

Número Especial
**La Construcción de Conocimiento en Educación Superior: Una
Perspectiva del Sur**

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 27 Número 96

26 de agosto 2019

ISSN 1068-2341

**Equidad en el Acceso y la Graduación en la Educación
Superior: Reflexiones desde el Cono Sur**

Ana García de Fanelli

CONICET-CEDES

Argentina



Cecilia Adrogué

CONICET-UDESA

Argentina

Citación: García de Fanelli, A., & Adrogué, C. (2019). Equidad en el acceso y la graduación en la Educación Superior: Reflexiones desde el Cono Sur. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(96). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3843> Este artículo forma parte del número especial, *La Construcción de Conocimiento en Educación Superior: Una Perspectiva del Sur*, editado por José Joaquín Brunner and Carolina Guzmán-Valenzuela.

Resumen: El análisis de la equidad de los sistemas de educación superior que se han masificado en América Latina supone prestar especial atención a las chances que tienen los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos de acceder y obtener un título. La región del Cono Sur constituye en tal sentido un caso de interés para apreciar cuáles son algunos resultados en términos de acceso y

graduación de la aplicación, por un lado, de políticas selectivas de admisión, diversificación institucional y privatización (Chile) y, por el otro, acceso gratuito y sin restricciones en el sector público, en un entorno institucional diversificado en un caso (Argentina) o con baja diversificación institucional en el otro (Uruguay). El análisis comparativo de estos países revela la importancia de analizar no sólo las políticas públicas e institucionales de acceso, las fuentes de financiamiento y la evolución de los indicadores sobre acceso y graduación en cada caso, sino también lo que ocurre en términos de la diferenciación institucional, su asociación con la estratificación social y con la asignación de prestigio. Así los indicadores muestran mejoras en el tiempo, pero en contextos institucionales que mantienen ciertos patrones de desigualdad social.

Palabras clave: Equidad; Educación Superior; Políticas públicas de educación superior; Acceso; Graduación; América Latina

Equity in access and graduation in higher education: Reflections from the Southern Cone

Abstract: The analysis of the equity of mass higher education systems in Latin America indicates how important it is to ensure that young people in the lower income sectors can study and obtain a degree. In this sense, the Southern Cone region constitutes an interesting case study to analyze the results in terms of access and graduation through the implementation of selective admissions policies, institutional diversification and privatization (Chile); or free and unrestricted access in the public sector in a diversified institutional environment (Argentina) or low institutional diversification (Uruguay). The comparative analysis of these countries reveals the relevance of analyzing not only the public and institutional policies of access and sources of funding and the evolution of the indicators regarding access and graduation in each case, but also of studying what occurs in terms of institutional differentiation, its association with social stratification and prestige allocation. Thus, the indicators show improvements over time, but in institutional contexts that maintain certain patterns of social inequality.

Key words: Equity; Higher Education; Higher Education Public Policies; Access; Graduation; Latin America

Equidade no acesso e graduação no Ensino Superior: Reflexões do Cone Sul

Resumo: A análise da equidade dos sistemas de ensino superior que se difundiram na América Latina supõe dar atenção especial às chances que os jovens de setores de baixa renda têm de acessar e obter um diploma. A região Cone Sul é, nesse sentido, um caso de interesse para ver alguns resultados em termos de acesso e graduação de a aplicação por um lado, de políticas de admissão seletivos, diversificação institucional e privatização (Chile), ea por outro, acesso livre e irrestrito no setor público, num ambiente institucional diversificado em um caso (Argentina) ou com baixa diversificação institucional no outro (Uruguai). A análise comparativa desses países revela a importância de analisar não só as políticas de acesso públicas e institucionais, fontes de financiamento e desenvolvimento de indicadores sobre o acesso e graduação em cada caso, mas também o que acontece em termos de diferenciação institucional, sua associação com a estratificação social e com a atribuição de prestígio. Assim, os indicadores mostram melhorias ao longo do tempo, mas em contextos institucionais que mantêm certos padrões de desigualdade social.

Palavras-chave: Equidade; Educação superior; Políticas públicas de ensino superior; Acesso; Graduação América Latina

Introducción

La matrícula de educación superior en América Latina se ha expandido en la última década, dando paso a sistemas de educación superior (SES) que ya atraviesan procesos avanzados de masificación. Es de esperar que ello redunde en la democratización del conocimiento en la medida en que cada vez más egresados de la educación media tengan la posibilidad de continuar estudios de pregrado y grado en las instituciones de educación superior (IES) de la región.

Si bien el solo avance en la participación de la población en los estudios superiores es de por sí un dato promisorio, el análisis de la equidad de esta masificación supone prestar especial atención a las chances que tienen los jóvenes de los sectores de menores ingresos y según género, de acceder y obtener un título de educación superior.

El debate en torno a la equidad de este proceso de masificación suele prestar particular atención a la eliminación de las barreras que impiden que los jóvenes de menores ingresos puedan acceder a un programa de pregrado o grado en una IES, continuar sus estudios y finalmente obtener el título deseado (Jones, 2013). En particular son relevantes, por sus consecuencias sobre la equidad de la educación superior, las prácticas de admisión, la gratuidad o el cobro de aranceles en los programas de pregrado y grado, la existencia de ayudas económicas y la diversificación institucional y de los programas; de modo tal de ofrecer alternativas atractivas para los estudiantes no tradicionales, es decir aquellos jóvenes mayores de 25 años que suelen trabajar mientras estudian.

En América Latina, la masificación de la educación superior ha sido el resultado de diversas políticas en lo que respecta a los mecanismos de admisión, la diversificación institucional y las fuentes de financiamiento de la enseñanza (Brunner & Miranda, 2016; Brunner & Villalobos, 2014). La región del Cono Sur constituye en tal sentido un caso de interés para apreciar cuáles son algunos resultados en términos de acceso y graduación de la aplicación, por un lado, de políticas selectivas de admisión, diversificación institucional y privatización (Chile) y, por el otro, acceso gratuito y sin restricciones en el sector público, en un entorno institucional diversificado en un caso (Argentina) o con baja diversificación institucional en el otro (Uruguay). En los tres países, además, el acceso al nivel superior está a su vez mediado por la eficacia de la escuela media en términos de lograr que sus estudiantes la completen exitosamente (Avitabile, 2017; OEI, 2016).

Este artículo se propone examinar las características de la diferenciación institucional, las políticas de acceso y las fuentes de financiamiento de la enseñanza en los países del Cono Sur y describir, a través de indicadores, los cambios y la situación presente en lo que respecta al acceso y a la graduación en la educación superior, mostrando las diversas caras de la desigualdad social en la educación superior en cada uno de estos tres países.

En la primera sección comenzamos por analizar la literatura internacional que estudia los efectos de la masificación y de la diferenciación institucional sobre la equidad en el acceso y la graduación en la educación superior. En la segunda sección, exponemos la metodología utilizada para llevar adelante el estudio comparativo. En la tercera sección, analizamos las principales características que los SES de Argentina, Chile y Uruguay presentan en lo que respecta al proceso de diferenciación institucional y a sus políticas de acceso y fuentes de financiamiento de la enseñanza. En la cuarta sección, describimos los cambios y la situación actual en los tres países en relación con la participación de la educación superior según estratos de ingreso y género, y la graduación, utilizando para ello microdatos de las encuestas de hogares. Concluimos reflexionando respecto de cuáles son las diferentes caras de la inequidad en el acceso y la graduación de la educación superior que revela el estudio de estos tres países de América Latina.

Masificación y Diferenciación: Sus Consecuencias sobre la Equidad en el Acceso y la Graduación

En los países que integran el espacio iberoamericano se observa el gran avance de la masificación de la educación superior, elevándose la matrícula de cerca de 2 millones de estudiantes en la década del 70 a casi 22 millones entre el 2013 y el 2014. Acompañando esta expansión de la demanda social, el número y variedad de instituciones de educación superior también creció. En 1950 encontramos en los países iberoamericanos unas 75 instituciones universitarias y en el 2014 ya se contabilizaban 1.394 universidades públicas, 2.826 privadas, a las cuales se le suman 6.648 instituciones de educación superior no universitaria públicas y privadas (Brunner & Miranda, 2016). Más allá de las condiciones particulares que presentan los distintos países que integran este espacio, lo que se puede apreciar es un claro proceso de masificación de la matrícula y de diferenciación horizontal (distintos tipos de instituciones, de gestión estatal y privada con y sin lucro, con misiones diversas y que a su vez se multiplican internamente descentralizando la provisión de sus servicios a través de sedes, espacios áulicos y la provisión de educación a distancia) y vertical (programas de pregrado, grado y posgrado y jerarquías de estatus explícitas o implícitas entre las IES que los rankings tienden a legitimar).

La literatura que analiza este proceso de expansión de la educación superior en el nivel internacional destaca, por un lado, ciertos rasgos particulares que asumen estos cambios en los SES (Trow, 2006) y, por el otro, se pregunta por sus efectos sobre la equidad que resultan de tales transformaciones (Altbach, 2017; Arum et al., 2007; Czarnecki, 2018, Marginson, 2017, Triventi, 2013).

En un texto escrito en 2006, en el cual revisa su modelo clásico de 1973, Martin Trow, entre otros aspectos, analiza las consecuencias de los cambios que experimentan los sistemas de educación superior al pasar de su fase de elite, con menos del 15% de la matrícula en la edad correspondiente en el nivel superior, a la etapa de masificación, cuando se supera este límite para luego alcanzar la etapa final de universalización, al lograr escolarizarse a más del 50% de los jóvenes en el nivel superior. En este sentido Trow (2006) señala que, en lo que respecta a la actitud social frente a la cuestión del acceso, en la etapa de elite se acepta que la admisión descansa en los privilegios de nacimiento o talento, predominando mecanismos meritocráticos de acceso; en la etapa de masificación se considera que la educación superior es un derecho para aquellos que cumplen con ciertos requisitos académicos y comienza a incorporarse programas compensatorios para igualar las oportunidades de acceso y, finalmente, en la universal, la educación superior se percibe como una obligación para los sectores medios y altos, siendo el acceso más abierto, con énfasis en el logro de igualdad en los resultados para distintos grupos sociales¹. No obstante, subraya Trow (2006), la

¹Esto se refleja en el análisis que realiza Boliver (2013) sobre el caso de la educación superior en Inglaterra. Al respecto señala que el Informe Robbins de 1965, cuando la tasa de matriculación de la educación superior era apenas del 5%, interpretaba por “acceso justo” (*fair access*) cuando todos los jóvenes calificados por su capacidad y rendimiento para cursar un curso de tiempo completo en la educación superior tenían la oportunidad de hacerlo. En el Libro Blanco de 2003, en cambio, se emplea un concepto algo diferente de “acceso justo” considerando que debían acceder todos aquellos que tenían el potencial de beneficiarse de la educación superior. Según Boliver, el uso de la frase “calificado por la capacidad y el logro” en el Informe Robbins refleja la visión tradicional del acceso justo que implica la igualdad de acceso para aquellos que están igualmente calificados en términos de logros previos en los exámenes formales. El uso de la frase “potencial para beneficiarse” en el Libro Blanco de 2003, en cambio, marca el comienzo de una creciente aceptación de la idea de que el logro previo en los exámenes formales puede no ser un indicador confiable de la capacidad prospectiva sin alguna consideración además del contexto socioeconómico en el que se produjo ese logro.

masificación y universalización de la educación superior es acompañada por la existencia de distintos tipos de IES, estratificadas jerárquicamente en términos de estatus, que reproducen las diferencias de clases de la sociedad.

En este contexto de masificación con desigualdad social, es de esperar que la mejora en el acceso y la graduación sea posible gracias a la eliminación de barreras y a la promoción de la participación en la educación superior de los sectores socioeconómicamente más vulnerables por parte de la política pública (Jones, 2013). En este caso, alcanzar un resultado equitativo supondría asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo de los jóvenes que buscan acceder y obtener un título de educación superior (OECD, 2012)². La existencia así de distintas políticas públicas e institucionales de admisión a la educación superior, en conjunto con la presencia de diversos tipos de IES, facilitan por un lado el acceso de cada vez más jóvenes a la educación superior, pero por el otro, según Trow (2006), los ubica en estratos diferentes en términos de prestigio y función según la clase social de pertenencia, manteniéndose entonces la situación inicial de desigualdad social.

Una cuestión que incide sobre este acceso diferenciado a distintos tipos de IES, y también sobre las chances de graduación en la educación superior para los sectores de menores ingresos, es lo que ocurre en el nivel secundario. Dado que para acceder a la educación superior los jóvenes deben lograr titularse en este nivel, la primera cuestión a atender es las distintas chances que tienen los estudiantes de bajos ingresos de graduarse en el nivel medio. En América Latina, aproximadamente el 78% del crecimiento en el acceso a la educación superior entre el 2000 y el 2013 se explica por el aumento en la tasa de graduación de la educación media (Avitabile, 2017). Por otro lado, las pruebas PISA, aplicadas a algunos países de América Latina, dan cuenta de distintos niveles de aprendizajes alcanzados en el nivel medio, lo cual repercute a posteriori sobre las chances que tienen los ingresantes de la educación superior de culminar sus estudios (García de Fanelli, 2014a). En la región, las características de los estudiantes y de su entorno socioeconómico y cultural explican aproximadamente el 30% de las variaciones que se observan en el logro académico en las pruebas PISA en 2012, lo cual es más elevado que en los países de la OECD. Por otro lado, en dicho año, siete de cada ocho países de América Latina obtuvieron un promedio en matemática por debajo del nivel dos, el umbral que delimita poseer competencias básicas en esta disciplina. La excepción, por corto margen, es el caso de Chile que superó este límite (Avendano et al., 2016).

Otra dimensión que se debe examinar al estudiar la equidad en la educación superior es a qué tipo de IES tienen acceso los egresados del nivel medio según su nivel socioeconómico, trayectoria académica previa y capital cultural. La diferenciación horizontal y vertical de las IES puede interpretarse como una respuesta frente a la diversidad de jóvenes que hoy acceden a la educación superior y a las necesidades del mercado laboral y la economía del conocimiento (Reisberg & de Wit, 2017). El problema, señala Altbach (2017), es que esta diferenciación no ha sido por lo general planificada o implementada estratégicamente, razón por lo cual estamos atravesando por un período de anarquía. Así, Altbach destaca que la diferenciación ocurre por diferentes motivos y como respuesta a distintas clientelas, dando lugar al crecimiento de las IES a un ritmo que supera la capacidad de los gobiernos para regular adecuadamente su calidad. Mirando esta cuestión desde la pregunta por la equidad, lo que se debería tratar de analizar es en qué medida, junto con la expansión de la demanda social, crece la capacidad de absorción no sólo de la oferta en las IES que ocupan los peldaños más bajos en la diferenciación vertical, ocupados centralmente por la oferta de programas

² Para un modelo multidimensional de los conceptos de equidad e igualdad aplicados a la educación superior véase Espinoza (2015).

profesionales y técnicos, sino también el más alto, de formación de las elites científicas y profesionales.

En este contexto se ubica un debate que se inicia a mediados de los años noventa y que se prolonga comenzado el nuevo siglo respecto de si la masificación supondrá a largo plazo la mejora en la participación de los sectores de menor ingreso.

Para algunos, esta estratificación ha permitido ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior de jóvenes de distintos sectores socioeconómicos y responder a demandas del mercado laboral. Para otros, ha acentuado la desigualdad social al reservar para los sectores de mayores ingresos el estrato más alto de las IES, con mayores retornos también privados en términos de ingresos (Arum et al., 2007).

Este debate en la literatura sociológica se manifiesta en dos posturas frente a la expansión (Brunner, 2013). Por un lado, la *Maximally Maintained Inequality* ([MMI] Raftery & Hout 1993), que considera que esta estratificación se mantiene hasta el momento en que se produce la saturación del nivel tras el acceso universal y los que afirman que, aún en esta instancia, los sectores de mayor ingreso siempre logran asegurarse el acceso a IES de mayor estatus dentro del sistema. Esta última posición, sostenida principalmente por Lucas (2001), se denomina *Effectively Maintained Inequality* (EMI). EMI tiene un componente temporal. Según Lucas (2017), mientras las chances de acceso a un nivel educativo para el conjunto de la población no son altas, a los sectores de mayores ingresos les bastará, para mantener su estatus, con el incremento cuantitativo de su participación en ese nivel educativo. Pero cuando el nivel socioeconómico comienza a ser irrelevante como factor asociado con la participación escolar, entonces los sectores de mayores ingresos buscan diferenciarse accediendo a programas educativos de mayor calidad.

El análisis de Arum et al. (2007) que busca poner a prueba ambas hipótesis, incluye también en su estudio el efecto de la privatización sobre la ampliación de oportunidades de acceso a la educación superior³. En su estudio de casos observaron que, en promedio, las tasas de matriculación en la educación superior se expandieron con mayor velocidad y tendieron a diversificar más la oferta en los SES que contaron con financiamiento privado. Respecto al impacto sobre la desigualdad social de tal expansión, sostienen la hipótesis de que el resultado está indeterminado pues depende del balance en cada caso entre los comportamientos *client-seeking* (típicamente las IES privadas que ofrecen programas de corte profesional y técnico orientadas a la enseñanza) y las IES privadas con comportamiento *status-seeking* (altamente selectivas que buscan formar a las elites científicas y profesionales a través de la integración de la investigación en las actividades de enseñanza). Las IES *client-seeking* despliegan una gran actividad de publicidad para captar la atención de los egresados de la educación media hacia los estudios de nivel superior y ofertan nuevos tipos de programas, siendo por lo general poco selectivas en los procesos de admisión, favoreciendo así la inclusión de los estratos con menor capital cultural y económico. Las IES *status-seeking*, por el contrario, son más selectivas y normalmente cobran aranceles más altos, aumentando entonces los niveles de desigualdad en el acceso. Según Arum et al. (2007, pp. 32-33):

Our analysis suggests that both mechanisms are likely operative and that these countervailing trends in combination largely balance each other out in their effects. Specifically, privatization is associated with expansion of opportunity and a

³ El estudio comprendió a quince países: Alemania, Australia, Corea, Estados Unidos, Francia, Holanda, Israel, Italia, Japón, Reino Unido, República Checa, Rusia, Suecia, Suiza y Taiwán. Entre sus hallazgos se encuentra que la hipótesis de MMI se corrobora en cuatro de los casos: Japón, Corea, Taiwán y Suecia y también se observa disminución de la desigualdad en Italia e Israel. Con unas pocas excepciones, la desigualdad se mantuvo estable o aumentó en los otros casos. En general concluyen que la expansión educativa es una fuerza de igualación y que la diversificación no es inconsistente con la inclusión.

corresponding lessening of social inequality, but privatization net of expansion is associated with increased inequality of access. Thus, whereas privatization through the indirect effect of expansion tends to draw persons into higher education, it also has direct effects that are exclusive; overall the total effect of privatization on educational stratification is neutral.

En el marco de una insuficiente regulación de la calidad de las instituciones y programas de educación superior en América Latina, difícilmente el efecto de la privatización resulte “neutral”, como señalan Arum et al. (2007). Lo más probable es que sólo unos pocos estudiantes de bajo nivel de ingreso logren acceder al sector de *status-seeking* y que la mayoría lo haga en IES *client-seeking*, en las cuales la calidad del aprendizaje logrado no está debidamente asegurada por los organismos de regulación. En tal sentido, y siguiendo el análisis de Marginson (2017) sobre los SES con alta participación en la matrícula (superior al 50%), la tendencia esperable es que la estratificación según calidad y estatus ocurra porque las vacantes en los lugares de elite son escasas frente a la expansión de la demanda por educación superior. La competencia por ocupar estos lugares de privilegio se intensifica, dando lugar a que en algunos SES la expansión ocurra al mismo tiempo que se reducen las chances de acceso a los programas e IES más demandados. Sucede entonces que, la ampliación de oportunidades en el acceso a la educación superior, producto de la expansión cuantitativa de la oferta, reduce la desigualdad social en tanto cada vez más jóvenes de los estratos antes excluidos logran ingresar a la educación superior. Pero, para algunos autores, los diplomas universitarios son bienes posicionales, ya que su valor de mercado depende del número de competidores que poseen la misma credencial (Bills, 2016; Hirsch, 1976). Por tanto, en el contexto de la masificación de la educación superior, los sectores socioeconómicos altos y medios-altos despliegan estrategias para mantener su estatus intergeneracional vía credenciales con mayor valor, dándose un aumento de la desigualdad social por el acceso a resultados educativos en el nivel superior cualitativamente diferentes según los estratos de ingreso (Czarnecki, 2018, Triventi, 2013). Como señala Czarnecki (2018, p. 515) en su estudio empírico sobre el caso australiano: “The expansion has made an average diploma less of a distinctive attribute on the labor market, prompting privileged socioeconomic groups to ensure that their children will study at elite universities”.

En suma, de la literatura relativa a los impactos de la expansión de la matrícula sobre la equidad, surgen como barreras que deben superar los sectores de menores ingresos en pos de poder participar y obtener un título de educación superior: haber recibido una formación académica adecuada y concluir los estudios de nivel medio, la admisión en una institución de educación superior de calidad y, finalmente, el contar con el financiamiento para hacer frente a los costos de los estudios.

Metodología

En el marco de este debate por la masificación y las consecuencias sobre la equidad en el acceso y la graduación en la educación superior, este artículo se propone analizar comparativamente lo acontecido al respecto en Argentina, Chile y Uruguay, especialmente en la última década.

El Gráfico 1 muestra algunas características económicas y educativas de los tres países analizados. Chile es el caso con mayor concentración de la matrícula de educación superior en el sector privado y Uruguay el que detenta una menor proporción de matrícula en dicho sector. En términos del grado de desigualdad en la distribución del ingreso, los tres países revelan niveles

importantes de inequidad. En términos comparativos, Chile es el más desigual del grupo y Uruguay el que muestra un menor grado de desigualdad⁴.

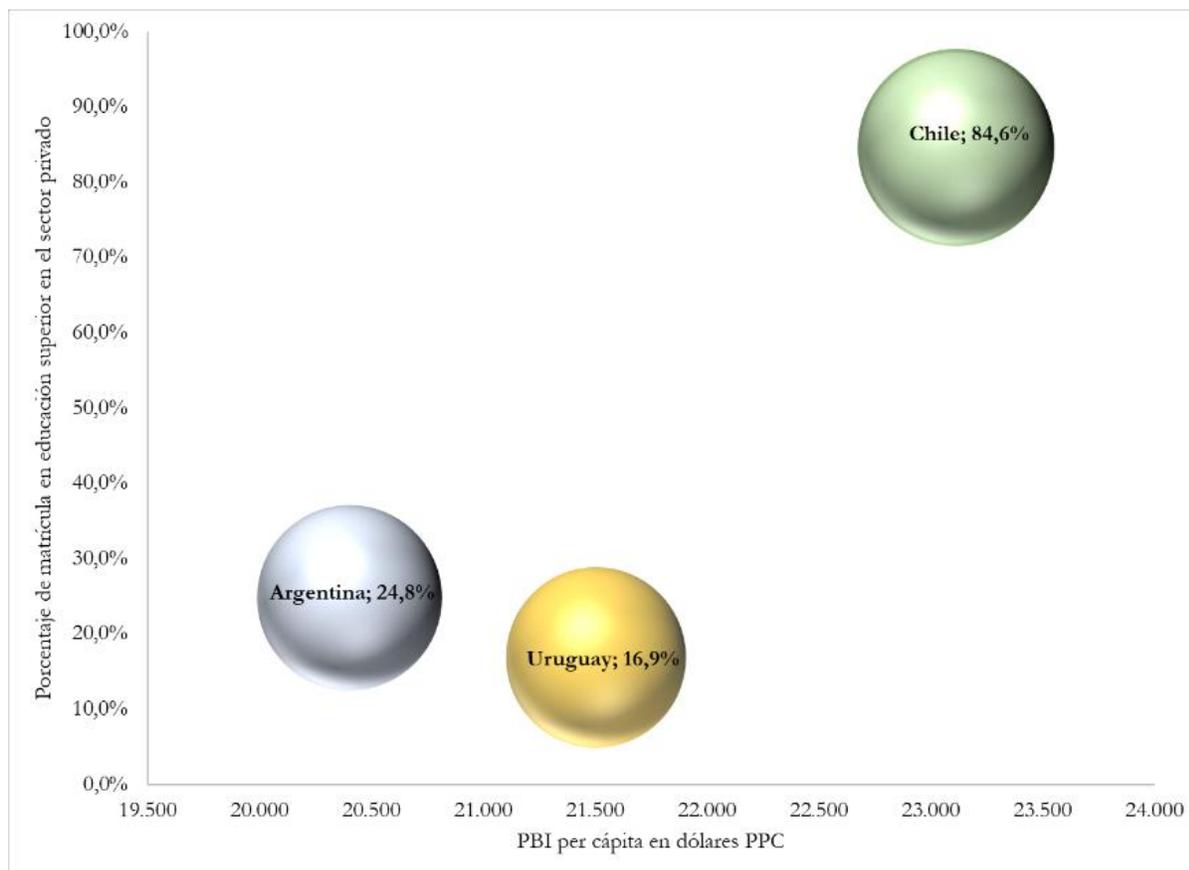


Gráfico 1. Relación entre la proporción de matrícula de educación superior en el sector privado, el PBI per cápita en dólares (ppc) y el coeficiente de Gini, 2016¹

Nota: 1. El tamaño de los círculos corresponde al Gini de cada país. Los datos de Gini de Chile y Uruguay corresponden a 2015.

Fuente: Sobre la base de datos de la Red Índices (2018) y World Bank Group (2018).

Dada entonces cierta homogeneidad en los tres países en lo que respecta al grado de desarrollo económico y, en menor medida, en cuanto a la desigualdad en la distribución del ingreso, la única diferencia importante que se aprecia en el Gráfico 1 es el grado de privatización de la matrícula de educación superior.

Tal como analizaremos en la próxima sección, estos tres países varían además en la diferenciación institucional de sus SES. Mientras que en la Argentina y en Chile, el número de IES públicas y privadas ha crecido de modo notable desde los años 80, en el Uruguay, la Universidad de la República detentó el monopolio de la educación universitaria hasta 1985 y del sector público universitario hasta el 2012.

⁴ Los niveles de desigualdad en el ingreso que muestra el indicador Gini aplicado a estos tres países en 2015, situando su valor en 40,2% en Uruguay, 42,4% en Argentina (dato 2016) y 47,4% en Chile, se asemejan al caso de Estados Unidos, con un Gini de 41,5%. A modo de contraste, en Europa, los países nórdicos y algunos de Europa del Este presentan un Gini inferior a 30% y en Alemania, España, Francia y Reino Unido el Gini se ubica entre 31% y 36% (World Bank Group, 2018).

Esta selección de casos permite examinar los cambios en la equidad en el acceso y la graduación según género y nivel socioeconómico en SES que han experimentado procesos diversos en cuanto a la expansión institucional y respecto a políticas también variadas en lo que hace a los mecanismos de admisión y a las fuentes de financiamiento de la enseñanza de pregrado y grado. En función de lo que observamos en la literatura, si bien la mayor oferta institucional y de programas puede facilitar el aumento de las oportunidades de acceso a la educación superior, en la medida en que esta oferta se encuentre estratificada según selectividad y costo, puede dar lugar a la reproducción de la inequidad social al asistir los sectores más privilegiados económica y culturalmente a las IES y programas más selectivos, que suelen ser además los de mayor prestigio y calidad. Por el contrario, en tanto la provisión diversificada de este servicio público sea gratuita y los mecanismos de admisión no selectivos, es de esperar que las chances de acceder a la educación superior por parte de los sectores de menores ingresos sean mayores. En nuestro estudio comparativo tenemos un caso que ilustra la primera situación, esto es IES diversificadas y un grupo de éstas muy selectivas y que cobran altos niveles de aranceles (Chile) y otros dos casos con acceso a la educación superior poco selectivo y gratuito en el nivel de pregrado y grado del sector público (Argentina y Uruguay). En estos últimos dos casos, como ya señalamos, cabe marcar una diferencia en cuanto a la amplitud de la oferta institucional pública, siendo elevada en la Argentina y mucho más acotada en Uruguay.

A los fines de identificar las barreras que pueden impedir el acceso y la graduación de la educación superior en estos tres países, examinamos, en primer lugar, la oferta institucional, los mecanismos de admisión y las fuentes de financiamiento de la educación superior por parte del Estado o de los estudiantes y sus familias, incluyendo la presencia de ayudas económicas en forma de becas o créditos educativos. Para ello hemos utilizado como fuentes de información la literatura especializada en cada caso, documentos oficiales y datos estadísticos disponibles sobre la temática de interés.

Tras analizar entonces, a partir de fuentes secundarias y datos oficiales, la situación de la oferta institucional, su estratificación en términos de selectividad en el acceso y fuentes de financiamiento de estos costos directos de la enseñanza, a continuación examinamos en qué medida mejoró la equidad en la educación superior en los tres casos tomando en consideración los indicadores usuales que miden el grado de participación y completitud para un grupo etario de la población estudiantil según sexo y nivel socioeconómico (The Pell Institute, 2018). Incluimos también las diferencias en los niveles de completitud de la educación media según género y nivel socioeconómico ya que la finalización de este nivel, como señalamos, constituye una barrera para acceder a los estudios de nivel superior. Estos indicadores se elaboran tomando como fuente de información los microdatos de las encuestas de hogares de cada uno de los tres países.

El período de estudio comprende la última década, aproximadamente entre el 2006-2016/2017 y varía en algunos casos según la disponibilidad de información sobre las variables analizadas.

Una dimensión adicional para estudiar la equidad de la educación superior, sin duda altamente relevante según observamos en la discusión de la literatura sobre masificación y estratificación social, es la variación en la probabilidad de acceder a puestos de calidad en el mercado de trabajo según programas e institución (Espinoza, 2015). En nuestro artículo este aspecto no es incorporado dada la ausencia de datos que permitan calcular las tasas de retorno privada de distintos programas e instituciones. En este aspecto hay información cuantitativa general (OECD, 2018) y por tipo de IES y programa (Urzúa, 2017) y cualitativa (Espinoza, et al. 2018) para el caso de Chile, pero no para la Argentina y Uruguay.

Instituciones y Políticas de Educación Superior

Además de situarse en distintos planos en lo que respecta al grado de privatización de la matrícula, la educación superior en Argentina, Chile y Uruguay se diferencia por su estratificación institucional y por las fuentes de financiamiento de la enseñanza por parte del sector público y por los propios estudiantes y sus familias. A continuación, describimos las principales características de la educación superior en Argentina, Chile y Uruguay en lo que respecta a estas dos dimensiones de análisis.

Argentina

Estratificación institucional y acceso. Hasta fines de la década del cincuenta, ocho universidades estatales concentraban la matrícula de educación superior. La desaparición del monopolio del sector universitario público cambia en 1958 con la sanción de la ley 14.557, que autoriza la fundación de universidades privadas sin fines de lucro, y una década antes con la creación de institutos terciarios no universitarios, dedicados centralmente a formar a los docentes de los distintos niveles de enseñanza y ofrecer carreras técnicas de corta duración.

La diferenciación de la educación superior argentina se profundiza a lo largo de tres momentos importantes de creación institucional. La primera ocurre durante el gobierno de facto del general Lanusse (1971-73), momento en el cual se crearon 12 universidades estatales dentro del denominado Plan Taquini, la segunda tiene lugar durante la presidencia de Carlos Menem, con la incorporación de nueve universidades nacionales y 23 privadas y la tercera, en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, entre el 2008 y el 2015, cuando se pusieron en marcha 17 instituciones universitarias estatales y seis privadas. En estas dos últimas oleadas, la creación de universidades estatales se concentró en el conurbano bonaerense, región con alta densidad poblacional y donde reside una alta proporción de los sectores de menor ingreso de la Argentina. En el año 2015, la infraestructura de educación superior estaba compuesta por 66 IES universitarias estatales, 65 IES universitarias privadas, 1.046 IES terciarias no universitarias estatales y 1.193 IES terciarias no universitarias privadas (García de Fanelli, 2016; Anuarios estadísticos, 2018).

El sector universitario es altamente heterogéneo en términos de tamaño y de desarrollo de la actividad de investigación. Presenta en particular una fuerte concentración de la matrícula de pregrado y grado en sólo seis universidades nacionales donde en el 2015 estudiaba el 49% de este sector (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Rosario, Tecnológica Nacional y Tucumán). Dentro de este grupo, además, se encuentran las tres universidades nacionales con mayor proporción de publicaciones en Scopus (Buenos Aires, La Plata y Córdoba; García de Fanelli, 2018a; SPU, 2015).

El sector universitario privado también muestra alta heterogeneidad en lo que respecta a la matrícula y en relación con la actividad de investigación. El 40% de los estudiantes cursan carreras de pregrado y grado en cinco de las 65 IES privadas (Abierta Interamericana, Argentina de la Empresa, Católica de Salta, Empresarial Siglo XXI y Salvador). En particular, en las universidades Empresarial Siglo XXI y en la Católica de Salta el 77% de sus alumnos cursa en la modalidad a distancia (MECyT, 2018). La actividad de investigación, por el otro, cuenta con un mayor desarrollo en ocho universidades privadas (Austral, Católica Argentina, Católica de Córdoba, Cemic, Di Tella, Favaloro, Hospital Italiano y San Andrés; Adrogué et al., 2014).

El Cuadro 1 muestra que, durante la última década, el grupo de IES que absorbieron una mayor proporción de la matrícula han sido las universidades estatales creadas después de 1988, ubicadas en una alta proporción en el conurbano bonaerense, el terciario no universitario estatal y por último el sector de IES privadas (véase Cuadro 1). En este último sector, el crecimiento de la

matrícula se explica centralmente por una sola universidad y en la modalidad a distancia, la Universidad Empresarial SXXI.

Cuadro 1

Matrícula de pregrado y grado por IES argentinas según sector y gestión en 2005 y 2015 y Tasa de Crecimiento Anual Promedio 2005-2015

Instituciones de Educación Superior	Matrícula		
	2005	2015	TCAp
<i>IES Universitarias estatales</i>	1.295.989	1.490.761	1,4
Creadas entre 1636-1958	744.397	718.531	-0,4
Creadas entre 1959-1987	424.590	484.739	1,3
Creadas entre 1988-2015	127.002	287.491	8,5
<i>IES Universitarias privadas</i>	254.117	411.483	4,9
<i>Terciario no universitario estatal</i>	274.212	562.128	7,4
<i>Terciario no universitario privado</i>	234.922	286.190	2,0

Fuente: Sobre la base de los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2018).

En suma, lo que esta dinámica de expansión muestra es que crece la matrícula en aquellas IES con mayor presencia en zonas que pueden captar a los egresados de educación media de los estratos de ingreso bajo-medio bajo, centralmente primera generación en su familia con educación superior, como es el caso de las universidades estatales ubicadas en el conurbano bonaerense y en otras regiones del interior del país, y en los terciarios estatales.

En la mayoría de las IES y programas, el mecanismo de admisión no es selectivo ya que no se suele establecer un número de aspirantes a ingresar a través de la fijación de vacantes o cupos máximos por carrera, ni se implementan pruebas de aptitud o conocimiento al final de la escuela media para el acceso a los estudios universitarios o terciarios. Empero, más allá del requisito administrativo de contar con título secundario⁵, las modalidades de acceso a las universidades nacionales y privadas son variadas. En la Universidad de Buenos Aires, por ejemplo, el egresado de nivel medio que se registra para cursar una carrera es alumno del Ciclo Básico Común (CBC) no bien realiza la inscripción. No obstante, es condición para poder comenzar a cursar la carrera elegida en la facultad correspondiente que los estudiantes aprueben las seis materias del CBC a lo largo del año (o en tres años como máximo). En algunas universidades nacionales la admisión supone la realización de un curso obligatorio y exámenes de diversa naturaleza (diagnósticos, eliminatorios, con modalidad promocional mediante parciales, etc.)⁶ y en las privadas también priman los cursos

⁵ Tanto la Ley de educación superior N.º 24.521 sancionada en 1995, como la Ley N.º 27.204, sancionada en 2015 y que modifica parcialmente la anterior, establecen que los mayores de 25 años que no hayan concluido la educación media podrán ingresar siempre que demuestren, a través de evaluaciones, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

⁶ La Ley N.º 27.204 señala que “Todas las personas que aprueben la Educación Secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el Nivel de Educación Superior.” Varias IES

obligatorios con exámenes no eliminatorios (Lamarra et al., 2018). Además, ante los altos índices de abandono que ocurren a lo largo del primer año, en la mayoría de estas universidades se llevan a cabo políticas que incluyen la articulación con el nivel secundario, la promoción de la integración de los estudiantes a la vida de la universidad, acompañamiento pedagógico, servicios de orientación y tutoría (Pérez Centeno, 2015). En unos pocos casos, la admisión del estudiante a una carrera ocurre tras aprobar un examen selectivo, con cupos determinados explícita o implícitamente. Un ejemplo de ello son las carreras de grado de medicina, en particular impulsadas por los estándares fijados para la acreditación de estas carreras ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Fuentes de financiamiento y ayuda económica a los estudiantes. Las universidades e institutos terciarios no universitarios estatales no cobran aranceles en los programas de pregrado y grado, por tanto, el costo de la enseñanza recae en el Estado, el cual asigna un monto global a cada universidad nacional. En el 2015, el Estado destinaba el 1% del PBI a la educación superior (Red INDICES, 2018).

Si bien la mayor parte de los fondos públicos se asigna directamente a las IES, existen programas de becas para los estudiantes del sector estatal. Hacia fines de la primera década de este siglo, continuaba el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), creado en 1996, para los jóvenes pertenecientes a hogares de bajo nivel de ingreso que acceden o estén estudiando carreras dentro de las ramas de ciencias de la salud, humanas y sociales. En el año 2009 se incorporó también otro programa con mayor alcance y financiamiento: el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB). El PNBB otorga becas a estudiantes de bajos recursos que ingresen o están cursando una carrera de grado, tecnicatura universitaria o no universitaria o profesorado terciario, vinculado a las ingenierías, ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias básicas y enfermería. El monto anual de las becas depende del grado de complejidad de las carreras (universitaria o superior no universitaria) y del año que esté cursando el estudiante. La cobertura de estos programas de becas es limitada, aunque ha aumentado considerablemente en la última década. En 2006 se otorgaron unas 57 mil becas a estudiantes de nivel superior –lo cual representaba al 1,5% de los estudiantes universitarios y superiores no universitarios. Este valor subió considerablemente, ya que, en 2017, según datos de la EPH, unos 270 mil estudiantes recibieron beca de estudio –aproximadamente el 6,9% de los estudiantes de nivel superior. En este período, la proporción de estudiantes con beca de estudio pertenecientes al 40% de los estudiantes con menores ingresos (pertenecientes al primer y segundo quintil de ingreso) subió de 2,5% a 12% (Fuente EPH).

Finalmente, dentro de los programas cuyo propósito es favorecer la finalización de los estudios puesto en marcha por el gobierno en el año 2014, en este caso a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), se encuentra el Programa de Respaldo de Estudiantes de la Argentina (PROG.R.ES.AR). En 2018 se realizó un cambio en este programa, siendo desde ese momento la ayuda económica administrada por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia e Innovación como una beca educativa más de este organismo. Las becas PROGRESAR se dirigen a los jóvenes de 18 a 30 años (desde 2018, antes de 18 a 24 años) que desean concluir alguno de los niveles educativos (primario, secundario, terciario o universitario) con un ingreso del grupo familiar inferior a tres salarios mínimo, vital y móvil (Haberfeld et al., 2018).

Considerando el monto anual que reciben los estudiantes a través de estas becas y subsidios, estos programas pueden ser un estímulo para acceder y persistir en los estudios superiores, pero

comenzaron a adecuar sus políticas de ingreso a esta Ley, incorporando cursos y exámenes diagnósticos durante el primer semestre, tras la inscripción en el programa correspondiente.

difícilmente logren cubrir el costo de oportunidad de tener que trabajar y estudiar al mismo tiempo⁷, lo cual afecta las posibilidades de culminar los estudios superiores (García de Fanelli, 2014b).

Con relación al origen de los fondos que financian las actividades de las universidades e instituciones terciarias no universitarias privadas, su fuente principal de ingresos es el cobro de aranceles a los estudiantes. Las universidades privadas no reciben recursos del gobierno nacional para financiar actividades de enseñanza. En cambio, las instituciones terciarias no universitarias privadas que brindan formación docente pueden recibir aportes del Estado. Para entrar en este esquema de financiamiento estatal, hay bandas de porcentajes de aportes definidas por los niveles máximos de cuota del arancel que estas IES cobran (a menor nivel de cuota de arancel mayor aporte estatal), y estos niveles de cuota se establecen según el tipo de educación ofrecida: superior de formación docente o superior de formación técnica. En el 2014, el Tesoro Nacional destinó a la educación superior no universitaria privada el 0,21 % del PBI (García de Fanelli, 2016).

Chile

Estratificación institucional y acceso. La actual estructura institucional de la educación superior chilena tiene su origen en la Reforma de 1980 llevada a cabo durante el gobierno militar (1973-1990). Las ocho universidades tradicionales existentes en ese momento se transformaron en un sector universitario compuesto por 16 instituciones públicas y nueve privadas, todas las cuales pasaron a formar parte hasta la actualidad del grupo de universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)⁸. Se permitió además la creación de nuevas universidades privadas y se reconoció dos nuevos tipos de instituciones de educación superior no universitaria: los Institutos Profesionales (IP), que ofrecen carreras profesionales y técnicas con duración entre dos y cuatro años y los Centros de Formación Técnica (CFT), que imparten carreras cortas de dos años de duración (Brunner, 2008). En 2015, además de las 16 universidades estatales y las 9 privadas del CRUCH, existían 35 universidades privadas independientes, 43 IP y 54 CFT (Zapata & Tejada, 2016).

La matrícula de grado experimentó una expansión notable desde 1990 hasta el año 2010, casi triplicando su número. Posteriormente el crecimiento fue más lento, alcanzando entre dicho año y el 2017 apenas un 25% (SIES, 2017). El amesetamiento que se observa en la matrícula en los últimos años puede responder a cuestiones demográficas ya que entre el 2010 y el 2016 la población chilena comprendida entre los 18 y los 24 años experimentó una disminución anual promedio de 0,7% (García de Fanelli, 2018b).

Un aspecto interesante de este proceso de masificación ha sido cómo ha cambiado el panorama general de las IES que concentran la mayor parte de la matrícula de grado en los distintos momentos desde 1990 hasta el año 2017 (véase Gráfico 2).

⁷ Lamentablemente no existe al presente ninguna evaluación del impacto de estos programas de becas y subsidios condicionados que permita estimar cuál ha sido su efecto sobre la retención, el rendimiento académico y la graduación de los estudiantes universitarios y terciarios no universitarios del sector estatal. Tampoco hay información sobre la cobertura de estos programas respecto de la población objetivo a la cual van dirigidos, esto es, los estudiantes de bajos recursos.

⁸ A partir del 2019 se incorporarán al CRUCH las Universidades Alberto Hurtado y Diego Portales (González & Espinoza, 2018).

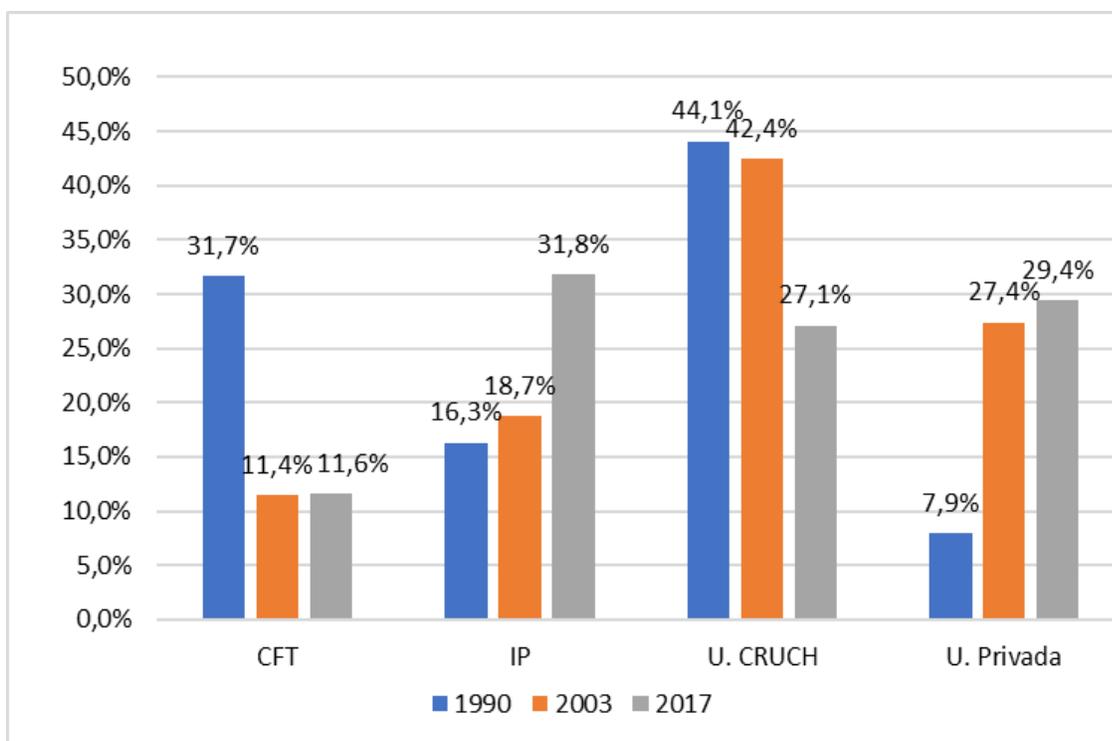


Gráfico 2. Evolución de la distribución de la matrícula de pregrado y grado en la educación superior chilena según tipo de IES, 1990, 2003 y 2017

Fuente: Sobre la base de datos de SIES (2017).

A lo largo del tiempo, ha disminuido significativamente la importancia relativa en la matrícula del sector de élite de la educación superior chilena, es decir las universidades estatales y privadas del CRUCH, para ganar peso los IP y las universidades privadas independientes. También pierde participación el sector superior no universitario técnico, los CFT.

Normalmente los CFT y los IP suelen disponer de procesos de admisión poco selectivos, lo cual contrasta con los que ocurre en el sector universitario, especialmente en las universidades del CRUCH. Las IES del CRUCH y otras ocho universidades privadas independientes aplican un proceso de admisión centralizado y selectivo. En el proceso de admisión se toman en cuenta los resultados alcanzados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y el promedio de notas de la escuela media. Las 25 universidades privadas restantes no participan de este proceso centralizado, aunque también toman en cuenta los resultados de la PSU y el promedio de notas de la escuela media (Zapata & Tejada, 2016).

La estratificación según estatus y calidad de la educación superior chilena se manifiesta en las diferencias que se dan en términos de políticas de acceso a las IES y a programas de prestigio dentro de éstas⁹. Al respecto, un estudio realizado con datos del 2003 mostró que, mientras que el 50,2% de los estudiantes del sector universitario provenían de hogares con alto capital cultural (sus padres tenían educación superior completa), sólo el 24,2% de los que asistían a los IP y los CFT presentaban igual condición (Espinoza & González, 2010). De igual modo, los estudiantes de

⁹ En Brunner (2009) se construye una tipología para clasificar al sector universitario según dimensiones tales como grado de selectividad, desarrollo de la investigación y el posgrado, acreditación y escuela media de procedencia de su estudiantado.

educación superior pertenecientes a los cinco deciles de menores ingresos en 2015 cursaban sus estudios principalmente en los CFT e IP (52%) y en menor medida en universidades del sector privado independientes (24%). El 24% restante lo hacía en las universidades del CRUCH. Por otra parte, los aranceles promedio que se cobran en el sector universitario más que duplican aquellos que se perciben en los IP y CFT (Williamson, 2017). De ello resulta que son los estudiantes más vulnerables los que asisten a las IES de menor calidad (Espinoza, 2017).

La persistencia de esta estratificación de prestigio entre las IES, que se reproduce vía los mecanismos de acceso, se aprecia también en los resultados de unas de las políticas formuladas para mejorar la equidad en el 2013. A fin de solucionar algunos efectos sobre la equidad de la PSU, se incluyó dentro de los indicadores a ponderar en el proceso de admisión de las universidades del CRUCH el puntaje ranking de notas de la enseñanza media (PRN). Este puntaje otorga una bonificación a los alumnos destacados en referencia al comportamiento histórico del colegio de egreso. Al ser una medida de posición relativa, busca dar cuenta del esfuerzo que realizan los estudiantes durante la enseñanza secundaria, independientemente de su origen socioeconómico y el tipo de establecimiento al que asisten (Zapata & Tejada, 2016). Al respecto, Casanova Cruz (2015) mostró que el efecto esperado del PRN, como factor de selección que busca generar más inclusión, no se aprecia en las carreras más selectivas, las que permanecen con un estudiantado de un perfil socioeconómico estable, caracterizado por una mayor concentración de estudiantes de mayor nivel socioeconómico. Lo anterior significa que, en carreras de alta competencia por los cupos, como son por ejemplo las carreras de la salud o algunas ingenierías de instituciones de prestigio, la composición social del alumnado de primer año no se vio alterada por este nuevo factor de selección.

En la misma línea de esta política de equidad, puestas en marcha en particular durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se han desarrollado iniciativas orientadas a apoyar, durante la etapa escolar, a los estudiantes vulnerables de buen rendimiento académico que desean proseguir estudios superiores (González & Espinoza, 2018). En este contexto, han surgido, en diversas universidades, experiencias de programas propedéuticos. En general, estos programas ofrecen a estudiantes destacados y de bajo nivel socioeconómico, un acompañamiento durante la enseñanza media, cupos especiales de admisión, cursos o talleres de nivelación en el primer año de la educación superior, y otras estrategias de acompañamiento mediante tutores, grupos de estudios y algunos programas de apoyo social y financiero. A nivel de política pública, en 2014 el MINEDUC inicia el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE), que ofrece preparación en la enseñanza media a estudiantes vulnerables (sin exigir rendimiento académico previo), cupos especiales en algunas instituciones que participan voluntariamente del programa, y cursos de nivelación (Zapata & Tejada, 2016). Esta política se enmarca además en lo que dispone en su artículo 1º la nueva Ley de Educación Superior (21.091) que reconoce que la educación superior es un derecho al cual pueden acceder todas las personas según sus capacidades y méritos y sin discriminaciones arbitrarias. Esta Ley además refuerza la actividad de acreditación institucional, extendiéndola obligatoriamente a todas las entidades autónomas, los programas de doctorado, las carreras de Medicina, Odontología y Pedagogía y una selección de carreras de grado y maestrías a definir por el organismo acreditador. Esta iniciativa, en conjunto con la mejora del Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), facilita que los futuros estudiantes universitarios puedan contar con más información sobre la calidad y el desempeño de las distintas IES que integran el SES chileno (González & Espinoza, 2018).

Fuentes de financiamiento y ayuda económica a los estudiantes. Otra pieza central de la Reforma de 1980 fue la política de financiamiento público, la cual se concentró en las universidades del CRUCH, imponiendo aranceles en todo el sistema y un sistema de becas y créditos para atender la cuestión del acceso (Zapata & Tejeda, 2016).

Entre el 2010 y el 2016, el gasto público en relación con el PBI creció de 0,93% a 1,38% y el gasto total en relación con el PBI, incluyendo el aporte del sector privado, de 2,29% a 2,50% (Red INDICES, 2018), presentando así uno de los niveles más altos de inversión total en educación superior en América Latina (García de Fanelli, 2018b). Este aumento del financiamiento público a las IES se ha dado, especialmente desde el 2011, vía subsidio a la demanda a través de becas, créditos y desde el 2016 a través del programa de Gratuidad. Estos cambios en el financiamiento son respuesta a las demandas del movimiento estudiantil que cuestionó la privatización y la baja calidad de la enseñanza, principalmente por falta de una regulación adecuada por parte del Estado (Guzmán-Valenzuela & Bernasconi, 2018).

En particular, entre el 2000 y el 2014, esta asignación de fondos públicos en forma directa a los estudiantes se focalizó en los de bajos ingresos que asistían a las universidades del CRUCH y a los IP y CFT. Entre el 2010 y el 2015, las becas y los créditos han pasado de representar un 68% a un 72% del total del gasto fiscal en este nivel educativo (Zapata & Tejeda, 2016).

En cuanto a las becas, desde el año 2012 se observa un aumento en la cobertura para los estudiantes pertenecientes a los estratos de ingreso bajo y medio que busca cubrir los costos de los aranceles¹⁰.

Respecto a los créditos educativos, desde el 2006 los estudiantes lograron acceder al Crédito con Garantía Estatal (CAE). Este es un beneficio que se otorga a estudiantes que acrediten mérito académico (mínimo puntaje en la PSU de 475 puntos) y que necesiten financiamiento para iniciar o continuar una carrera en instituciones de educación superior acreditadas. El CAE cuenta con aportes de los bancos y del Estado (Salas Opazo & Morales, 2017)¹¹. Los créditos se otorgan con una tasa de interés fija del 2% (que disminuyó de su valor previo de 6% tras las protestas estudiantiles del 2011) y la deuda se cancela en un plazo máximo de 10, 15 o 20 años, dependiendo del total adeudado, con pagos contingentes a la renta, comprendiendo hasta un máximo del 10% de ésta (Ingresa, 2018; Salas Opazo & Morales, 2017)¹².

¹⁰ El programa más importante de becas por los recursos asignados es la Beca Bicentenario (beneficiarios en 2014: 85.917), destinada a los estudiantes de las universidades del CRUCH. Se amplió además el número de estudiantes elegibles (el 70% de jóvenes de menores recursos) y disminuyeron los requisitos académicos para acceder a estas becas. También han sido muy importantes las becas Nuevo Milenio (beneficiarios 2014: 146.874) destinadas a los estudiantes de las carreras técnicas y profesionales que se ofrecen en los IP. La Beca Juan Gómez Millas (beneficiarios 2014: 39.528), para los estudiantes de las universidades que no pertenecen al CRUCH, aumentó también fuertemente el número de sus beneficiarios al reducir los requisitos académicos de elegibilidad. Finalmente, la Beca de Excelencia Académica (beneficiarios 2014: 24.266), destinada a los mejores alumnos de cada cohorte de egresados de enseñanza secundaria (sin importar el tipo de institución a la que acceden) aumentó asimismo su cobertura al ampliar sus criterios de elegibilidad (Bucarey, 2018; Zapata & Tejeda, 2016).

¹¹ Entre el 2006 y el 2016, los bancos mantuvieron el 53% de la cartera de los CAE y el fisco el 47%.

¹² El CAE es otorgado por el sistema financiero con el respaldo de dos garantes o avales: (1) La institución, mientras estudia (por el riesgo de deserción académica), y (2) el Estado, hasta que se haya pagado por completo el crédito, después de egresar. El deudor tendrá cuotas más pequeñas en sus primeros años de trabajo, las que irán aumentando de valor hacia el final del calendario de pago. Es posible solicitar, en cualquier momento, la suspensión del cobro en caso de cesantía o desempleo (por 6 meses renovables) o por estudios de posgrado en el extranjero (Ingresa, 2018).

Si bien desde su creación, los principales beneficiarios del CAE fueron los estudiantes de las universidades privadas, la participación relativa del sector privado no CRUCH fue creciendo en el tiempo. Así, en el año 2016, los beneficiarios del CAE se encontraban concentrados principalmente en las universidades privadas independientes (44,06%) y en los institutos profesionales (33,59%) (Salas Opazo & Morales, 2017).

El CAE facilitó el acceso a la educación superior de un grupo importante de jóvenes y explica los cambios que se observan en la distribución de la matrícula según IES (véase Gráfico 2), pero también fue objeto de críticas por el alto costo para los estudiantes y los niveles de morosidad (González & Espinoza, 2018; Salas Opazo & Morales, 2017).

Por su parte, los estudiantes matriculados en las universidades CRUCH, que hayan rendido satisfactoriamente la PSU (mínimo de 475 puntos), pueden acceder a un crédito contingente, al Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU). Este crédito financia hasta el 100% del arancel de referencia a la población que pertenece al 60% de menores ingresos del país y entre el 100% y el 50% del arancel de referencia a los que se encuentran sobre el 60% y hasta el 80% de la población de menores ingresos. Se comienza a pagar después de dos años de haber egresado, por una suma equivalente al 5% del total de ingresos que el beneficiario obtuvo el año anterior y tiene una tasa de interés del 2% anual (FSCU, 2018).

En 2014, el CAE era el programa de ayuda económica a los estudiantes con mayor número de beneficiarios. Por su parte disminuyeron la cantidad de beneficiarios del FSCU por el aumento de los beneficiarios de las Becas Bicentenario (Zapata & Tejada, 2016).

Los descuentos ofrecidos por las universidades a través de becas y la ayuda económica que ofrece el Estado tienden a cubrir la mayor parte de los costos de enseñanza de los sectores de ingresos bajos y medios-bajos. El Banco Mundial estimaba a fines de la década del 2000 que las ayudas económicas destinadas a los estudiantes de bajo ingreso cubrían aproximadamente entre el 63% y el 70% de los costos de los aranceles (Delisle & Bernasconi, 2018).

Cabe tener presente que, si bien las IES pueden definir libremente el monto de sus aranceles, los programas de ayuda económica estudiantiles financiados por el Estado cubren hasta cierto monto de estos costos pues se basan en valores de referencia determinados según diversos indicadores de calidad (Zapata & Tejada, 2016).

Además de un sistema importante de becas por mérito y situación socioeconómica, en el año 2016 se inició una política de gratuidad destinada a cubrir el arancel para los estudiantes pertenecientes al 50% entonces y en el 2018 al 60% de menores ingresos. Una particularidad que distingue esta política del sistema de becas y créditos universitarios es que en este caso no se exige mérito sino sólo condición socioeconómica. Para ser elegibles a la gratuidad en 2018, los estudiantes deben estar matriculados en universidades estatales o privadas del CRUCH o en instituciones de educación superior privadas sin fines de lucro que estén acreditadas a diciembre de 2017 por al menos cuatro años. Las instituciones forman parte voluntariamente del programa (MINEDUC, 2018).

El Gráfico 3 muestra la evolución del número de estudiantes beneficiarios de los distintos programas de becas (incluyendo en los datos de 2016 y 2017 a los que accedieron al beneficio de la gratuidad) y de créditos según sector de gestión. La ampliación del programa de gratuidad de los estudios superiores en 2017 a los CFT e IP resultó en un menor número de créditos asignados. Esto ha dado lugar al avance del CAE hacia los segmentos de mejores ingresos de la población (Ingresa, 2018). En particular, desde el 2016, crece la participación del segmento de mayor ingreso (quintil 5to.) como beneficiario del CAE, a la par que decrece la de los segmentos de menores ingresos (quintiles 1 y 2) (Salas Opazo & Morales, 2017).

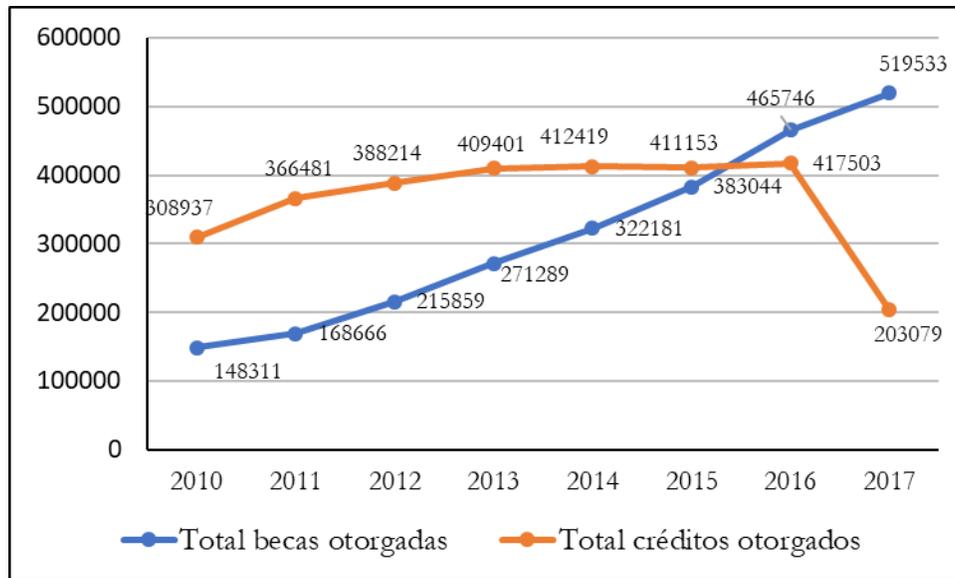


Gráfico 3. Evolución de la cantidad de becas y de créditos otorgados a los estudiantes de educación superior chilenos, 2010-2017

Fuente: Sobre la base de datos de la Red INDICES (2018).

En el 2016, el 50,5% de los recursos fiscales totales fueron a los estudiantes vía becas y créditos, 28,2% a las IES y 21,3% al programa de gratuidad que funciona también como un instrumento de asignación indirecta según las elecciones de IES y carreras que realizan los jóvenes que solicitan la gratuidad. Por su parte, el 66,7% de los fondos públicos fueron destinados al sector privado, compuesto por las universidades privadas del CRUCH, las universidades privadas independientes, los IP y los CFT (Contraloría General de la República, 2017).

Uruguay

Estratificación institucional y acceso. Desde la creación de la Universidad de la República (UDELAR) en 1838 hasta 1985, cuando comienza a funcionar la Universidad Católica de Uruguay, la UDELAR monopolizó la educación universitaria, concentrando hasta el presente no sólo la matrícula de grado y posgrado, sino también la actividad de investigación (Rama, 2016).

En 1995 se aprobó la creación de nuevas universidades privadas, diseñando un esquema de regulación que buscaba evitar la proliferación de este tipo de IES. La Ley de Educación Superior de 2008 reconoció luego la posibilidad de incorporar nuevas instituciones públicas. Como resultado de ello, en 2012 se crea la Universidad Tecnológica (UTEC), cuya sede principal se instala en el interior del país, tras presiones en pos de promover una mayor diferenciación del sector universitario y para mejorar también la oferta existente a nivel regional (Landoni-Couture, 2017).

La fuerte segmentación en el acceso de los estudiantes del interior, al estar concentrada toda la oferta universitaria pública en Montevideo, condujo también a que la UDELAR iniciara un proceso de regionalización creando Centros Universitarios Regionales (CENUR) en los cuales se comenzó a dictar Ciclos Iniciales Optativos (CIO) desde el 2010 y carreras compartidas entre distintas instituciones (Contera & Gutiérrez, 2014). En el 2016, sólo el 5% del total de la matrícula de la UDELAR estudiaba en estos CENUR (MEC, 2016). Por otra parte, de acuerdo con el Censo 2012 de la UDELAR, el 58,5% de los estudiantes de grado nació en Montevideo, el 38,6% en departamentos del interior del país y el 2,9% restante en el exterior (UDELAR, 2012). Un 76,8% de los estudiantes que provenía del interior a su vez residían en Montevideo (Contera & Gutiérrez,

2014). En suma, la demanda por vacantes universitarias de los residentes en el interior del país ha sido importante.

En el año 2016, la UDELAR concentraba el 85% de la matrícula universitaria y el 69% de toda la matrícula de educación superior, teniendo por el momento la UTEC aún un número reducido de estudiantes (véase Cuadro 2).

Cuadro 2

Matrícula de educación superior según IES y gestión en Uruguay 2006 y 2016

Instituciones de Educación Superior	2006	2016
<i>Universitarias</i>	<i>129.301</i>	<i>153.702</i>
UDELAR ¹	112.891	130.991
UTEC		358
Universidades e Inst. Universitarios Privados	16.410	22.353
<i>Terciaria no universitaria</i>	<i>26.307</i>	<i>35.958</i>
CETP	3.961	10.580
Consejo Formación Docente	21.175	24.369
Defensa	724	865
Otras públicas	316	102
Otras privadas	131	42

Nota: 1. el dato de 2006 corresponde al Censo 2007 y dato 2016 estimación según Censo 2012.

Fuente: Sobre la base de Ministerio de Educación y Cultura (2016) y Romero (2011).

Los censos de estudiantes de la UDELAR en 1999 y 2007 revelaron una fuerte expansión en la matrícula, creciendo a una tasa anual promedio de 5,12%. Por el contrario, entre los censos de estudiantes de 2007 y 2012, este crecimiento disminuyó notablemente, siendo de apenas 1,32% (UDELAR, 2012)¹³.

El sector universitario privado está integrado por cuatro universidades privadas y diez institutos universitarios. Entre el 2010 y el 2016 fue el sector universitario que más se expandió (36% frente a 16% en la UDELAR).

Además de este sector universitario, existe un sector terciario no universitario cuyo tamaño más importante, según la cantidad de estudiantes, es la del conjunto de institutos de formación docente, los cuales tienen una mayor presencia en el interior del país, donde estudia el 61,8% del total (MEC, 2016)¹⁴.

También forman parte del sector terciario no universitario otras instituciones de formación de los servicios de seguridad del Estado y las que brindan oferta de carreras terciarias en los Consejos de Educación Técnico Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (CETP). Estas carreras técnico-profesionales surgieron en 1986 dentro de la propuesta iniciada por la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) creada en 1942 como un instituto de enseñanza media tecnológica. En la última década, el CETP (ex UTU) amplió estas ofertas terciarias especialmente en

¹³ Según señala Rama (2016) las estadísticas de la UDELAR no son muy confiables ya que considera como alumno a todos aquellos que se inscribieron alguna vez en la universidad, estén o no cursando y se contabiliza a los estudiantes varias veces según si el programa es interfacultad o interinstitucional.

¹⁴ La Ley General de Educación de 2008 planteó también la propuesta de creación de un Instituto Universitario o Universidad de Educación, pero hasta el momento esta iniciativa no prosperó, no siendo aprobada por el parlamento (Landoni-Couture, 2017).

el interior del país, en articulación compartida con la UDELAR (Rama, 2016). En particular, las instituciones del CETP brindan varios niveles de enseñanza: Ciclo Básico, Educación Media profesional (bachilleratos tecnológicos), Técnicos de Nivel Terciario e Ingeniería Tecnológica (Contera & Gutiérrez, 2014).

Entre el 2006 y el 2016 los sectores que mostraron un mayor dinamismo en la expansión de la matrícula han sido el sector privado universitario y el terciario de los CETP (véase Cuadro 2).

El acceso a la educación superior estatal y privada en Uruguay no es selectivo (Romero, 2011). En particular, en UDELAR no se implementan exámenes de admisión o cupos en la mayoría de las carreras. En el año 2005 se incluyó un nuevo dispositivo, denominado Herramienta Diagnóstica al Ingreso (HDI), con el fin de contar con información sobre el nivel académico de los estudiantes que se incorporaban a la educación superior. Un análisis de los resultados del HDI entre el 2005 y el 2012 revela la disminución de la suficiencia global de las capacidades evaluadas. A partir de este resultado, se comenzaron a incorporar cursos propedéuticos o compensatorios para los ingresantes (Rama, 2016). En particular, los Ciclos Iniciales Optativos que se ofrecen en los CENURES del interior del país desde el año 2010 brindan programas de formación de un año de duración con el doble carácter terminal y propedéutico. Estos ciclos permiten el ingreso de estudiantes provenientes de cualquier orientación cursada en el Ciclo de Educación Media Superior y facilitan la continuidad del cursado en varias carreras de la UDELAR (Contera & Gutiérrez, 2014).

En general, la admisión a ciertas carreras supone haber aprobado un bachillerato con una orientación particular¹⁵ y en algunas carreras vinculadas con las ciencias de la salud, los aspirantes deben aprobar pruebas de ingreso (UDELAR, 2018).

Fuentes de financiamiento y ayuda económica a los estudiantes. El estudio en el nivel de grado en el sector público es gratuito, no obstante, para aquellos que provienen del interior del país, se suman los costos de mantenimiento y vivienda en Montevideo. El sector privado cobra aranceles y en algunos casos otorga distinto tipo de becas para cubrir total o parcialmente estos costos (Rama, 2016).

A través del Fondo Solidaridad Universitaria (FSU), creado por Ley en 1994, se comenzó a financiar un sistema de becas para estudiantes de bajos recursos de la UDELAR y del nivel terciario del CETP a través del aporte económico que realizan los egresados de carreras terciarias y universitarias de estas instituciones. Este aporte se considera que es parte de un proceso de solidaridad intergeneracional. La contribución depende de la duración de la carrera y es independiente de la capacidad de pago del contribuyente. El egresado de la UDELAR o del nivel terciario público, comienza a aportar tras cinco años de haber egresado hasta completar 25 años de aportes o hasta que se jubile. No aportan quienes perciben ingresos mensuales inferiores a cuatro Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)¹⁶ (Doneschi, et al., 2014).

Un informe del Fondo de Solidaridad sobre las becas otorgadas en 2018 señala que el 69% fueron recibidas por mujeres y el 31% por hombres. Un dato destacable es que el 83% de los becarios tiene residencia de origen en el interior del país y sólo el 17% en Montevideo, siendo además que el 76% de los becarios estudia en Montevideo y el 24% en el interior. Respecto del nivel

¹⁵ Ciencias Biológicas y Ciencias Agrarias, Físico- Matemáticas y Matemáticas-Diseño, Social-Humanística, Social-Económica, Arte y Expresión.

¹⁶ A octubre de 2018, cada BPC era equivalente a 117 dólares. El monto depende de la duración de la carrera. Cuando es menor a cuatro años, aportan 0,5 BPC al año entre los cinco y nueve años de egreso y 1 BPC a partir de los diez. Para carreras de cuatro años o más, se paga 1 BPC hasta los nueve años y 2 BPC a partir del décimo. Se estima que, tras los veinticinco años de aportes, el egresado devolvería aproximadamente el 20% del costo de la carrera, variando según el campo profesional (Doneschi et al., 2014).

educativo alcanzado por los padres de los becarios, el 94% de los becarios son la primera generación que accede a la educación terciaria (Fondo de Solidaridad, 2018).

Como se observa en el Gráfico 4, las becas otorgadas se duplicaron entre el 2002 y el 2018 y en este último año se brindaron el 66% de las becas solicitadas. Para acceder a estas becas deben demostrar su condición socioeconómica y se les exige 40% o 50% de escolaridad, dependiendo de la carrera.

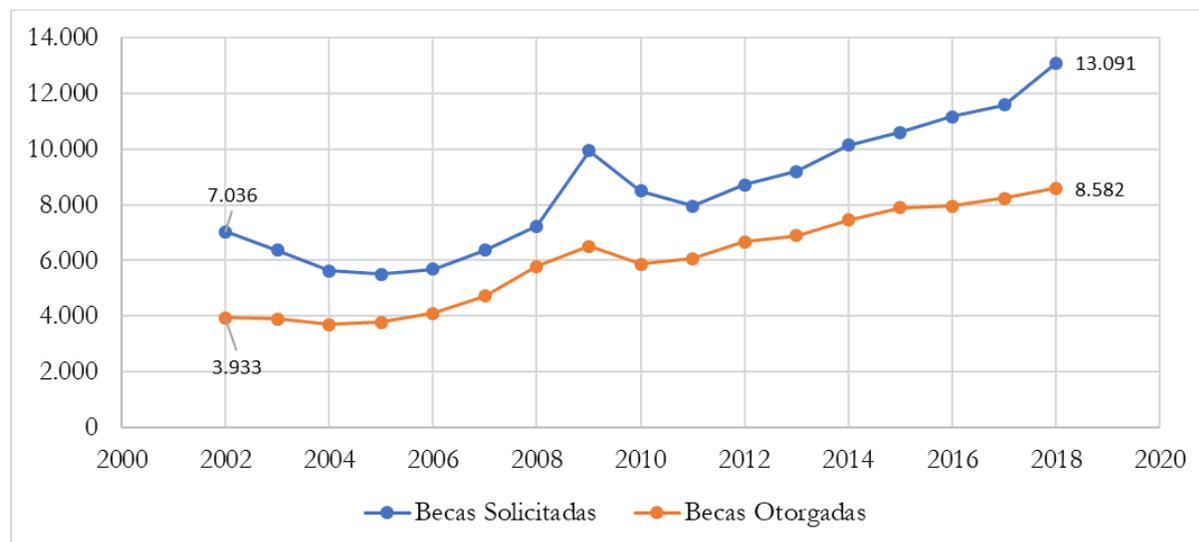


Gráfico 4. Evolución de las Becas Fondo de Solidaridad Uruguay, 2002-2018

Fuente: Sobre la base de Fondo de Solidaridad (2018).

Un estudio realizado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UDELAR mostró que las becas tienen un efecto positivo sobre el avance y la retención. Los hallazgos revelan que los estudiantes que reciben la beca avanzan un 25,8 % más al cabo de un año en relación con el promedio de avance del total de estudiantes. Tras un año, los estudiantes que obtuvieron la beca avanzan un 16,8 % más que el promedio de los estudiantes que solicitaron beca y no la obtuvieron y después de cuatro años presentan un avance del 47,1 % mayor en relación con la media de este grupo. (Fondo de Solidaridad, 2018). Se destaca además que el 19% de los egresados de la UDELAR recibió en algún momento la ayuda económica del Fondo y este porcentaje fue en aumento ya que unos 10 años atrás lo recibían 13 de cada 100 (Fondo de Solidaridad, 2018).

Síntesis Comparativa

Tanto en la Argentina como en Chile, el crecimiento de la matrícula en la última década tendió a concentrarse en aquella oferta más permeable al acceso de los sectores de ingreso bajo y medio-bajo. En la Argentina, aumentó la matrícula en las universidades nacionales creadas entre fines de los años ochenta y la última década, ubicadas centralmente en el conurbano bonaerense, y en los institutos terciarios no universitarios estatales. También se elevó la matrícula en el sector privado, pero ello ocurrió especialmente en la modalidad a distancia. En Chile, la expansión estudiantil ocurrió en el sector privado de los IP y en las universidades privadas independientes, ambos sectores menos selectivos que las universidades del CRUCH y en general los jóvenes de menores ingresos han accedido a los programas e IES de menor calidad relativa.

Un rasgo que distingue ambos procesos es que en la Argentina no existen límites claros que diferencien verticalmente en términos de estatus y prestigio a las distintas universidades estatales. Si bien las universidades tradicionales de mayor tamaño y desarrollo de investigación gozan de especial

reputación social y reconocimiento en los rankings internacionales, no existen mecanismos de acceso ni aranceles diferenciados que contribuyan con la configuración de un sector universitario claramente heterogéneo. La gratuidad, y el supuesto de homogeneidad institucional que reina entre las universidades estatales argentinas, contribuyen así con la percepción social de igualdad de oportunidades presente gracias a la existencia de “universidades públicas y gratuitas” abiertas para todos los egresados de nivel medio. En Chile, en cambio, el sector privado ha sido el motor que posibilitó la masificación de la educación superior por la ampliación de sus vacantes, a la par que el Estado contribuyó con fondos públicos vía una mayor oferta de becas y créditos y ahora la gratuidad, para cubrir los costos de enseñanza. Esto tuvo lugar a la par que el sector de élite no mostraba igual dinamismo. Los mecanismos más selectivos en las universidades del CRUCH y algunas privadas independientes, así como los mayores aranceles que estas cobran por una enseñanza de mayor calidad respecto de los IP y CFT, profundizan la diferenciación institucional en clave de desigualdad social. Así, si bien el sector privado chileno posibilitó el acceso de más jóvenes, especialmente de sectores de ingresos bajos y medios a la educación superior, se impone la pregunta: “¿acceso a costa de qué nivel de calidad?” (Guzmán-Valenzuela, 2016:10).

En Uruguay, a diferencia de Argentina y Chile, la diferenciación institucional es tardía y no ha llegado aún a afectar el monopolio de la provisión de títulos universitarios que detenta la UDELAR. Por otro lado, si bien el acceso a la UDELAR no es selectivo y existe la gratuidad de los estudios, tal como ocurre también en la Argentina, a diferencia de este país, la presencia universitaria en el interior es reciente y aún escasa. De ello da cuenta el alto porcentaje de estudiantes en la UDELAR que provienen del interior. Estos estudiantes deben afrontar costos directos más altos que los residentes en Montevideo, conformando así estos costos una barrera financiera importante, que en parte es compensada por las becas que se ofrecen dentro del programa Fondo de Solidaridad.

Evolución de los Indicadores de Participación y Graduación según Estrato de Ingreso y Género

Tras haber descrito aquellos rasgos de los SES y de las políticas de educación superior que pueden incidir sobre la equidad en el acceso y la graduación en los tres casos analizados, a continuación, presentaremos algunos indicadores que hemos construido para arrojar luz acerca de la desigualdad en la educación superior en clave comparada. Estos indicadores cubren las cuestiones relativas a la participación y a la graduación en el nivel de pregrado y grado de los estudios superiores según estratos de ingreso y sexo.

En lo que respecta a la participación, interesa en particular indagar sobre el acceso a la educación superior de los jóvenes pertenecientes a los estratos de más bajo ingreso y la brecha que existe entre estos jóvenes y los de los estratos más altos, cuando se toma en cuenta el haber superado el umbral de finalización de los estudios de nivel medio. Como se observa en el Cuadro 3, esto último es especialmente relevante en el estudio comparativo de estos tres casos debido a las brechas en los logros alcanzados entre ellos¹⁷.

Por un lado, Chile se destaca por el elevado nivel de culminación de los estudios de nivel medio alcanzado ya en 2006, por su reducida disparidad entre la terminación de las personas con diferentes niveles de ingreso, y por la mejora en esta década del indicador, tanto entre los varones como entre las mujeres y para cada uno de los quintiles de ingreso. Por otro lado, si bien Uruguay también presenta una mejora en la terminación de la escuela media, los valores en 2017 son todavía

¹⁷ La tasa de completitud de la educación media es la proporción de los individuos de 18 a 20 años que han culminado los estudios en este nivel respecto de aquellos que asisten o asistieron dentro de este grupo etario.

muy bajos y las diferencias según el nivel de ingreso muy elevadas. Argentina presenta valores intermedios, pero muestra una caída en la tasa de terminación de la escuela media en esta década, tanto entre los varones como entre las mujeres. Esta disminución en la proporción de estudiantes que terminan la secundaria respecto de los que alcanzaron este nivel se produce al mismo tiempo que se expande la tasa de escolarización en este nivel educativo, que subió de 89% a 93% entre 2006 y 2017. No obstante, en Chile y Uruguay también se produjo un aumento en la participación de los jóvenes en este nivel, de 92% a 94% y de 86% a 90%, respectivamente, junto con una mejora en la tasa de completitud. Cabe destacar que, en todos los casos, las mujeres presentan tasas de completitud mayores que los varones.

Cuadro 3

Tasa de completitud de la educación media en los individuos de 19 a 20 años según quintiles de ingreso y género en la Argentina, Chile y Uruguay, 2006 y 2017

	Argentina		Chile		Uruguay	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017
<i>Total</i>	61%	58%	79%	85%	30%	34%
Varones	55%	52%	78%	83%	24%	29%
Mujeres	67%	64%	81%	88%	34%	39%
<i>I. Quintil</i>	44%	43%	69%	80%	14%	15%
<i>II. Quintil</i>	56%	57%	73%	85%	22%	32%
<i>III. Quintil</i>	69%	66%	79%	86%	30%	43%
<i>IV. Quintil</i>	75%	72%	88%	88%	42%	55%
<i>V. Quintil</i>	85%	86%	92%	94%	60%	70%

Fuente: Sobre la base de datos de EPH 2006 y 2017, CASEN 2006 y 2017 y ECH 2006 y 2017.

Tal como pudo apreciarse en el Cuadro 3, existen marcados contrastes en estos tres casos respecto del grupo de jóvenes que están en condiciones de acceder a la educación superior. A continuación, en el Cuadro 4, presentaremos la tasa neta de escolarización del primer quintil de ingresos y la ratio de disparidad en la educación superior respecto del total de la población de 18 a 24 años y respecto del total jóvenes en ese rango etario que han logrado concluir la educación media y se encuentran en condiciones de estudiar en el nivel superior, es decir, los que poseen título de nivel medio. Este ejercicio nos permite identificar más claramente en qué medida la inequidad que se aprecia en el resultado de estos indicadores responde a problemas en la graduación del nivel medio o en las políticas de admisión y de oferta de programas en las instituciones de educación superior.

Se observa, en primer lugar, que las tasas netas de escolarización superior de los jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingreso son, como es de esperar, muy superiores al controlar por aquellos que se han graduado en el nivel medio. Esto es consistente con la fuerte incidencia del abandono en el secundario entre los jóvenes de los estratos de menor ingreso. En segundo lugar, el aumento en esta tasa es notable en el caso de Uruguay (sube de 8,7 a 63,6 en 2017), mostrando el mayor valor de los tres países. Este dato nos estaría indicando que los pocos jóvenes de bajos ingresos que logran graduarse en Uruguay en el nivel medio acceden en una alta proporción a la educación superior. En la Argentina también el aumento de este indicador es importante (pasa de 21,6 a 50), al punto de casi igualarse al de Chile en 2017 (51,4). De ello se desprende que la cuestión central que incide sobre la equidad en el acceso de la educación superior en la Argentina, al igual que en Uruguay, es la baja tasa de finalización de los estudios secundarios, lo cual afecta en mayor medida a los estratos de bajos ingresos. Finalmente, en todos los casos se observa una mejora en la

tasa neta de educación superior del primer quintil de ingresos respecto del total de la población en la última década, mostrando Chile el mayor progreso en tal sentido.

Cuadro 4

Tasa neta de escolarización del primer quintil de ingresos y Ratio de Disparidad en la educación superior según género para la población de 18^a a 24 años en la Argentina, Chile y Uruguay, 2006 y 2017

Indicador	Argentina			Chile			Uruguay		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Tasa Neta Educación Superior (TNES) Primer Quintil									
2006 -Total Población	17,5	13,8	20,8	15,6	15,3	15,9	4,9	2,7	6,8
2006 -Población Educación Media Completa	46,6	43,8	46,7	25,9	26,4	25,6	43	28,2	52,6
2017 -Total Población	21,6	17,1	25,7	39,1	38,1	39,9	8,7	5,7	11,5
2017 -Población Educación Media Completa	50	45,6	53,1	51,4	51,7	51,5	63,6	55,0	68,5
Ratio de Disparidad (TNES 5to Quintil/TNES 1er Quintil)									
2006 -Total Población	4,3	4,9	4,0	4,1	4,0	4,3	12,9	20,3	10,7
2006 -Población Educación Media Completa	1,8	1,8	1,9	2,7	2,5	2,8	2,1	3,5	1,8
2017 -Total Población	3,4	3,8	3,2	1,9	1,8	1,9	8,1	10,7	7,0
2017 -Población Educación Media Completa	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6	1,4

Fuente: Sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile, ECH.Uruguay.

Cabe mencionar que existen grandes diferencias por sexo tanto en Argentina como en Uruguay. En ambos casos, las mujeres presentan una mayor tasa de escolarización del primer quintil, tanto respecto de toda la población como respecto de los graduados de la escuela media. En el caso de Chile, tanto las mujeres como los varones presentan valores muy similares. En algunos casos, es mayor la tasa neta de escolarización del primer quintil para las mujeres –respecto de toda la población- y en otros para los varones –respecto de los graduados de la educación media-.

Asimismo, en la población de 18 a 24 años con estudios de educación media completa, la ratio de disparidad también se reduce entre 2006 y 2017 en los tres casos, especialmente en Uruguay y Chile y en menor medida en la Argentina (véase Cuadro 4). En el caso de Uruguay es siempre menor para las mujeres, en el caso de Argentina es inferior para las mujeres cuando se considera al total de la población, y en el caso de Chile, la ratio de disparidad es menor para los varones.

Si analizamos ahora la participación en los estudios de educación superior según la proporción de personas que han asistido a este nivel en distintos grupos etarios¹⁸, es posible constatar que Chile tuvo una mejora notable en el tiempo ya que en el 2017 sólo el 16% de la población mayor de 55 años había asistido a la educación superior, mientras que este valor se eleva al 51% si consideramos la población de 25 a 34 años. La Argentina, en cambio, presenta en 2006 la mayor participación en la educación superior entre la población mayor de 55 años, lo cual es reflejo de la temprana masificación experimentada por este país, pero un avance más modesto en la última década, según lo revela los niveles de asistencia alcanzados por la población de 25 a 34 años. Es interesante notar que, en el 2017 Chile, que partió de una situación de menor stock de capital humano avanzado que Argentina y Uruguay al tener la menor proporción de personas con

¹⁸ Se considera al grupo de personas que al año respectivo declaran asistir a la educación superior o que, si bien no asisten más, lo hicieron en el pasado.

educación superior entre su población de mayor edad, ha logrado superar a ambos países en lo que respecta a la escolarización superior de las generaciones más jóvenes (véase Gráfico 5).

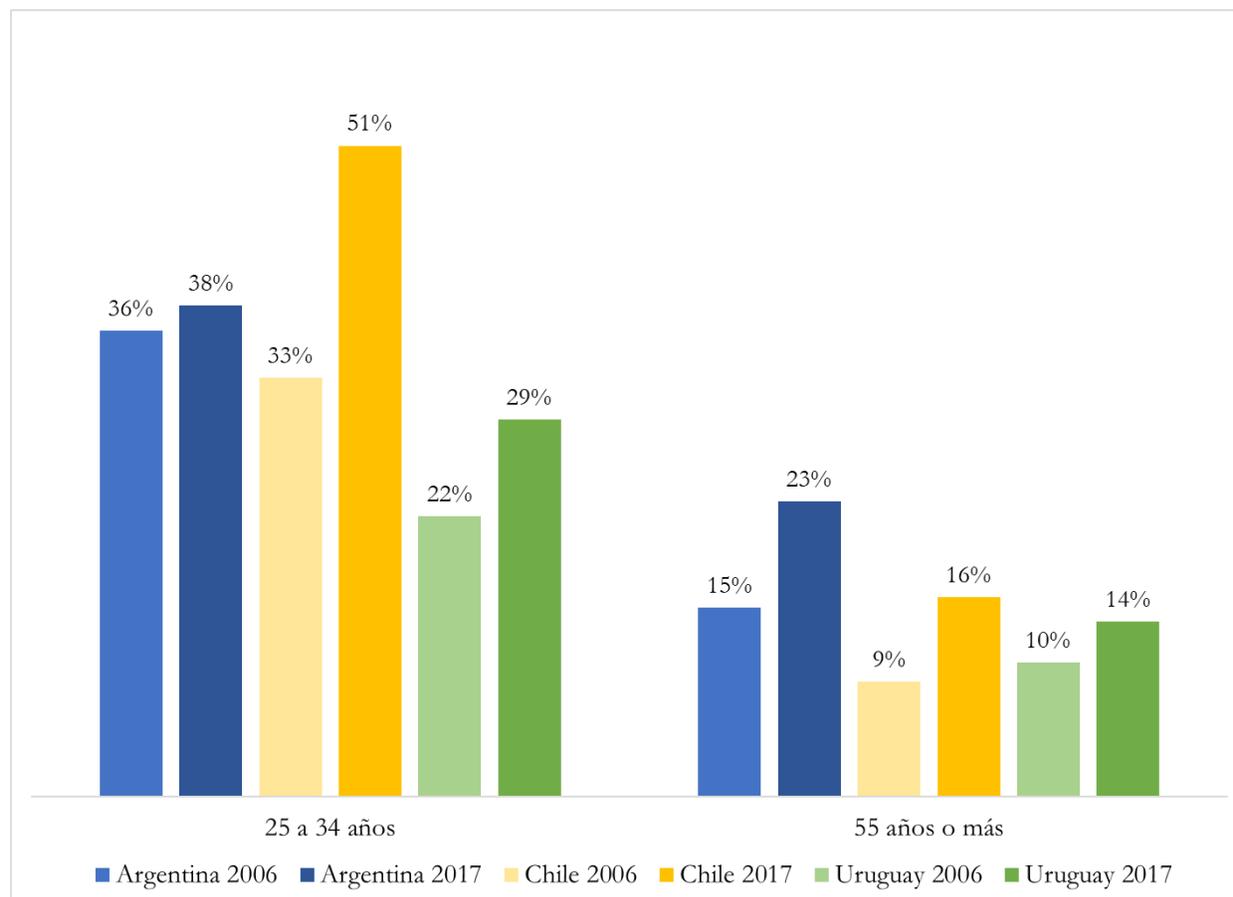


Gráfico 5. Población que asistió a la educación superior en la Argentina, Chile y Uruguay por rango etario en 2006 y 2017 (en porcentajes)

Fuente: Sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile, ECH-Uruguay.

En línea con el temprano proceso de escolarización en la educación superior argentina, la proporción de estudiantes de 18 a 24 años primera generación –es decir, estudiantes cuyos padres no tienen educación superior- ha disminuido en esta década, tanto entre los varones como entre las mujeres, y en Uruguay en el caso de las mujeres. Por el contrario, la proporción de estudiantes primera generación ha aumentado en Chile y en Uruguay en el caso de los varones (véase Gráfico 6). Este dato de Chile es consistente con lo observado en el Gráfico 5, revelando que el acceso a la educación superior chilena es un proceso más bien reciente, con un gran crecimiento de la participación de las nuevas generaciones en la educación superior.

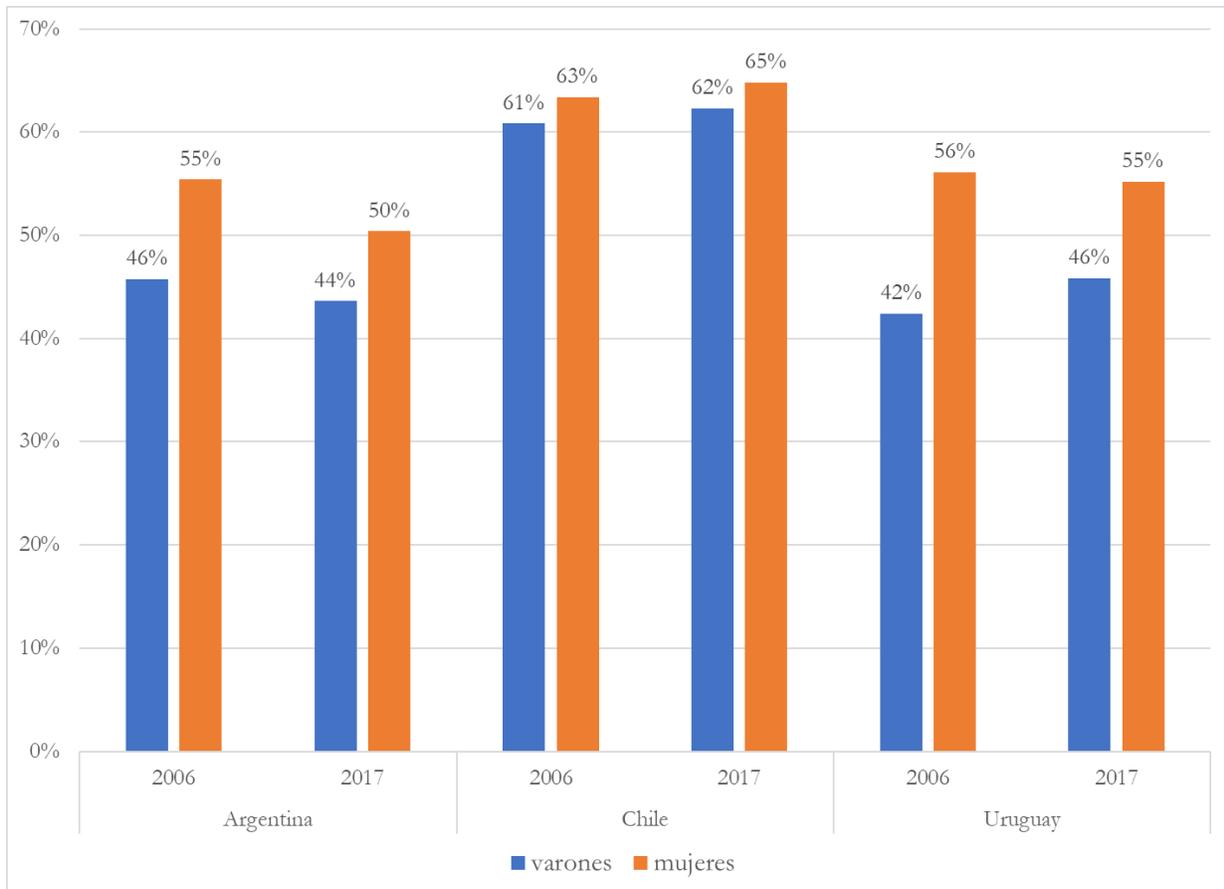


Gráfico 6. Proporción de estudiantes de educación superior primera generación dentro del grupo de estudiantes de educación superior 18 a 24 años según género, 2006 y 2017

Fuente: Sobre la base de EPH-Argentina, CASEN-Chile, ECH-Uruguay.

Finalmente, al analizar la tasa de completitud de la educación superior¹⁹ (véase Cuadro 5) encontramos que en los tres casos: (1) ha mejorado la graduación en los estudios de pregrado y grado en la educación superior, en línea con las diversas estrategias de retención implementadas por los gobiernos y las instituciones de educación superior en los tres países y las ayudas económicas brindadas a los estudiantes; (2) las mujeres logran graduarse en mayor proporción que los varones y (3) la proporción de los que asisten o asistieron a la educación superior que alcanzan a graduarse es mayor en los estratos de mayores ingresos, siendo menos acentuado este patrón en el caso de Uruguay.

¹⁹ La tasa de completitud de la educación superior se define como la proporción de la población entre los 25 y 30 años que ha finalizado los estudios de educación superior respecto de la población de esta edad que asiste o asistió a la educación superior.

Cuadro 5

Tasa de completitud de la educación superior para individuos de 25 a 30 años según ingreso y género en la Argentina, Chile y Uruguay en 2006 y 2017

	Argentina		Chile		Uruguay	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Total	40%	42%	54%	61%	37%	45%
Varones	33%	39%	49%	58%	33%	41%
Mujeres	46%	45%	59%	64%	40%	48%
I. Quintil	22%	25%	34%	40%	27%	32%
II. Quintil	27%	27%	31%	42%	34%	26%
III. Quintil	34%	36%	41%	54%	34%	38%
IV. Quintil	38%	41%	48%	62%	34%	45%
V. Quintil	53%	56%	65%	75%	42%	56%

Fuente: Sobre la base de datos de EPH 2006 y 2017, CASEN 2006 y 2017 y ECH 2006 y 2017.

El Cuadro 5 también muestra que la tasa de completitud, tanto en el 2006 como en el 2017, es más alta en Chile que en Uruguay y Argentina, siendo este último país el que tiene menor proporción de graduados entre la población de los que asisten o asistieron en este tramo de edad.

En los tres casos, la literatura que indaga sobre el abandono de los estudios de nivel superior da cuenta que este afecta especialmente al primer año de los estudios, a los jóvenes de los estratos de menor ingreso, los varones y los que detentan menor capital cultural en su hogar (Adrogué & García de Fanelli, 2018; Fiori & Ramírez, 2014; Rama, 2016; Santelices et al., 2016).

En síntesis, se observa que la brecha en el acceso y la ratio de disparidad se acortan o desaparecen entre los tres países cuando se analiza la equidad de la educación superior respecto de aquellos que han concluido el nivel secundario. Chile, por su parte, logra superar a la Argentina y a Uruguay en lo que respecta a la graduación en el nivel superior, observándose en los tres países que la tasa de completitud varía en función del nivel de ingreso y del género, siendo más elevada entre los estratos de mayor ingreso – aunque menos desigual en Uruguay-- y entre las mujeres.

Conclusiones

En el periodo analizado, los indicadores de participación y graduación en la educación superior según género y quintiles de ingreso muestran que Chile avanzó más que la Argentina y Uruguay. Un factor que ha incidido en estas diferencias, especialmente en los indicadores de participación de los y las jóvenes de menores ingresos en la educación superior, es la graduación en el nivel medio. Tanto en la Argentina como en Uruguay, la proporción de estudiantes que logra concluir sus estudios secundarios es mucho más reducida que la de Chile. Cuando se calcula la tasa de participación en la educación superior considerando exclusivamente al grupo de aquellos jóvenes en situación de ingresar, es decir, los que finalizaron la educación media, la brecha de participación se reduce notablemente, e inclusive Uruguay presenta la mayor participación de jóvenes del primer quintil de ingresos de los tres países.

No obstante, es peculiar que, en Chile, bajo condiciones de acceso selectivo y cobro de aranceles, la tasa de escolarización superior del primer quintil de ingresos sea semejante a la que presentan estos dos países, en los que prevalece el ingreso sin restricciones y la gratuidad de los

estudios de grado. Este resultado responde, por un lado, al creciente aumento de la ayuda económica que el gobierno chileno les brindó a los estudiantes de los sectores de ingresos medios y bajos. El monto de esta ayuda económica se incrementó y mejoraron las condiciones de otorgamiento de los créditos, especialmente con posterioridad a las manifestaciones estudiantiles que tuvieron lugar desde el año 2011, culminando con la incorporación de la “gratuidad” durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Por otro lado, el crecimiento de la oferta de IES y programas del sector privado favoreció la ampliación de oportunidades y el crecimiento de la matrícula en las IES y programas menos selectivos. Este resultado concuerda con lo señalado por Arum et al. (2007). Al estudiar la masificación de la educación superior en un grupo de países, observan que las tasas de matriculación en la educación superior se expandieron con mayor velocidad y tendieron a diversificar más la oferta en los SES que contaron con financiamiento privado. Aplicando esta proposición al caso de Chile, la masificación fue posible por la mayor expansión de las IES privadas, que ofrecen programas de corte profesional y técnico, orientadas a la enseñanza (*client-seeking*) respecto de las más selectivas que buscan formar las elites científicas y profesionales (*status-seeking*). No obstante, siguiendo a lo señalado por Altbach (2017), estos procesos de diferenciación institucional que acompañan la masificación suelen ser anárquicos, sin planificación clara de su función ni acompañados por mecanismos apropiados de regulación de la calidad. Lo que tiene lugar entonces en estos SES con alta participación de la matrícula, como es el caso de Chile, es una estratificación social por acceso diferenciado a IES de variable calidad y estatus (Marginson, 2017). Ello responde a que las vacantes en los lugares de elite son cada vez más escasas frente a la demanda social que se produce por el crecimiento en el número de graduados de nivel medio. De ello se sigue que los jóvenes con escaso capital económico, cultural y social ven reducidos sus chances de acceder a las IES y programas altamente competitivos. En Chile, el proceso de masificación, con fuerte diferenciación de prestigio entre las IES a la cual logran acceder jóvenes de distintos estratos de ingreso, da cuenta de la teoría de la *Effectively Maintained Inequality* (EMI) ya que los sectores de mayor ingreso logran asegurarse el acceso a IES de mayor estatus dentro del sistema.

En Argentina, la diferenciación institucional no está tan claramente marcada como estratificación social, excepto en la división entre el sector universitario y el terciario no universitario, por el supuesto de homogeneidad del sector universitario. No obstante, existe también una percepción social, sostenida por el prestigio del cual gozan las universidades públicas más grandes y antiguas del país, de cierta diferencia de estatus presente entre ellas. Esta estratificación encuentra en parte sustento en los resultados de los rankings internacionales que ubican, por ejemplo, en alguna posición de la escala de prestigio a la Universidad de Buenos Aires. En tanto esta Universidad es a su vez claramente masiva por su tamaño y presencia en la populosa Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, esto sostiene al imaginario social de la movilidad social ascendente para todos los que desean acceder a ella. Este imaginario social en parte se diluye ante los altos niveles de abandono en los primeros años que ocurre en las universidades argentinas. La inequidad se plasma entonces en las desiguales oportunidades que los estudiantes tienen de persistir y lograr concluir sus estudios. Esto afecta especialmente a los estudiantes que son primera generación en su familia y que provienen de hogares con bajo nivel socioeconómico y capital cultural. Si bien se han incorporado becas y otro tipo de ayudas para compensar las desigualdades prevalecientes entre los jóvenes que acceden a la educación superior, estas no parecen ser suficientes para compensar las fuertes brechas de formación que estos estudiantes tienen cuando ingresan a los estudios superiores.

En Uruguay, la presencia de una sola institución con prestigio en el sector público, la UDELAR, acota el margen de acceso a esta institución por parte de los estudiantes del interior. No obstante, algunas medidas en pos de la descentralización de esta institución, y la creación de una nueva universidad tecnológica con presencia en el interior, pueden llegar a contrarrestar a futuro esta situación en la medida en que también aumente la graduación en el nivel medio. Cabe además

destacar que la ayuda económica vía el Fondo de Solidaridad ha contribuido positivamente en el acceso y la retención de los jóvenes de menores ingresos que provienen del interior del país que contaron con becas financiadas por este Fondo.

En los tres casos se observa que el proceso de ampliación de la matrícula de educación superior no se está dando en los últimos años en las IES con mayor tradición académica y prestigio. En el caso de Chile, la matrícula en el reputado sector de las IES del CRUCH no ha crecido de modo importante; en la Argentina, la matrícula se expandió con mayor dinamismo en las nuevas IES ubicadas en las zonas donde se asientan poblaciones con menor nivel de ingreso y en Uruguay, la capacidad de la UDELAR de absorber mayor cantidad de estudiantes se ha visto estancada.

Cabe además destacar que las posibilidades de acceso y graduación en la educación superior resultan notablemente mejores en las mujeres que en los varones.

En suma, el análisis comparativo de estos países revela la importancia de analizar no sólo las políticas públicas e institucionales de acceso y las fuentes de financiamiento y la evolución de los indicadores de participación y graduación en cada caso, sino también lo que ocurre en términos de la diferenciación institucional, su asociación con la estratificación social y con la asignación de prestigio. Así los indicadores de participación y graduación en la educación superior según estrato de ingreso y género muestran mejoras en el tiempo, pero en contextos institucionales que mantienen ciertos patrones de desigualdad social.

Referencias

- Adrogué, C., Corengia, A., García de Fanelli, A., & Pita, M. (2014). La investigación en las universidades privadas de la Argentina. Cambios tras las políticas de aseguramiento de la calidad y financiamiento competitivo. *Revista Iberoamericana de Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (España), 12(3), 73-91.
- Adrogué, C., & García de Fanelli, A. (2018). Gaps in persistence under open-access and tuition-free public higher education policies. *Education Policy Analysis Archives*, 26(126), 1-19.
<https://doi.org/10.14507/epaa.26.3497>
- Altbach, P. (2017). The necessity and reality of differentiated postsecondary systems. En P. Altbach, L. Reisberg & H. de Wit, *Responding to massification: Differentiation in postsecondary education worldwide* (pp. 14-23). Boston: Boston College Center for International Higher Education.
<https://doi.org/10.1007/978-94-6351-083-7>
- Anuarios Estadísticos. (2018). *Anuario Estadístico Educativo 2015*.
<https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>
- Arum, R., Gamoran, A., & Shavit, Y. (2007). More inclusion than diversion: Expansion, differentiation, and market structure in higher education. En Y. Shavit, R. Arum, & A. Gamoran (Eds.) *Stratification in higher education: A comparative study* (pp. 1-61). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Avendano, R., Barrera-Osorio, F., Nieto-Parra, S., & Beber, F. (2016). *Understanding student performance beyond traditional factors: Evidence from PISA*. [Working Paper N° 31]. Paris: OECD.
<https://doi.org/10.1787/5j1z7n7bxn0p-en>
- Avitabile, C. (2017). The rapid expansion of higher education in the new century. En M. M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz, & S. Urzúa, *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 47-75). Work Bank Group.
https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5_ch1

- Bills, D.B. (2016) Congested credentials: The material and positional economies of schooling. *Research in Social Stratification and Mobility*, 43, 65-70. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2016.03.002>
- Boliver, V. (2013). How fair is access to more prestigious UK universities? *British Journal of Sociology*, 64(2), 344-364. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12021>
- Brunner, J. J. (2009). *Tipología y características de las universidades chilenas. Documento para comentarios*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas en Educación Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. (2013). *The rationale for higher education investment in Ibero-America*. París: OECD.
- Brunner, J. J., & Villalobos, C. (Eds.) (2014) *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas de la Universidad Diego Portales
- Brunner, J. J. (Coord. y Ed.) & Miranda, D. A. (Ed.) (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: UNIVERSIA-CINDA.
- Bucarey, A. (2018). *Who pays for free college? Crowding out on campus* (Job market paper, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts). <https://economics.mit.edu/files/14234>
- Casanova Cruz, D. (2015). Equidad de acceso a la educación superior: El “puntaje ranking de notas” como mecanismo de inclusión en el sistema de admisión de Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23(72). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1908>.
- Contera, C., & Gutiérrez, A. (2014). Hacia un sistema de educación terciaria pública en Uruguay. *Integración y Conocimiento*, 2, 49-63.
- Contraloría General de la República de Chile (2017). Financiamiento fiscal a la educación superior 2016. <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2094009/FFES.pdf/efda256e-940a-d8d8-e87e-17339cfea4f5?version=1.0>
- Czarnecki, K. (2018). Less inequality through universal access? Socioeconomic background of tertiary entrants in Australia after the expansion of university participation. *Higher Education*, 76, 501-518. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0222-1>
- Delisle, J., & Bernasconi, A. (2018). Lessons from Chile’s transition to free. *Economic Studies at Brookings, Evidence Speaks Reports*, 2(43). <https://www.brookings.edu/research/lessons-from-chiles-transition-to-free-college/>
- Doneschi, A., Novas, V., & Velázquez, C. (2014). Impuesto al graduado en Uruguay: Reformulación del Fondo de Solidaridad. *Páginas de Educación*, 7(1), 57-77.
- Espinoza, O. (2015). Equidad en el sistema de educación superior en Chile desde la perspectiva de los resultados. *Revista Propuesta Educativa* (Argentina), 43(24), 46-64.
- Espinoza, O. (2017). Privatización de la educación superior en Chile: Consecuencias y lecciones aprendidas. *EccoS – Revista Científica*, 44, 175-202. <https://doi.org/10.5585/eccos.n44.8070>
- Espinoza, O., & González, L. E. (2010) Políticas y estrategias de equidad e inclusión en educación superior en América Latina: Experiencias y Resultados. *Revista ISEES*, 7, 21-35.
- Espinoza, O., González Fiegehen, L., Sandoval Vásquez, L., Castillo Guajardo, D., & Neut Aguayo, P. (2018). Formación universitaria e inserción laboral en Chile: Percepciones de profesionales en psicología titulados en universidades con distinto nivel de selectividad. *Actualidad Investigativa en Educación*, 18(3), 1-27. <https://doi.org/10.15517/aie.v18i3.34439>
- Fiori, N., & Ramírez, R. (2014). Desafiliación en la Udelar 2007-2012: Trayectorias y perfiles. *Intercambios*, 2(1), 79-87.
- Fondo de Solidaridad. (2018). *Informe de Becas 2018*. <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/novedad-principal/presentamos-el-informe-de-becas-2018/>

- FSCU. (2018). Fondo Solidario de Crédito Universitario.
<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2251-fondo-solidario-de-credito-universitario-postulacion-y-apelacion>
- García de Fanelli, A. (2014a). Rendimiento académico y abandono universitario: Modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina. *Revista Argentina de Educación Superior*, 6(8), 1-30.
- García de Fanelli, A. (2014b). Educación superior en la Argentina: Tendencias, políticas destacadas e incertidumbres. En J. J. Brunner & C. Villalobos (Eds.), *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013* (pp. 133-168). Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas de la Universidad Diego Portales.
- García de Fanelli, A. (2016). Informe nacional: Argentina. En J. J. Brunner (Coord. y Ed.) & D. A. Miranda (Ed.), *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: UNIVERSIA-CINDA. <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/ARGENTINA-Informe-Final.pdf>
- García de Fanelli, A. (2018a). La importancia de la investigación en las universidades nacionales de la Argentina: Situación actual y retos a futuro. En C. Marqués (Ed.), *La agenda universitaria IV* (pp. 59-91). Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior.
- García de Fanelli, A. (2018b). *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica según datos de la Red Índices*. Buenos Aires: OEI. <http://www.redindices.org/>.
- González, L. E., & Espinoza, O. (2018). Educación superior bajo los gobiernos de Bachelet y Piñera: Un balance preliminar del último quinquenio (2014-2018). En *Piñera II ¿Una Segunda Transición? El Primer Año de su Nueva Administración* (pp. 135-155). Santiago de Chile: Fundación Equitas - Ediciones SUR.
- Guzmán-Valenzuela, C. (2016). Global trends and their impact on Latin America: The role of the state and the private sector in the provision of higher education. [Working Paper no. 4]. Santiago de Chile: Centre for Global Higher Education.
<https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp4.pdf>
- Guzmán-Valenzuela, C., & Bernasconi, A. (2018). The Latin American university. Past, present and future. In R. Barnett & M. A. Peters, *The idea of the university. Contemporary perspectives* (pp. 294-310). New York: Peter Lang.
- Haberfeld, L., Marquina, M., & Morresi, S. (2018). *El sistema universitario argentino. Situación, problemas y políticas*. Buenos Aires: CECE. <http://www.fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/sistema-universitario-argentino.pdf>
- Hirsch, A. (1976). *Los límites del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ingrés (2018). *Sistema de Créditos de Estudios Superiores*. <http://www.ingresa.cl/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2003). La nueva Encuesta Permanente de Hogares 2003.
<https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>
- Instituto Nacional de Estadística Uruguay (2006). Encuesta Continua de Hogares (ECH).
<http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares>
- Jones, A. P. C. (2013). Improving postsecondary access, persistence, and completion in the United States: Setting the stage. En L. W. Perna & A. P. Jones (Eds.), *The state of college access and completion: Improving college success for students from underrepresented groups*. New York: Routledge.
- Lamarra, N. (Dir.), Pérez Centeno, C. (Coord.), Marquina, M., & Aiello, M. (Eds.). (2018). *Educación superior universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional*. Saénz Peña: UNTREF.
- Landoni-Couture, P. (2017). Marchas y contramarchas en los procesos de diversificación institucional: La experiencia universitaria uruguaya en clave comparada. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(69). <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2802>

- Lucas, S. R. (2001). Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility and social background effects. *American Journal of Sociology*, 106(6), 1642-1690.
<https://doi.org/10.1086/321300>
- Lucas, S. R. (2017). An archaeology of effectively maintained inequality theory. *American Behavioral Scientist*, 61(1), 8-29. <https://doi.org/10.1177/0002764216682989>
- Marginson, S. (2017). Elite, mass, and high-participation higher education. In P. N. Teixeira & J.-C. Shin (Eds.), *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Dordrecht: Springer Science+ Business Media. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_50-1
- Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. (2006) Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECyT) (2018). Anuarios Estadísticos. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>
- Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC). (2018). Gratuidad. Lo que debes saber. <http://www.gratuidad.cl/lo-que-debes-saber/>
- Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay. (MEC) (2016). Panorama de la Educación 2016. http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927
- OECD. (2012). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD <https://doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OECD. (2018). *Education at a Glance 2018*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>
- OEI. (2016). Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Avances en las Metas Educativas 2021. Madrid: OEI. <https://www.oei.es/Educacion/Noticia/miradas-sobre-la-educacion-en-iberoamerica-2016>
- Pérez Centeno, C. (2015). La democratización del acceso a la Universidad: La experiencia de las universidades del conurbano bonaerense. En N. Fernández Lamarra (Dir.). *La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo* (pp. 165-198). Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Raftery, A. E., & Hout, M. (1993). Maximally maintained inequality: Expansion, reform, and opportunity in Irish education, 1921-75. *Sociology of Education*, 66, 41-62.
<https://doi.org/10.2307/2112784>
- Rama, C. (2016). Informe nacional: Uruguay. En J. J. Brunner (Coord. y Ed.) y D. A. Miranda (Ed.) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: UNIVERSIA-CINDA.
- Red INDICES (2018). Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior.
<http://www.redindices.org/>
- Reisberg, L., & de Wit, H. (2017). Massification and differentiation in postsecondary education: A marriage of convenience? En P. Altbach, L. Reisberg & H. de Wit, *Responding to massification: Differentiation in postsecondary education worldwide* (pp. 158-164). Boston: Boston College Center for International Higher Education.
- Romero, C. (2011). La educación superior en Uruguay. En J. J. Brunner & R. Ferrada Hurtado (Eds.) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA.
- Salas Opazo, V., & Morales, C. (2017). *Dedmas del CAE a 2017 y costos de su condonación*. Departamento de Economía, Serie Documentos de Trabajo, Santiago de Chile: USACH.
<https://fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/Minuta9.pdf>
- Santelices, M. V., Catalan, X., Kruger, D., & Horn, C. (2016). Determinants of persistence and the role of financial aid: Lessons from Chile, *Higher Education*, 71(3), 323-342.
<https://doi.org/10.1007/s10734-015-9906-6>
- SPU. (2015). *Anuario 2015 de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

- The Pell Institute. (2018). *Indicators of Higher Education Equity in the United States*. Washington: The Pell Institute-PennAHEAD. [http://pellinstitute.org/downloads/publications-Indicators of Higher Education Equity in the US 2018 Historical Trend Report.pdf](http://pellinstitute.org/downloads/publications-Indicators%20of%20Higher%20Education%20Equity%20in%20the%20US%202018%20Historical%20Trend%20Report.pdf)
- Triventi, M. (2013). Stratification in higher education and its relationship with social inequality: A comparative study of 11 European countries. *European Sociological Review*, 29(3), 489-502. <https://doi.org/10.1093/esr/jcr092>
- Trow, M. (2006). Reflection on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In J. J. F. Forest & P. G. Altbach, *International handbook of higher education* (pp. 243-280). Netherlands: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2_13
- UDELAR. (2012). Censo de Estudiantes 2012. [file:///C:/Users/anafa/Downloads/ vii censo de estudiantes de grado 2012.pdf](file:///C:/Users/anafa/Downloads/vii%20censo%20de%20estudiantes%20de%20grado%202012.pdf)
- UDELAR. (2018). Ingreso a carreras universitarias. <http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/71>
- Urzúa, S. (2017). The economic impact of higher education. En M. M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz & S. Urzúa, *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 115-148). Work Bank Group. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1014-5>
- Williamson, C. (2017, junio). Financiamiento a la Educación Superior en Chile. Conferencia Pontificia Universidad Católica de Chile, 19 de junio.
- World Bank Group. (2018). Índice de GINI. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.
- Zapata, G., & Tejada, I. (2016). Informe Nacional: Chile. In J. J. Brunner & D. A. Miranda (Eds.), *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016* (pp. 1-65). Santiago, Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo-UNIVERSIA. <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/CHILE-Informe-Final.pdf>.

Sobre las Autoras

Ana García de Fanelli

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

anafan@cedes.org

La Dra. García de Fanelli es Investigadora Principal del CONICET en el área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Entre el año 2008 y el 2012 ha sido directora del CEDES. Es Licenciada y Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales, orientación Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Como docente posee una extensa trayectoria en las Carreras de grado de Sociología y Economía de la Universidad de Buenos Aires. Ha participado como investigadora principal en numerosos proyectos de educación comparada internacionales.

Cecilia Adrogué

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)- Universidad de San Andrés (UdeSA)

cadroque@gmail.com

La Dra. Adrogué es Investigadora Asistente del CONICET y trabaja en la Universidad de San Andrés en Buenos Aires Argentina. Ella fue visiting scholar en el Center for International Higher Education del Lynch School of Education en Boston College. Ha publicado numerosos artículos relacionados con la economía de la educación. Es PhD en Economía de la Universidad de San Andrés y profesora asociada de la Universidad Austral en Argentina.

Sobre los Editores

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales

Email: josejoaquin.brunner@gmail.com

Professor and researcher at the Faculty of Education, Universidad Diego Portales, Chile

Carolina Guzmán-Valenzuela

Universidad de Chile

Email: Carolina.guzman@ciae.uchile.cl

Associate Professor at the Institute of Education and researcher at the Centre for Advanced Research in Education, Universidad de Chile

Número Especial

La Construcción de Conocimiento en Educación Superior: Una Perspectiva del Sur

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 27 Número 96

26 de agosto 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: Audrey Amrein-Beardsley

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale
University of Toronto, Canada
Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University
Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut
Arnold Danzig
San Jose State University
Linda Darling-Hammond
Stanford University
Elizabeth H. DeBray
University of Georgia
David E. DeMatthews
University of Texas at Austin
Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy
John Diamond
University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute
Sherman Dorn
Arizona State University
Michael J. Dumas
University of California, Berkeley
Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder
Yariv Feniger Ben-Gurion
University of the Negev
Melissa Lynn Freeman
Adams State College
Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington
Gene V Glass
Arizona State University
Ronald Glass University of
California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville
Eric M. Haas WestEd
Julian Vasquez Heilig California
State University, Sacramento
Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina
Greensboro
Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland
Jaekyung Lee SUNY Buffalo
Jessica Nina Lester
Indiana University
Amanda E. Lewis University of
Illinois, Chicago
Chad R. Lochmiller Indiana
University
Christopher Lubienski Indiana
University
Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder
Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder
Julianne Moss
Deakin University, Australia
Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio
Eric Parsons
University of Missouri-Columbia
Amanda U. Potterton
University of Kentucky
Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis
R. Anthony Rolle
University of Houston
A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of
University of Texas, San Antonio
Janelle Scott University of
California, Berkeley
Jack Schneider University of
Massachusetts Lowell
Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland
Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago
Adai Tefera
Virginia Commonwealth University
A. Chris Torres
Michigan State University
Tina Trujillo
University of California, Berkeley
Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago
Larisa Warhol
University of Connecticut
John Weathers University of
Colorado, Colorado Springs
Kevin Welner
University of Colorado, Boulder
Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics
John Willinsky
Stanford University
Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida
Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University
Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil