHIROLEU

Resumen

En este artículo nos proponemos explorar los diversos órdenes de desigualdad con relación a la educación superior que se presentan en la región y las formas en que procuran ser atendidas a través de la política pública. Por medio de este análisis desarrollado a partir de una revisión exhaustiva de bibliografía y fuentes documentales y estadísticas e ilustrado a través del abordaje de los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, podremos apreciar tres formas alternativas de atender esta problemática orientadas a contener las distintas formas de desigualdad que se despliegan en este nivel educativo. Cabe no obstante destacar que se trata de políticas de reciente implementación por lo cual, en muchos casos, su estudio aún no permite extraer conclusiones taxativas aunque sí vislumbrar algunos efectos positivos y reconocer ámbitos aún desatendidos en el camino de una mayor democratización del nivel.

Palabras Clave: Política de Educación Superior – Política Educativa – Inclusión – Inclusión Social – Democratización – América Latina.

En lo que va del siglo XXI, la expansión de oportunidades en el nivel educativo superior se ha constituido en un eje de política pública en América Latina. En tal sentido, varios países han ampliado las posibilidades de acceso a partir de la creación de establecimientos de diverso cúneo y la instalación de mecanismos que favorezcan la ampliación de las bases sociales de las instituciones con la incorporación de grupos tradicionalmente ausentes por motivos económicos y/o discriminados por causas étnico-raciales, de género, etc.

Estas políticas, denominadas genéricamente inclusivas y/o democratizadoras alcanzan modalidades y resultados diversos acorde a su alcance y al punto de partida de cada uno de los países. En todos los casos sin embargo, constituyen una forma de apertura del tercer nivel educativo lo cual, en el contexto de la profunda desigualdad social que experimenta América Latina, podría estimular una cierta fluidez social.

En esta presentación nos proponemos explorar los diversos órdenes de desigualdad con relación a la educación superior que se presentan en la región y las formas en que la política pública procura atenderlos. Por medio de este análisis desarrollado a partir de una revisión exhaustiva de bibliografía y fuentes documentales y estadísticas e

• Doctora en Ciencias Sociales, Profesora Titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora Independiente del CONICET, Argentina. achiroleu28@gmail.com

ilustrado a través del abordaje de los casos de Argentina, Brasil y Venezuela podremos apreciar tres formas alternativas de atender esta problemática orientadas a contener las diversas formas de desigualdad que se despliegan en este nivel educativo. Cabe no obstante destacar que se trata de políticas de reciente implementación por lo cual, en muchos casos, aun no permiten extraer conclusiones taxativas sobre sus resultados aunque sí vislumbrar algunos de sus efectos, delinear sus principales tendencias e identificar algunos de los temas aún desatendidos.

1.- América Latina: desigualdad social y educación superior

La desigualdad en América Latina constituye un rasgo central y constante que, en comparación con otras regiones del planeta se expresa en los índices más bajos de distribución de los ingresos y en la magnitud que adquiere la pobreza, procesos presentes de manera independiente a las coyunturas económicas. Para 2013 y luego de varios años de crecimiento sostenido de las economías de la región, el 28% de la población era pobre (164 millones) y más del 11% (68 millones) era indigente. Esta realidad se relaciona con la desigualdad en la distribución de los ingresos y el disímil reparto de las oportunidades para acceder a factores generadores de ingresos y fluidez social, como la educación y el conocimiento, según las características sociodemográficas de la población, esto es origen étnico racial, lugar de residencia urbano o rural y género (CEPAL, 2013; Ottone, 2007).

En lo que respecta a la desigualdad distributiva existe una profunda brecha entre el primero y el quinto quintil. Al respecto, el 20% más pobre de la población recibe sólo el 5% de los ingresos y el 20% más rico el 47% (CEPAL, 2013). Las desigualdades en términos de empleo y educación junto a la incidencia de género, raza y etnia explican en buena medida la cristalización o profundización de las desigualdades.

Encuadrada en la heterogeneidad social de América Latina, los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, adquieren ciertas peculiaridades que resulta útil remarcar para brindar un marco general a las políticas de educación superior desarrolladas. Como primera medida cabe destacar que en los tres países, aunque se percibe una mejoría de los indicadores sociales especialmente en lo que refiere al porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza e indigencia, el Coeficiente de Gini¹ muestra todavía una fuerte concentración en la distribución del ingreso.

Por su parte, las estructuras sociales de los tres países presentan trayectorias divergentes. Argentina experimentó un conjunto de transformaciones estructurales a partir del último gobierno militar (1976-1983) que desactivaron la tendencia tradicionalmente ascendente de su movilidad social y generaron un fuerte y persistente deterioro de las condiciones sociales de sectores medios y bajos. Esta situación se profundizará en el transcurso de los gobiernos democráticos posteriores, especialmente durante la gestión neoliberal que, en los '90 lideró Carlos Menem.

En el siglo XXI emerge una sociedad fuertemente fragmentada aunque en los últimos años el buen desempeño de la economía ligado especialmente a los elevados precios internacionales de su primer producto de exportación, la soja, y el desarrollo de ambiciosos programas sociales han permitido reducir el porcentaje de población bajo la línea de pobreza y la desocupación en un contexto todavía dominado por la desigualdad social.

En Brasil, merecen enfatizarse los rasgos tradicionalmente jerárquicos de su sociedad y la distancia social que demarca con nitidez la posición de las distintas clases. A partir de 2001, opera sin embargo, una lenta mejora en la distribución de la renta, fruto especialmente de los programas implementados por el gobierno de Lula Da Silva y luego continuados por Dilma Roussef, la cual va acompañada por una reducción de la pobreza y una importante caída de la indigencia que alcanzan respectivamente el 18.6 y el 5.4% (Cepal, 2013).

La movilidad social ha sido intensa, aunque se caracteriza como de “corta distancia”, esto es, muchos ascienden poco, y pocos ascienden mucho, lo que genera un estiramiento de la estructura social por la coexistencia de mucha movilidad y alta desigualdad. En la actualidad, como consecuencia del aumento de la competitividad del mercado de trabajo, la movilidad se vincula a las calificaciones y competencias educativas (Pastore y do Valle Silva, 2004). En razón de que cerca del 45% de la población puede considerarse afrodescendiente las discriminaciones y desigualdades por cuestiones de color y raza² adquieren mayor centralidad.

Venezuela por su parte, es un país de modernización reciente y acelerada que entre 1950 y 1970 conforma una sociedad en la que los sectores medios, de la mano de la renta petrolera, adquieren una importante dimensión. La caída de los precios internacionales en la segunda mitad de la década del 80 marcó el inicio de un período de crisis económica y política y un retroceso en la mayor parte de los indicadores sociales y económicos. El presidente Hugo Chávez accede al poder en 1998, pero sólo a partir de 2003 consigue superar esta situación crítica, y gracias a los enormes recursos fiscales que genera la exportación de petróleo en un contexto internacional favorable para este tipo de *commodities*, desarrolla una serie de programas sociales (las denominadas *Misiones*) que focalizan principalmente en la atención de la población económicamente más necesitada. De esta manera se ha reducido significativamente el desempleo, la pobreza y la indigencia.³

En este contexto de fuerte desigualdad y segmentación social la educación en todos los niveles, pero especialmente en el superior, se constituye para diversos sectores sociales en una herramienta privilegiada para buscar una mejor

inserción en el espectro social, a la vez que simultáneamente parece poder garantizar mayores niveles de cohesión e integración en una sociedad profundamente fragmentada. Y esto es así en la medida en que la significativa reducción del analfabetismo operada en la región en las últimas décadas, la casi universalización de la educación básica y la lenta expansión de la educación secundaria no han logrado un correlato similar en el nivel superior, ámbito en el que aún las tasas de escolarización resultan bajas.

La matrícula en educación superior de la región incluye en la actualidad alrededor de 18 millones de estudiantes, con una Tasa Bruta de Escolarización Superior (TBES) próxima al 38%. Los países centrales sin embargo, duplican esa tasa y la misma además supone un promedio regional que, como veremos, esconde agudas diferencias entre los países.

Una breve caracterización de los sistemas de educación superior (SES) de los países en estudio y su evolución reciente nos permitirá identificar aquellas “marcas de nacimiento” que dejan su impronta a lo largo del tiempo condicionando los efectos de las políticas públicas implementadas en la actualidad.

En Argentina se da una expansión temprana de la cobertura del tercer nivel; en este sentido, enmarcado en un sistema binario de educación superior con fuerte presencia de las instituciones estatales, el tramo universitario se masificó a partir de mediados del siglo XX cuando se establecen por primera vez la gratuidad del nivel y el ingreso directo al mismo a partir de la graduación en el nivel secundario.

Como corolario de las políticas restrictivas y persecutorias desarrolladas por los gobiernos militares, el restablecimiento de los gobiernos constitucionales en 1983 supuso una reapertura del nivel



y la rápida expansión de la matrícula y de las tasas de cobertura. Aunque se reconoce la sobrerrepresentación en las aulas de los estratos medios, según datos correspondientes a 2011, la TBES entre 18 y 24 años es del 52% y el segmento de gestión estatal atiende el 71% de la matrícula.

Brasil constituye un caso particular en tanto inicia el nuevo milenio con una situación particularmente crítica en término de baja cobertura en el tercer nivel y una insignificante participación en la misma de algunos grupos étnico-raciales. En este contexto, la ampliación de las oportunidades en el tercer nivel se convierte en política de Estado y planteada en las postrimerías del gobierno de Cardoso (1995-2002), es sostenida e incentivada durante las dos gestiones de Lula (2003-2010) y la actual de Dilma Rousseff (2011-2014). Aunque en la década transcurrida se han efectuado avances significativos todavía es considerable el déficit en término de cobertura y la gran incógnita es cómo acelerar el proceso de ampliación de las bases sociales de la institución.

La TBES que en 1997 no alcanzaba al 10% de la población entre 18 y 24 años, se duplica para 2004 y supera en 2011 el 27%. La expansión de la oferta educativa se da en el gobierno de Cardoso preferentemente a través del crecimiento de la red privada, mientras durante los gobiernos de Lula y Dilma, se presenta una combinación de políticas que favorecen a ambos sectores educativos. A pesar de las políticas públicas desarrolladas y la expansión del número de universidades federales, la matrícula continúa sin embargo distribuyéndose 74% para la red privada y 26% para la red pública como una década atrás.⁴

A partir de la etapa democrática que se inicia en 1958 la educación superior se expande de manera sostenida en Venezuela, tanto en lo que respecta al crecimiento y masificación de la matrícula como a la diversificación institucional y expansión del segmento privado (Morles, Medina y Alvarez Bedoya, 2003). En 1998, con la llegada al gobierno de Chávez, este nivel educativo ocupa un lugar destacado en su agenda de gobierno; al respecto,

el objetivo es construir un nuevo modelo educativo, de carácter socialista bolivariano que forme a los profesionales de acuerdo a las necesidades del país y las del nuevo modelo político vigente. En este contexto, se prioriza la revisión de la política de acceso a la educación superior tradicionalmente selectiva. En la primera década del siglo la matrícula creció aceleradamente alcanzando una TBES del orden del 83% (ocupando así el segundo lugar en América Latina luego de Cuba) y dándose asimismo una fuerte expansión institucional que generó un circuito paralelo al tradicional. La oferta pública cubre el 70% de la matrícula total.

Por otra parte, si focalizamos en la matrícula en educación superior, ésta ha crecido de manera sostenida en los tres países durante la primera década del siglo XXI; sin embargo, esta expansión presenta dinámicas diversas, superando el 100% de expansión en los casos de Venezuela y Brasil, mientras en Argentina se ubica apenas por encima del 26%. Estas tasas de crecimiento están vinculadas por una parte con el punto de partida de los respectivos sistemas y por la otra con las políticas de ampliación de la cobertura que se aplicaron en cada uno de los países en sintonía con aquel.

Analizaremos a continuación los diversos órdenes de desigualdades que se plantean en cada uno de los casos en estudio y las formas en que fueron abordados desde la política pública.

2.- Desigualdades en educación superior y políticas públicas

Existen diversos órdenes de desigualdad con relación a la participación de la población en la educación superior. Más allá de las inequidades que se originan en las sucesivas exclusiones operadas en los niveles educativos anteriores, un primer orden de desigualdades puede ubicarse en el acceso a las instituciones y otro, frecuentemente subestimado, se localiza en el tramo de permanencia y egreso. Por fin, un tercer orden de desigualdades puede operar como consecuencia de

la segmentación institucional y la generación de ofertas diferentes orientadas a públicos de distinto origen social.

La política pública generada en los últimos años, calificada genéricamente como “democratizadora”, ha puesto el énfasis especialmente en la ampliación del acceso realizando tímidos avances en cuanto a los resultados que la expansión del número de instituciones y de la cobertura puede alcanzar. La tercera problemática, que da cuenta de la existencia de mercados escolares duales que pueden conducir a destinos ocupacionales diferenciados, continúa aún inexplorada aguardando -al menos- ser reconocida como una forma de profundización de los desiguales recursos que los grupos sociales tienen para insertarse en el mundo del trabajo.

Desde la perspectiva teórica la meta de las políticas públicas suele plasmarse en términos de “democratización e inclusión”, aunque a menudo estos conceptos son usados de manera indistinta sin tener en cuenta sus complejidades y su alcance diverso. En lo que respecta a la “democratización”, ésta puede abordarse desde una acepción amplia que la asimila a la extensión de la educación superior a un número mayor de personas desentendiéndose de los resultados efectivos que ésta suponga. Desde una acepción más restringida en cambio, se pone el acento en la “reducción de las desigualdades sociales” focalizando en la secuencia completa de acceso, tránsito, egreso y formas de inserción de los graduados en el mercado ocupacional. Desde esta perspectiva, expandir las posibilidades de acceder a este nivel educativo sin operar de manera simultánea para que los logros que obtienen los diversos grupos sociales sean similares, aunque amplíe sus horizontes de vida, difícilmente reduzca la desigualdad social.⁵

En lo que respecta a la noción de “inclusión”, su introducción cambia el eje de discusión al reconocer a la heterogeneidad como un rasgo permanente en las sociedades latinoamericanas y a la diversidad como un componente positivo que merece ser revalorizado. Esto supone un cambio sustancial del foco de análisis en la medida en que, tradicionalmente, la diversidad fue

considerada una desventaja a remover para construir sociedades homogéneas, requisito indispensable de un estado-nación en sentido clásico. En el ámbito educativo, supone que todos, independientemente de sus características individuales tienen derecho a aprender lo que implica generar condiciones adecuadas para la obtención de resultados favorables.

Aunque en ambos casos la meta es lograr una ampliación de las bases sociales de las instituciones de nivel superior, la democratización focaliza en la desigualdad social mientras la inclusión lo hace en la contención y respeto de la diversidad de grupos que componen la sociedad.

2.1.- Las desigualdades en el acceso a la educación superior

Las mismas aluden a las desigualdades socioeconómicas, las étnico-raciales, las provenientes de la concentración urbana y regional de la oferta universitaria y las de género.

a) Desigualdades socioeconómicas: Para lograr el arribo al nivel superior de segmentos de la población provenientes de sectores sociales desfavorecidos se plantean diversos programas de ayuda económica, como las becas y créditos educativos que morigeren la incidencia del origen social en la obtención de buenos resultados en las instituciones. Con relación a los “créditos educativos”, los mismos se desarrollaron en los tres países durante los años 90, pero sólo persisten en Brasil. En Argentina, tuvieron vigencia entre 1996 y 2000 mientras en Venezuela fueron anulados durante la gestión de Chávez.

En Brasil el Programa de Financiamiento estudiantil (FIES) está destinado a financiar los estudios superiores de alumnos que ya se encuentren regularmente matriculados en instituciones “no gratuitas” y que tienen dificultades para sufragar los costos de su formación. Se trata de un crédito que cubre desde 2005, sólo el 50% del valor de la mensualidad (Leal Lobos, 2011).

En lo que respecta a las becas, los tres países han desarrollado esta política de ayuda económica directa;

en Argentina y Venezuela –acorde con el fuerte desarrollo de las instituciones de gestión pública- favorecen la inserción en las mismas y en Brasil, en cambio, lo hacen en las privadas.

En Argentina el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) se instala en la década de los 90 para auxiliar a estudiantes de universidades nacionales provenientes de hogares en situación de pobreza estructural. A partir de 2000 incorpora líneas especiales de ayuda a indígenas, discapacitados para reducir la incidencia de factores discriminatorios,⁶ alumnos destacados en olimpiadas internacionales y aquellos que optan por carreras de oferta única. A fines de 2008 se crean además el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs) que suponen un cambio en la política pues la ayuda económica se utiliza además como forma de orientación de la matrícula hacia carreras consideradas prioritarias para el país. A pesar de que la evolución del presupuesto invertido ha sido altamente favorable, en 2012, incluyendo todos los subprogramas, cubría cerca del 3% de la matrícula en universidades nacionales.

En Venezuela por su parte, en los 10 primeros años de gobierno Bolivariano el número de becas en educación universitaria pasó de 50.946 en el año 1998 a 372.367 en el año 2009, lo cual representa un aumento de 631%. Las mismas son otorgadas por diversas instituciones como FUNDAYACUCHO, Fundación Misión Sucre, OPSU, Convenio Cuba-Venezuela e Instituciones de Educación Superior (MPPEU, 2010: 14). Esto implica que cubre más del 15% de la matrícula total.

En el caso de Brasil, los programas de becas de mayor envergadura han sido direccionados hacia las instituciones privadas. Este es el caso del Programa Universidad para todos (PROUNI) establecido en 2004 prevé aprovechar parte de las “vacantes” ociosas de las IES privadas a través de becas de estudio (integrales y/o parciales) para estudiantes considerados pobres por el ingreso familiar, que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas, con una participación de indígenas

y negros similar a la que se da en cada estado y a profesores de la red pública de enseñanza fundamental que no tengan diploma de enseñanza superior. Como contrapartida, las instituciones privadas (con o sin fines de lucro) que adhieran al programa, serán eximidas del pago del impuesto a la renta y de la contribución social sobre el lucro líquido. La selección de candidatos se hace teniendo en cuenta los resultados de la prueba final del secundario (ENEM) por lo que -se sostiene- respeta el principio del mérito.

Este programa ha generado un intenso debate por considerarse una vía de reconfiguración de la oferta de enseñanza superior y de fortalecimiento del sector privado; de tal manera, podría profundizar la desigual distribución de los bienes educacionales y la segmentación del sistema, orientando a los sectores más pobres a estudiar en instituciones de baja calidad, que son las que mayoritariamente ofrecen las vacantes (Mancebo, 2004).

Si se suman los aportes de los créditos educativos (FIES) y las becas (PROUNI), el 10% de la matrícula total es alcanzada por algún tipo de beneficio; este último programa permitió en 2013, la apertura de más de 252 mil vacantes y desde su inicio, en 2005, ha otorgado alrededor de 1 millón y medio de becas.

b) Desigualdades étnico-raciales: Las Políticas de Acción Afirmativa (PAA) constituyen acciones de reparación y compensación que apuntan a corregir una situación de desigualdad y discriminación a la que están o estuvieron sometidos determinados grupos sociales, étnico-raciales o las mujeres (Moehlecke 2002). Se han aplicado en diversos países a lo largo del siglo pasado especialmente en lo que refiere a la inserción de esos grupos en el mercado de trabajo y en el ámbito de la educación superior.

En Brasil, se están desarrollando iniciativas a través de modalidades diferentes: sistemas de reserva de vacantes en el examen de ingreso (vestibular) a través de cuotas según criterios socioeconómico y étnico-raciales, cursos pre-vestibulares, otorgamiento de puntaje especial en el momento del acceso a partir de ciertas caracte-

ísticas (*bônus*),⁷ oferta de becas de estudio después del ingreso a los cursos de graduación y creación de cursos específicos para estos segmentos, como la licenciatura para profesores indígenas en algunas universidades.

En la última década se ha avanzado significativamente en un discurso que privilegia la inclusión en la educación superior generando políticas educativas diferenciadas para promover a los grupos sociales menos representados en las instituciones abandonando de esta manera el discurso universalista que ponía el énfasis sólo en el mérito (dos Santos, 2012) a través de la aplicación irrestricta del principio de igualdad de oportunidades. En todo caso, se procura articular las políticas que favorecen a ciertos grupos con el mantenimiento de altos patrones de calidad.

El “sistema de cuotas” implica la reserva de un porcentaje de vacantes para un grupo social que se busca promover y que, por sus características e historia, ha experimentado en el largo plazo situaciones discriminatorias; implica que todos aquellos que pertenecen al mismo grupo, sólo compiten entre sí por obtener una vacante en la institución. Se propone de esta manera operar sobre algunos de los factores que generan la sobrerrepresentación de este grupo en las instituciones de educación superior.

Mucho se ha debatido⁸ en torno a la conveniencia de establecer esta política de reserva de vacantes por motivos sociales o étnico-raciales, la cual ha sido discutida y criticada desde posiciones que pueden ubicarse en un amplio espectro ideológico. Aquellos que la rechazan argumentan que en el caso de las cuotas fijadas a partir de criterios raciales, se presentan dificultades para establecer la raza de una persona por el fuerte mestizaje experimentado en Brasil o, en el mismo registro, niegan la existencia de las razas desde el punto de vista de la ciencia biológica. Para otros, tanto las cuotas raciales como las sociales violarían el principio de igualdad política y jurídica de los ciudadanos garantizada por la Constitución de 1988 y al reconocer una distinción legal entre negros y blancos constituirían un retroceso; por

último, desde la perspectiva de la educación superior ambos tipos de cuotas atentarían contra la noción de mérito y podrían derivar en una reducción de la excelencia académica.

Desde la corriente que apoya esta política se la considera una forma de garantizar efectivamente el cumplimiento de los preceptos igualitaristas de la Constitución de 1988 compensando de esta manera a los grupos discriminados. Para aquellos que sustentan una posición más radicalizada, constituye sin embargo un instrumento “insuficiente” para resolver la discriminación social y racial y en el ámbito de la educación superior las dificultades que enfrentan jóvenes provenientes de grupos sociales desfavorecidos son de tal envergadura que no pueden superarlas sin acciones *ad hoc*: apoyo financiero, pedagógico, psicológico, etcétera (Sousa y Portes, 2011).

A partir de 2001 las PAA comienzan a ser aplicadas en las IES y para fines de esa década, el 65% de las universidades federales tenía alguna modalidad siendo la más frecuente la reserva de vacantes por motivos sociorraciales, seguida del *bônus* social. Sin embargo, alrededor del 75% de las instituciones que aplican PAA no contemplan (al menos en la documentación oficial) medidas para garantizar la permanencia (Sousa y Portes, 2011: 525). Por otra parte, son pocas las instituciones que mantienen sistemas de reservas de vacantes sólo por motivos raciales.

Finalmente, en 2012 se aprueba la Ley de Cuotas Raciales y Sociales que establece una reserva de vacantes del 50% en los institutos y universidades federales para negros, mulatos e indígenas, y también para estudiantes con ingresos familiares inferiores a un salario mínimo y medio que cursaron toda la secundaria en instituciones públicas. Las cuotas serán distribuidas de acuerdo al rendimiento de los aspirantes en el ENEM, esto es, se destinan a los mejores alumnos de la red pública.

Aunque muchas de estas políticas son de reciente aplicación, algunos de sus efectos pueden observarse en diversos indicadores. Al respecto, entre 1997 y 2011 el

estrato de jóvenes entre 18 y 24 años que frecuentaban o habían concluido la enseñanza superior pasó del 7,1% al 17,6%. En el mismo grupo de edad, la participación de los que forman parte del 20% con menor renta per cápita pasó de 0,5% a 4,2%, mientras que la de los que pertenecen al 20% con mayor renta pasó de 22,9% a 47,1%. Esto implica que la desigualdad se ha reducido pero aún permanece en parámetros muy elevados (MEC /INEP, 2013).

En términos de color, el número de negros en educación superior se quintuplicó entre 1997 y 2011. De tal manera, si focalizamos en la población entre 18 y 24 años, la proporción de negros pasó del 4% en 1997 a cerca del 20% en 2011 (*ibidem*).

En Venezuela por su parte se han desarrollado programas destinados a discapacitados, a pueblos indígenas y a población privada de libertad. En lo que respecta a las personas con discapacidad, para garantizar la igualdad de oportunidades de ingreso, se reserva para este grupo el 1% del total de cupos en cada universidad pública y se crearon diversos centros y unidades de apoyo tecnológico. Por otra parte, en 2009 se aprobó también la "Política y Estrategias orientadas a garantizar el derecho de los pueblos indígenas a una Educación Universitaria Intercultural y Multilingüe", que favorece la incorporación de estudiantes indígenas en las IES existentes o en la recientemente creada Universidad Territorial del Amazonia (2011) con sedes en dos estados del sur del país, Bolívar y Amazonas. En este último los indígenas representan casi la mitad de la población total del estado.

c) Desigualdades derivadas de la concentración urbana y regional de la oferta universitaria: En todos los casos en estudio se han dado políticas de interiorización de las IES. En este sentido, las nuevas instituciones creadas procuran atender la demanda de estudios superiores en provincias/estados que no estaban adecuadamente dotados y en algunos casos en ciudades intermedias.

En Argentina la expansión institucional inicia una nueva etapa a partir de los años 90 generando un cambio del mapa universitario vigente hasta ese momento. En

este sentido en las dos últimas décadas se crearon 20 de las 47 universidades nacionales y 26 de las 46 universidades privadas. Por otra parte, entre estas 20 universidades nacionales creadas, 11 se instalaron en el conurbano de Buenos Aires, 6 durante los años 90 y 5 en la primera década de nuestro siglo. Se trata de instituciones que se insertan en un medio socioeconómico muy desfavorable y atienden a una población estudiantil de escasos recursos económicos y culturales, para la cual, este nivel educativo no constituía hasta entonces una opción real. Desde esta perspectiva, la creación de las instituciones generó oportunidades para que estos jóvenes continuaran sus estudios, ampliando así sus horizontes de vida. Sin embargo, el deterioro de la calidad de la escuela secundaria que se agudiza en las que se ubican en zonas económicamente deprimidas, reduce las posibilidades de un tránsito exitoso aún en estas instituciones que nacen con una vocación particular de atención a estas situaciones.

Tienen también un mandato fundacional orientado a la atención de las demandas locales y se construyen a partir de modelos organizacionales innovadores. Esto acontece tanto en las instituciones creadas en los 90 y que ya tienen casi dos décadas de funcionamiento, como en las que se constituyeron recientemente. Se estima que estas 11 instituciones, sumadas a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora creada en 1973, nuclea alrededor de 135 mil alumnos,⁹ de los cuales las tres cuartas partes son primera generación de universitarios.

En general estas universidades establecen cursos de ingreso cuya finalidad no es estrictamente selectiva, al menos en términos sociales, sino introductoria a la vida universitaria y a sus exigencias. No obstante, se da un alto nivel de abandono de los mismos y también en el primer año de las carreras propiamente dichas. Entre las principales dificultades detectadas Ezcurra (2005) y Mundt, Curti y Tommasi (2011) destacan: el déficit de información sobre los reales requerimientos de la vida universitaria en términos de tiempo de dedicación a los estudios, formas de organización de los mismos, etc; la

insuficiente formación previa en términos cognitivos y de habilidades para el aprendizaje; las dificultades económicas del núcleo familiar que no pueden ser subsanados únicamente con una beca y las características de los entornos familiares que resultan poco estimulantes para el estudio en términos materiales (falta de libros y de infraestructura mínima para estudiar).

A partir de 2009 se crean también Centros Regionales de Educación Superior, pensados como consorcio de instituciones. Por medio de una asociación entre universidades y municipios se procura ampliar la oferta y simultáneamente atender las necesidades locales y regionales en materia de educación superior.

En lo que refiere a la “expansión institucional” en Brasil, durante la gestión de Lula se crearon 14 nuevas universidades federales y 140 campus y para 2014 Rousseff decidió la creación de 4 nuevas universidades federales, 120 nuevas escuelas técnicas y 47 campus universitarios. Dos de las nuevas universidades se establecerán en el estado de Bahía (centro-norte del país), una en Ceará (noreste) y otra en Pará (norte). Se procura de esta forma profundizar la interiorización de la educación superior y aumentar la oferta en zonas socioeconómicas desfavorecidas como las regiones Norte y Nordeste. Se expanden también los Centros Federales de Educación Tecnológica que en 2011 ya eran 40. Más allá del crecimiento cuantitativo de las instituciones públicas, la oferta privada se sigue expandiendo y representa el 88% del total de instituciones. Por otra parte, no se constata aún una asociación directa entre radicación periférica de universidades federales y cambios significativos del perfil socioeconómico de los alumnos (Barreryro y Aureliano, 2011: 200).



Por otra parte, uno de los ejes fundamentales del ambicioso programa de reformas encarado puede ubicarse a nivel de la expansión de la oferta pública; en este sentido, a partir de 2007 se estableció el Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) el cual se orienta a crear “condiciones” para la expansión de las vacantes y la permanencia de los estudiantes en las aulas y para la mejoría del aprovechamiento de la estructura física y de recursos humanos

en las universidades. Se inscribe en este sentido en el Plan de Desarrollo de la Educación presentado por el gobierno ese mismo año y se articula con el Plan Nacional de Educación del año 2001 (gobierno de F.H. Cardoso).

Para algunos autores, sus puntos críticos se localizan especialmente en torno a la “celeridad” con la que se está dando la expansión, la cual podría generar una reducción de la calidad y una sobrecarga de trabajo para los docentes. Desde otra perspectiva analítica,

en cambio, se sostiene que su objetivo es imponer un modelo flexible de educación superior (ciclo de formación general, títulos intermedios, itinerarios formativos en línea con las propuestas del Proceso de Bolonia) y al suponer una expansión significativa de las matrículas y promover una movilidad entre los ciclos podría por una parte, favorecer al sistema de gestión privada, y por la otra generar una sobreoferta de bachilleres con la consiguiente pérdida de competitividad de los mismos (De Paula, 2009, Leher, 2010).

En Venezuela, el enfrentamiento entre el gobierno de Chávez y las universidades tradicionales condujo a una expansión institucional de naturaleza singular en la medida en que operó la conformación de un sistema

paralelo de educación superior. Éste se da a través de la creación de nuevas instituciones y la municipalización de la educación universitaria. En este sentido, la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) fue creada en 2003 para incorporar en sus diversas sedes, a estudiantes que no habían podido ingresar a las universidades tradicionales a través del sistema de selección regular; de esta manera, se buscaba atender las demandas de grupos pertenecientes a los estratos menos favorecidos. Los Programas de Formación de Grado (esto es las Carreras) constituyen las unidades académico-administrativas de la UBV y conducen a la obtención del título de Licenciado o del título intermedio de Técnico Superior Universitario.

Hasta fines de 2004, se aplicó un diseño institucional que incorporaba planteamientos novedosos en materia de nuevas formas de enseñanza aprendizaje (formación integral, ruptura de la fragmentación del conocimiento, la educación vista como proceso dialógico y transformador orientada a la creatividad, investigación formativa e incorporación de lo socio-espacial tomando en cuenta el origen de los estudiantes). Sin embargo, algunos autores destacan que, a partir de esa fecha, se inicia un período “más politizado e ideologizado que el primero” (García Guadilla, 2004:140 y 2006).

Se han creado además Universidades Experimentales y dentro de la Misión Sucre, las denominadas Aldeas Universitarias en el contexto del proceso de municipalización de la educación superior y los Complejos Universitarios Socialistas Alma Mater. Estas políticas de ampliación institucional que han despertado opiniones encontradas en torno a la calidad académica de la oferta educativa han permitido que entre 2000 y 2010 la matrícula creciera más del 150%.

Por su parte, la Misión Sucre, programa creado en septiembre de 2003 tiene por objetivo la universalización del acceso a la educación superior incluyendo a los estudiantes que están fuera de este nivel educativo. Para ello, facilita la incorporación y prosecución de los estudios de todos los bachilleres que no fueron admitidos en ninguna institución de educación superior. A través de este programa se

busca la incorporación activa de todos los ciudadanos con una perspectiva no meramente profesionalizante sino de formación integral orientada a la transformación.

El gobierno considera que este “paralelismo” institucional constituye la única forma de mejorar la inclusión en la educación superior y simultáneamente, la formación académica de los alumnos en los principios del proyecto revolucionario bolivariano (García Guadilla, 2006). Por otra parte, remarca que fue la resistencia al cambio planteada por las universidades tradicionales la que originó la necesidad de habilitar otras instituciones de perfil diferente.

Los puntos de vista críticos se concentran en dos temas: la calidad de los aprendizajes desarrollados y el control ideológico ejercido a través de él. En efecto, se señala que este sistema universitario “paralelo” es en muchos casos de baja calidad cuestión que se centra en varios aspectos: la condensación de los contenidos programáticos sin seguir criterios de conveniencia y utilidad para lograr la generación de competencias que promuevan la inserción y el desarrollo individual y autónomo de los ciudadanos excluidos; la falta de formación de los docentes y la utilización de profesores voluntarios; la utilización acrítica de tecnologías educativas, especialmente de origen cubano, la cual no se ajusta adecuadamente a la realidad venezolana (Mundó, 2009).

Por su parte, García Guadilla (2011) sostiene que la inclusión se centró en a la educación superior y las políticas de inclusión focalizaron en la cantidad descuidando la calidad en ese nivel y en los anteriores. Por otra parte, surgen también dudas consistentes sobre la preparación de los profesores reclutados para atender la gran expansión de matrícula.

d) Desigualdades de género: El crecimiento cuantitativo de la participación femenina en la educación superior ha restado centralidad a esta problemática; en los tres países que estamos analizando la presencia de la mujer se expresa a través de una participación en la matrícula total para 2008 del 62% en el caso de Venezuela, del 60% en el caso de Argentina y del 56% en Brasil (UNESCO, 2010: 162). Esto no implica sin embargo, que la distribución de la

población femenina en las áreas de conocimiento resulte pareja, sino que se concentra especialmente en áreas como Ciencias Sociales y Humanidades. Por otra parte, como demuestra Villa Lever (2013) para el caso de México, la relación entre capital familiar y capital escolar está mediada por el capital de género, razón por la cual los varones, por el sólo hecho de serlo tienen a menudo mayores posibilidades que las mujeres, de estudiar en instituciones de mayor prestigio y calidad académica.

2.2.- Desigualdades relativas a la permanencia y el egreso

En las políticas diseñadas y aplicadas en estos años comienza tíbicamente a esbozarse una preocupación por la permanencia y el egreso, esto es, un reconocimiento que el proceso de democratización tiene como punto de partida el acceso pero no se agota allí y es necesario generar condiciones para que el tránsito y la conclusión de los estudios constituya una verdadera oportunidad más allá del sector social de origen. Sin embargo, todavía los mecanismos habilitados para efectuar el seguimiento de los estudiantes son muy embrionarios, a veces confusos y los resultados obtenidos son más que modestos.

En Argentina, por ejemplo, el Plan Nacional de Becas Bicentenario prevé estrategias de acompañamiento de los becarios en su trayecto por carreras científico técnicas de la educación superior, a través de sistema de tutorías, cursos de nivelación, etc. Esto supone una preocupación por actuar sobre las variables que generan disímiles posibilidades de permanencia y egreso; la implementación de estos mecanismos sin embargo es muy disímil y los resultados, todavía escasos.

En Venezuela, las altas tasas de abandono y repetición que continúan presentándose, son vinculadas en las esferas oficiales con dificultades en los procesos de selección de la carrera por parte de los estudiantes y con los niveles de pobreza de los ingresantes a la universidad. Por tal motivo, se ha perfeccionado la Prueba de Exploración Vocacional y

se encara la temática a partir de diversas formas de apoyo económico a los estudiantes, destinadas a generar condiciones para su permanencia en las instituciones: Programa Alma Mater, diversos tipos de becas, comedores universitarios, pasaje preferencial estudiantil (Molinas Yuncosa y Contreras Chacón, 2012).

Para el caso de Brasil, se presentan varias alternativas que apuntan a aumentar la permanencia y la graduación de los estudiantes. Por una parte, el Programa REUNI presentado anteriormente, procura ampliar el acceso pero también operar sobre las tasas de graduación. En este sentido se aspira a obtener tasas promedio de egreso del orden del 90% a través de una administración más eficiente de los cupos disponibles, facilitada por la flexibilidad curricular y el favorecimiento de la movilidad estudiantil entre carreras e instituciones diferentes, con el aprovechamiento de créditos.

Por otra parte, en 2010 se creó el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAE) destinado a ampliar la permanencia de los estudiantes en la educación superior pública federal. El mismo abarca las siguientes áreas: vivienda estudiantil, alimentación, transporte, salud, inclusión digital, cultura y deporte, guardería infantil y apoyo pedagógico.

En los tres casos por lo tanto se están dando los primeros pasos aún imprecisos en la formulación de políticas que reconozcan a la permanencia y el egreso de las instituciones como procesos en los cuales resulta relevante generar condiciones que permitan reducir los resultados adversos de orígenes sociales menos favorecidos.

Como señaláramos anteriormente, el tercer orden de desigualdades, derivado de la existencia de mercados escolares



duales con ofertas de calidad muy diversa que conducen a destinos ocupacionales diferenciales, un rasgo muy presente en toda la región, no constituye aún un tema de preocupación para los gestores y *policymakers* lo cual reduce las posibilidades democratizadoras de la ampliación de oportunidades en la educación superior.

3.- Inclusión de la diversidad con reducción de las desigualdades sociales en la educación superior: un objetivo para el siglo XXI

En buena parte de América Latina, la expansión de oportunidades en el ámbito de la educación superior constituye una política pública sostenida en lo que va del siglo XXI con matices y alcances diversos según los países. Calificada genéricamente como inclusiva o democratizadora, esta promisorio política constituye un primer paso adelante en la comprensión y atención de una problemática por demás de acuciante en una región dominada por la desigualdad en la distribución de los ingresos.

En este sentido el lugar que ocupa la apropiación inequitativa del conocimiento y la educación conforma un núcleo explicativo de aquella situación que se potencia especialmente en el ámbito de la educación superior. Por tal motivo, la expansión de las oportunidades en este nivel educativo es un aspecto central y su incorporación a la agenda de gobierno un reconocimiento que constituye un derecho humano.

Sin embargo, ampliar o expandir no es democratizar si este último verbo se conjuga desde el prisma de la reducción de las desigualdades sociales. En el mismo sentido, incluir, esto es sumar diversidad supone actuar sobre las discriminaciones históricas, pero la problemática no puede agotarse allí sino que, por el contrario, allí se ubica el punto de partida. Garantizar el acceso por lo tanto es la punta del iceberg y aunque a menudo concentra la atención de demandantes y gestores de política pública debe ser seguida por acciones similares para asegurar la

permanencia y graduación en instituciones de elevada calidad académica.

La obtención de resultados similares requiere ser sostenida a través de políticas que no sólo contemplen el apoyo económico sino el acompañamiento de los grupos sociales desfavorecidos que acceden a las instituciones y la compensación de las deficiencias de su formación en el nivel medio. Lo que no puede negociarse si el objetivo es la reducción de las desigualdades es el sostenimiento de aprendizajes de calidad en instituciones de excelencia.

Los casos nacionales en estudio permiten visualizar tres modelos diversos en la generación de política pública. En Argentina y Venezuela, más allá de la existencia en ambos casos de algunas políticas afirmativas para la inclusión de grupos sociales diversos, la ampliación de la cobertura institucional ocupa un lugar central en la política sectorial. En el primer caso esto se da a través de la creación de universidades públicas, similares a las ya existentes, ubicadas especialmente en zonas socioeconómicas muy desfavorecidas, que requieren la elaboración de una política institucional de contención de los alumnos y compensación de sus carencias en términos de capital escolar y cultural. De lo contrario, los fracasos estudiantiles pueden conducir a una reducción de la calidad y consiguientemente también de la capacidad democratizadora de esta política.

En Venezuela, la estrategia escogida se centra en el proceso de municipalización y generación de un sistema paralelo (o alterno) de educación superior. En este caso, si bien los diferentes perfiles de los estudiantes procuran ser contemplados, como su ingreso se da en instituciones creadas *ad hoc* de manera acelerada, no están garantizados patrones mínimos de calidad lo que plantea dudas considerables sobre la futura inserción de los profesionales egresados de estos establecimientos.

En Brasil, aunque se ha producido una expansión importante del número de universidades federales y de las vacantes en instituciones públicas, el heterogéneo sector privado sigue gestionando cerca del 90% de las

instituciones y el 75% de la matrícula. En este caso, las PAA ocupan un lugar significativo y su aplicación en la última década ha comenzado a brindar mayores oportunidades de acceso, especialmente a los afrodescendientes.

En ninguno de los tres casos sin embargo, se han gestado políticas consistentes que estimulen la permanencia y graduación en instituciones de excelencia de estas camadas pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos y por lo tanto, frágiles. En esta materia, los avances son aún muy reducidos y ni la política pública ni la institucional han atendido esta situación a pesar que la misma constituye uno de los cuellos de botella de todo el proceso.

Tampoco existe un reconocimiento de la incidencia que los mercados escolares duales ejercen sobre las oportunidades de jóvenes provenientes de diversas extracciones sociales. Al respecto, la generación de circuitos educativos diferenciales de diversa calidad, segmentados según criterios de adscripción social puede anular o reducir los efectos democratizadores de la ampliación de las oportunidades educativas.

El reconocimiento del derecho a la educación superior y la formulación e implementación de políticas públicas en la materia constituye sin duda un avance significativo para alcanzar una mayor democratización social. Para que aquellas operen de forma efectiva en la reducción de las desigualdades sociales será necesario sin embargo reconocer los nudos problemáticos y profundizar los estudios que permitan evaluar los resultados de su aplicación. El proceso de democratización es siempre por definición un proceso inacabado; en el ámbito universitario por su propia naturaleza, constituye además un desafío que recién comienza a develarse.

Notas

1. Según datos de Cepal (2013), el Coeficiente de Gini de Argentina era en 2012 de 0.475, el de Brasil del 0.567 y el de Venezuela del 0.405.
2. Según datos del IBGE (2012), el 82% del 10% más pobre de la población es negro mientras el 75% del 1% más rico es blanco. Las diferencias regionales también son significativas, concentrándose los sectores más carenciados en las regiones Norte y Nordeste y los más favorecidos en

las regiones Centro-Oeste, Sur y Sudeste. El salario promedio presenta además grandes diferencias en función del color de la piel; por otra parte, si se toma en cuenta el promedio de años de estudio de blancos y negros, aquellos alcanzan 8.2 mientras estos 6.4.

3. La pobreza se ubicaba en 2012 en torno al 24% y la indigencia es del 9.7% (Cepal, 2013).
4. Entre 2010 y 2011 la matrícula del sector público creció un 7.9% mientras la del sector privado lo hizo un 4.9%; el número de ingresantes por su parte aumentó un 3.1% en las instituciones públicas y un 8.8% en las de gestión privada (MEC / INEP, 2013).
5. Para un abordaje teórico de estos temas pueden consultarse entre otros autores, Dubet (2006 y 2011), Merle (2004), Passeron (1979), Prost (2001) y Renaut (2008); una discusión articulada de esta problemática fue abordada en Chiroleu (2014).
6. Estos programas sin embargo, tienen aún una cobertura muy reducida: en 2011 se otorgaron 72 becas a discapacitados y 76 a indígenas (SPU, 2011).
7. El *bônus social* implica el aumento en un porcentaje preestablecido en las notas de Exámenes Vestibulares de los candidatos a partir de algún criterio social (ser egresado de escuela pública) o sociorracial. Por ejemplo, en la Universidad de Campinas, el PAAIS (Programa de Ação Afirmativa e Inclusão social) otorga puntos adicionales a la nota final del examen de ingreso de la universidad para los candidatos de la red pública que opten por recibir esa bonificación. En caso de que el mismo candidato se autodeclare negro o indio, entre los que todavía pueden optar, reciben en la puntuación un segundo incremento en su nota, diez puntos más.
8. Sobre esta temática puede consultarse Sousa y Portes (2011).
9. Las universidades del conurbano de Buenos Aires representan un poco menos del 10% de la matrícula en universidades públicas que asciende a 1,442,000 estudiantes.

Bibliografía

- CEPAL (2013), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Chiroleu, Adriana (2014), "Alcances de la democratización universitaria en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 65/1, Madrid, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en Internet: <http://www.rieoei.org/deloslectores/6000Chiroleu.pdf> (consulta: 10/05/2014)
- De Paula, Cristiana (2009), *Neoliberalismo e reestruturação da Educação Superior no Brasil: O REUNI como estratégia do governo Lula e da burguesia brasileira para subordinar a universidade federal à lógica do atual estágio de acumulação do capital*, Niteroi, Universidade Federal Fluminense, en http://www.uff.br/pos_educacao/joomla/images/stories/Teses/cristiana%20de%20paula.pdf (consulta: 10/2/2014).