

REGULACIÓN DEL INGRESO Y ACOMPañAMIENTO A LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Pablo Daniel García
CONICET-UNTREF, Argentina
pgarcia@untref.edu.ar

231

Artículo

Resumen

Si bien la cuestión del Derecho a la Educación Superior se ha tratado y plasmado tanto en las declaraciones de la Conferencia Regional de Educación Superior como en las Conferencias Mundiales de Educación Superior, todavía queda mucho por hacer en la región. Este trabajo pretende aportar una mirada comparada de las políticas de democratización para la educación superior en los países que componen el MERCOSUR, con un especial foco en la cuestión del ingreso al nivel universitario. Los debates entre ingreso irrestricto o restringido (con o sin cupos) llevan varias décadas en la región y la discusión sigue abierta. El objetivo de este artículo es analizar las políticas de ingreso a la universidad que desarrollan en los países que conforman el MERCOSUR, dando cuenta de las formas de regulación del ingreso universitario y las políticas complementarias que se despliegan a nivel nacional para apoyar las trayectorias de los ingresantes. La metodología que se ha seguido se basó en análisis documental y en una perspectiva comparada. Se presentan en las discusiones y conclusiones algunas tendencias que interpelan al Derecho a la Educación Superior en los países del MERCOSUR: los efectos de la masificación del acceso a la universidad, el crecimiento del número de instituciones de nivel superior y la efectividad tanto de las políticas de “discriminación positiva” como de las políticas compensatorias de desigualdades económicas que se despliegan para el cuidado de las trayectorias estudiantiles.

Palabras Clave: Educación Superior; Universidad; Ingreso Universitario; Perspectiva Comparada

Regulation of admission and support to educational paths in public universities in MERCOSUR countries

Abstract: Although the issue of the Right to Higher Education has been addressed and reflected both in the declarations of the Regional Conference on Higher Education and in the World Conferences on Higher Education, there is still much to be done in the region. This paper aims to provide a comparative view of democratization policies for higher education in the countries that make up MERCOSUR, with a special focus on the question of admission to the university level. The debates between unrestricted entry and restricted entry (with or without quotas) have been in the region for several years and the discussion is still open. The objective of this article is to analyze the university admission policies that are developed in the countries that make up MERCOSUR, giving an account of the forms of regulation of university admission and the complementary policies that are deployed at the national level to support the trajectories of students. entrants. The methodology that has been followed was based on documentary analysis and a comparative perspective. Some trends that question the Right to Higher Education in the MERCOSUR countries are presented in the discussions and conclusions: the effects of mass access to the university, the growth in the number of higher-level institutions and the effectiveness of both policies of "positive discrimination" as well as the compensatory policies of economic inequalities that are deployed to care for student trajectories.

Keywords: Higher Education - University - University Admission - Comparative Perspective

O ingresso na universidade pública nos países do MERCOSUL: políticas e desafios em perspectiva comparada

Resumo: Embora a questão do Direito à Educação Superior tenha sido abordada e refletida tanto nas declarações da Conferência Regional sobre Educação Superior quanto nas Conferências Mundiais sobre Educação Superior, ainda há muito a ser feito na região. Este artigo tem como objetivo oferecer uma visão comparada das políticas de democratização da educação superior nos países que compõem o MERCOSUL, com foco especial na questão do ingresso no nível universitário. Os debates entre entrada irrestrita e entrada restrita (com ou sem cotas) estão na região há vários anos e a discussão ainda está aberta. O objetivo deste artigo é analisar as políticas de ingresso universitário que se desenvolvem nos países que compõem o MERCOSUL, dando conta das formas de regulação do ingresso universitário e das políticas complementares que se desdobram em nível nacional para apoiar as trajetórias de alunos. A metodologia seguida baseou-se na análise documental e numa perspectiva comparativa. Algumas tendências que questionam o Direito à Educação Superior nos países do MERCOSUL são apresentadas nas discussões e conclusões: os efeitos do acesso massivo à universidade, o crescimento do número de instituições de nível superior e a eficácia de ambas as políticas de "discriminação positiva" bem como as políticas compensatórias das desigualdades econômicas que são implantadas para atender às trajetórias estudantis.

Palavras-chave: Ensino Superior; Universidade; Ingresso na Universidade; Perspectiva Comparativa

INTRODUCCIÓN

La desigualdad, la pobreza y la exclusión social que afectan a la región se expresan también en lo educativo en general y en la educación superior en particular. También existen otras exclusiones que surgen desde el propio ámbito educativo. Muchas y muchos jóvenes no tienen la oportunidad de acceder a la universidad y aquellos y aquellas que acceden, tienen interrupciones, reingresos y abandonos, siendo pocos quienes se gradúan (Fernández Lamarra et al, 2018). Intentando reflexionar sobre las políticas de democratización para la educación superior en marcha, este artículo pone su foco en la cuestión del ingreso al nivel universitario. Para ello, se analizan los dispositivos y políticas que un grupo de países de esta región desarrollan a fin de lograr “la educación para todos” en el nivel superior.

La expansión de los sistemas de educación superior de las dos últimas décadas se produce en un contexto en el cual el crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe fue modesto en relación con otras regiones. Si bien siempre es importante destacar la heterogeneidad de situaciones y la desigualdad entre los países -y al interior de ellos mismos-, un informe de la Red Índices-OEI (2019) destaca tres tendencias vinculadas al desarrollo reciente de la educación superior en la región: en primer lugar, la matrícula de educación superior se expande de la mano de la mejora en la expansión de la obligatoriedad y del aumento de la tasa de graduación en el nivel medio; en segundo lugar, se produce un proceso de creciente feminización que acompaña la reciente expansión y en tercer lugar, se evidencia en la región una creciente privatización de la matrícula (Red Índices-OEI, 2019). A partir de estas tendencias, resulta interesante analizar cómo los diferentes países se han ocupado de regular el ingreso al nivel superior con los dispositivos de acceso que han dispuesto para ello. En particular, este artículo focaliza en los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Desde 1991, el MERCOSUR es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se ha incorporado Venezuela¹². El objetivo de este artículo es analizar las políticas de ingreso a la universidad que desarrollan actualmente los países que conforman el MERCOSUR, dando cuenta de las formas de regulación del ingreso universitario y las políticas complementarias que se despliegan a nivel nacional para apoyar las trayectorias de los ingresantes. La metodología que se ha seguido se basó en el análisis documental y fue desarrollada desde una perspectiva comparada.

El texto se organiza con la siguiente estructura. Luego de presentar sintéticamente aspectos del marco teórico y el marco metodológico del trabajo realizado, se explicitan algunos aspectos contextuales y de configuración de la educación superior en cada país del bloque y seguidamente los aspectos normativos regulatorios del ingreso universitario. A continuación, se consideran las principales políticas que desarrollan los países del bloque para avanzar en la democratización del

¹ En 2001 se acordó la creación del Sector Educativo del MERCOSUR para la elaboración y ejecución de programas y proyectos conjuntos, en busca de la integración y el desarrollo de la educación en toda la región del MERCOSUR y países asociados.

² La República Bolivariana de Venezuela se encuentra actualmente suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia. No obstante, en este trabajo se incluye, dado que se considera importante visibilizar la situación educativa del país para avanzar en términos de integración regional y cooperación educativa.

acceso a la educación superior. Finalmente se presentan en las discusiones y conclusiones una mirada comparativa para analizar las tendencias y desafíos para la región en términos de acceso universitario.

ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BREVE MARCO TEÓRICO

La cuestión del derecho a la educación superior se ha instalado desde hace algunas décadas en la agenda de la política universitaria de la región y las Conferencias Regionales de Educación Superior han sido un ámbito importante para dar visibilidad a los debates del campo. La primera Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) se celebró en La Habana, Cuba, en 1996 y representó un punto de inflexión en el desarrollo de la educación superior latinoamericana. Como señalan Tünnermann Bernheim y López Segrera (2018), la primera CRES supuso el pasaje de la hegemonía del Banco Mundial y de otros organismos con ánimo privatizador a la construcción de una propuesta contestataria basada en la convicción de que invertir en educación superior era la clave para el crecimiento y desarrollo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. En la Declaración de La Habana se destaca la concepción de la educación superior como bien público, entendido desde su valoración social en la perspectiva del desarrollo humano antes que ser reducido a indicadores cuantitativos de carácter económico (Rovelli, 2018). Posteriormente, en 2008, la segunda CRES de Cartagena de Indias constituye un avance en el posicionamiento respecto de los peligros que producen las tendencias neoliberales para la educación superior y llega a un nuevo consenso inédito: la conceptualización de la educación superior como bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado (Del Valle, 2018). Así, desde América Latina se afianza la resistencia a la versión mercantilista de la educación superior. Diez años más tarde, en Córdoba, Argentina, la tercera CRES reúne a la comunidad académica de los países de América Latina en el centenario de la Reforma Universitaria de 1918. En la Declaración Final de la tercera CRES se logró preservar la denuncia de los procesos de mercantilización y privatización y la histórica definición de la educación superior como un derecho universal. La CRES 2018 refrenda los acuerdos alcanzados en La Habana de 1996 y Cartagena de Indias de 2008, reafirmando el postulado de la educación superior como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber de los estados (Tamarit y Miranda, 2021). Resultaba importante recuperar este marco del pensamiento regional para contextualizar las discusiones teóricas que se dan en el campo del ingreso universitario.

Es posible definir al ingreso universitario como las estrategias y dispositivos diseñados a fin de asegurar el acceso a la carrera que un aspirante desea iniciar en el nivel superior. Siguiendo a Parrino (2010) existen fundamentalmente dos modelos de ingreso, que podrían definirse como modelo selectivo y modelo irrestricto. Un primer modelo, selectivo, incluye a las universidades o sistemas que exigen la aprobación de un examen de ingreso, el cual puede, o no, tener un cupo preestablecido de estudiantes. El segundo modelo, por el contrario, incluye a las universidades o sistemas que no poseen estos mecanismos eliminatorios, aunque pueden, o no, ofrecer cursos de ingreso, obligatorios u optativos. Esta modalidad suele considerarse como irrestricta o directa. Como trasfondo de ambos modelos se esconden posicionamientos y discusiones con respecto a la equidad, igualdad de oportunidades y la democratización del acceso al nivel superior. El ingreso irrestricto,

por un lado, es cuestionado como forma de democratización del acceso al nivel en tanto que las diferentes trayectorias escolares previas afectan los niveles de conocimientos adquiridos para garantizar la continuidad en los estudios superiores. Al respecto, ya los estudios de Bourdieu y Passeron (2006) plasmados en “Los Herederos” sostienen que la afinidad entre hábitos culturales de los aspirantes y las exigencias del sistema de enseñanza es la que determina las posibilidades de éxito e incluso la igualación de los medios económicos (a través de becas y/o créditos) -aunque promueve una igualación formal- no suprime las ventajas/desventajas de origen sino que conduciría indirectamente a una legitimación de los privilegios por parte de la educación. Por otro lado, el ingreso selectivo aparece por naturaleza como inequitativo en tanto pone en evidencia las trayectorias desiguales en la educación obligatoria de los aspirantes.

La expansión de las oportunidades en el nivel superior constituye un reclamo político y social persistente que se mantiene en las agendas de gobierno de la región en este primer cuarto del siglo XXI. Se suele asociar desde la perspectiva política a los procesos de globalización y la consolidación de la llamada sociedad del conocimiento, mientras que en el imaginario social se la vincula a una mayor movilidad social ascendente y a la reducción de las desigualdades sociales (Chiroleu, 2018). Este debate teórico (y político) -del cual apenas se han presentado algunos trazos generales- es el marco a partir del cual se proponen pensar los párrafos que siguen para mirar la situación regional.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Tal como se ha mencionado, el objetivo de este trabajo es presentar, desde una perspectiva comparada, las políticas de ingreso universitario que desarrollan los países que componen el MERCOSUR. Específicamente, se plantean los siguientes objetivos: a) detallar la normativa regulatoria para el ingreso universitario en cada uno de los países que componen el bloque, b) describir las principales políticas de acceso a la universidad que desarrollan los países del bloque y c) identificar aspectos comunes y divergentes que posee el desarrollo reciente de las políticas de ingreso universitario de los países que componen el mencionado bloque. De esta forma, se pretende dar una perspectiva global del fenómeno, empezando por un análisis de cada país para pasar luego a una mirada general del bloque.

Con el fin de dar respuesta a los objetivos planteados se realiza un estudio comparado. Se han seguido las fases de la investigación comparada propuestas por Llorent-Bedmar (2002), entre las que destacan: identificación del problema; formulación de preguntas; planteamiento de la investigación; estudio descriptivo; replanteamiento de las preguntas; yuxtaposición de los datos; y estudio comparado propiamente dicho. Asimismo, el análisis de los textos se ha realizado de acuerdo con la sistematización propia del análisis de contenido (Bardin, 2002). Respecto a las fuentes utilizadas para el desarrollo de este estudio comparado, la indagación se ha realizado en base a una búsqueda de normativa de cada país del bloque e información estadística que permite dar cuenta del avance del acceso al nivel superior en cada país referenciado, así como fuentes secundarias (bibliografía específica que ha abordado el tema).

ASPECTOS CONTEXTUALES (SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PAÍSES DEL BLOQUE)

Un primer acercamiento a cada uno de los países que componen el bloque MERCOSUR supone realizar una contextualización de sus logros y pendientes con respecto al derecho a la Educación Superior. Sin ánimos de exhaustividad en este apartado se busca caracterizar la educación superior en cada uno de los países referenciados a fin de tener algunos elementos globales.

Los jesuitas fundaron en 1613 en Córdoba a la que se considera la primera casa de altos estudios del actual territorio argentino. La segunda universidad argentina fue la de Buenos Aires, fundada en 1821 en el marco de la necesidad de renovación de las élites políticas por la reciente revolución independentista. En sus inicios, se trató -al igual que la de Córdoba- de una institución de baja escala -con apenas 10 o 15 graduados por año por carrera- pero que jugó con un rol fundamental para la socialización de los jóvenes provenientes de las élites (Buchbinder, 2018). A comienzos del siglo XX, momento en el que la población argentina llegaba a los 8 millones de habitantes, todavía el estudiantado universitario era numéricamente reducido -apenas 15.000 estudiantes en las cinco universidades nacionales que existían en aquel tiempo- (Vera de Flachs, 2019). En 1918 se produjo en Argentina la llamada Reforma Universitaria, que buscó modernizar la universidad local y fue un hito para todo el continente. A fines de los años cuarenta, el peronismo instaló por ley la gratuidad universitaria, que tuvo sus vaivenes en las siguientes décadas, amenazada por los gobiernos militares (Friedemann, 2019). Si bien desde mediados del siglo XX existen universidades privadas en Argentina, la mayor parte de la matrícula corresponde al sector público, el cual no ha parado de crecer desde la recuperación democrática, tanto en términos de matrícula como de cantidad de instituciones. De acuerdo con los últimos datos disponibles, en el 2020 el sistema universitario argentino estuvo conformado por 133 universidades e institutos universitarios, de los cuales 57 son universidades nacionales y 4 institutos universitarios públicos. En dicho período, se contabilizaron 2.476.945 estudiantes en las instituciones universitarias de todo el país, de los cuales 513.154 fueron estudiantes ingresantes a instituciones públicas (Argentina, 2021).

En el caso de Brasil, las primeras instituciones de educación superior fueron fundadas en 1808 con la llegada de la familia real portuguesa al país. A finales del siglo XIX sólo había 24 instituciones de educación superior en Brasil con cerca de 10.000 estudiantes (Pinto y Matos, 2017). Durante el siglo XX, el crecimiento del sistema de educación superior de Brasil fue intenso en los años sesenta y setenta, más lento en los ochenta, y alcanzó un gran auge a fines de los años noventa (Dias Sobrinho y De Brito, 2008). Entre los años 2003 y 2010 se estima que se han creado 448 instituciones privadas, pero también tuvo un fuerte impulso la educación pública con la creación de 123 nuevas instituciones. Actualmente la educación pública brasileña está organizada en tres tipos de instituciones (universidades, centros universitarios y facultades) gestionadas desde diferentes subsistemas (federal, estatal y municipal). Las instituciones educativas públicas son mantenidas con recursos estatales por lo tanto no cobran matrícula. De acuerdo con los datos disponibles, para 2019, existían en Brasil 110 instituciones federales, 128 estatales y 36 municipales, las cuales tenían una matrícula de poco más de dos millones de estudiantes (Álvarez y Conci, 2019). Las vacantes de las instituciones públicas se estima que pueden dar respuesta solo al 30% de la demanda por ello la

educación superior privada gana cada vez más lugar en Brasil. En 2019 se estimaba que existían en Brasil 1303 instituciones privadas con fines lucrativos y 935 instituciones privadas sin fines lucrativos (religiosas o no) a las que asistían más de 6 millones de estudiantes (Álvarez y Conci, 2019). Se estima que un gran porcentaje de ellas (superior al 90%) son pequeñas instituciones que se dedican solamente a la enseñanza y están orientadas a impartir una rápida titulación a los alumnos para facilitar su inserción laboral (Dias Sobrinho y De Brito, 2008).

El caso de Paraguay supone una expansión muy reciente de la universidad, sobre todo con el sector privado. La educación superior paraguaya se inició con la Universidad Nacional de Asunción creada a finales del siglo XIX, en 1889. Pasó mucho tiempo hasta que se creó la segunda universidad, la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA), recién en 1960, durante la dictadura militar. Fue en los años noventa cuando se crearon tres nuevas universidades nacionales y entre 2007 y 2010, se crean las universidades en Guairá, Caaguazú, Concepción y Canindeyú, otras cuatro. Actualmente en Paraguay existen 9 universidades públicas y 46 universidades privadas, las cuales concentran más del 80% de la matrícula (Molinier, 2016). Para el año 2018 se calculaba que la matrícula en las universidades del Paraguay ascendía a 269.269, de los cuales 186.095 estudiantes estaban matriculados en universidades privadas y 83.174 en universidades públicas, correspondiendo casi 50.000 a la Universidad Nacional de Asunción (CONACyT, 2020).

La Universidad Mayor de la República fue la primera institución universitaria de Uruguay creada el 18 de julio de 1849. Hoy en día, el sistema universitario del Uruguay se compone de dos universidades públicas autónomas (Universidad de la República -UDELAR- y Universidad Tecnológica -UTECH-), 5 universidades privadas y 12 Institutos Universitarios privados, pero esta es una situación es muy reciente. Hasta el año 2012/2013, la Universidad de la República fue la única institución pública, concentrando la mayor parte de su oferta educativa en la ciudad capital, Montevideo. Por ello, se suele identificar a Uruguay con la organización de su educación superior a partir de una “Macrouniversidad”, es decir, una única gran universidad pública que nuclea la mayor parte de la matrícula y que cubre un campo basto de áreas del conocimiento y contiene a todos los niveles de la educación superior. La creación de la UTECH es un paso en la diversificación institucional, aunque aún posee una envergadura mucho menor a la UDELAR. Según los últimos datos disponibles la UDELAR tuvo en el ciclo lectivo 2020, 32.816 ingresantes (lo cual supone el 65,7 de los ingresantes al nivel superior en el país) mientras que la UTECH tuvo 810, equivalente al 1,6% (MEyC, 2021). Una política bastante reciente que ha permitido a Uruguay avanzar hacia la democratización del acceso en la educación superior fue la política de “descentralización y regionalización” de la Udelar a partir de la cual la Universidad profundizó sustancialmente su presencia en el interior del país, creando centros universitarios regionales que pudieran desarrollar las tres funciones universitarias (lo que hasta el momento era puntual y específico en el interior), provocando una nueva institucionalidad universitaria. Esto implicó la creación de tres centros universitarios regionales que tienen como objetivo desarrollar las tres funciones universitarias (enseñanza, investigación y extensión) en regiones determinadas y con fuerte enclave de desarrollo local, acercando la universidad a territorios y a familias que históricamente tenían que trasladarse para acceder a la universidad (Rama, 2016).

Finalmente, la historia de la educación superior en Venezuela se remonta a la creación de la Real y Pontificia Universidad de Caracas en 1721. Con la independencia, deja su dependencia eclesiástica y se convierte en la Universidad Central de Venezuela (UCV). En 1870 se promulga el Decreto de Instrucción Pública, Gratuita y Obligatoria. A lo largo del siglo XX, Venezuela vivió largas dictaduras que poco hicieron por la educación y en 1950, con cinco millones de habitantes, sólo tenía tres universidades y un instituto superior de formación docente, con 6.900 estudiantes. A comienzos de los 80, la matrícula de estudiantes en Venezuela llegaba a los 300 mil y para el 2001 llegaban a 770.000 estudiantes distribuidos en 145 universidades, destacándose el hecho de que el número de instituciones privadas había ya superado al de las oficiales o públicas (Morles, Medina Rubio y Álvarez, 2003). A partir de 2003 se inicia una nueva etapa, caracterizada por el fortalecimiento del sector superior público por sobre el privado, con la creación de nuevas universidades, con dependencia directa del Ministerio de Educación Superior (García Guadilla, 2012). Se crearon así universidades nacionales (Bolivariana y de las Fuerzas Armadas) así como múltiples universidades especializadas en campos disciplinarios y se convirtieron a los Institutos Tecnológicos preexistentes en Universidades Politécnicas Territoriales. Para el 2009, último año en el cual la UNESCO tiene información, en Venezuela la matrícula alcanzaba a 2,150 millones de estudiantes con una cobertura bruta de 79.53%, la más alta de la región (Rama, 2020).

Los párrafos precedentes nos permiten encontrar algunas similitudes entre los casos considerados. Las universidades en América surgieron como resultado de la distancia entre las metrópolis europeas y la necesidad de formar a personal civil y eclesiástico para ocupar cargos de responsabilidad. Algunas de las primeras universidades se originaron a partir de los colegios y estudios establecidos por órdenes religiosas (excepto en el caso de Uruguay). Durante las guerras de independencia, estas instituciones se convirtieron en espacios de construcción de las élites de las nacientes repúblicas. En el siglo XX, experimentaron un período de expansión, aunque sucedió de manera más tardía en algunos casos. En el siglo XXI, todavía las universidades buscan concretar la promesa de democratización difundida por todo el continente a través del movimiento reformista.

POLÍTICAS DE INGRESO UNIVERSITARIO (CON ESPECIAL FOCO EN LA NORMATIVA REGULADORA)

La normativa universitaria en los países de la región ha sufrido alteraciones en las últimas décadas, en particular, desde la recuperación de la democracia y la reconfiguración de los estados nacionales en los años noventa.

En el caso de Argentina, la normativa que ordena y regula el funcionamiento de las universidades nacionales es la Ley N°24.521, Ley de Educación Superior (LES) de 1995. En lo que respecta al ingreso universitario la LES establece que la única condición para el ingreso a los estudios superiores era poseer un título que acredite haber culminado la escuela secundaria. Sin embargo, a la vez, habilita a que en las universidades con más de 50.000 estudiantes sean las facultades las que organizan la política de ingreso, estableciendo los mecanismos que consideren pertinentes. Además, la LES establece la posibilidad excepcional de ingresar al nivel universitario para los mayores de 25 años que no hayan completado su escolaridad de nivel medio siempre que demuestren que tienen

preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar. Esta excepción ha sido innovadora para la legislación argentina, con pocos antecedentes en el país (Castronovo, 2009).

Es importante mencionar que en el año 2015 en Argentina se ha propuesto una reforma a la ley para enfatizar el carácter no arancelado de la educación superior. Este proyecto fue impulsado por la reconocida pedagoga, y en ese entonces diputada, Adriana Puiggrós. Fue sancionado en 2015 como “Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior” (Ley 27204/2015), y establece la responsabilidad indelegable y principal del Estado respecto de la educación superior, considerándola un bien público y un derecho humano y que ningún ciudadano puede ser privado del acceso a la universidad por razones personales o de origen social y hace cargo al Estado de garantizar ese derecho. En relación con el acceso a las instituciones universitarias, elimina la opción que habilitaba a las unidades académicas “grandes” a establecer el régimen de ingreso. Si bien esta nueva normativa se encuentra actualmente judicializada su reivindicación da cuenta de tendencias fuertes en el campo académico. Muchas universidades han reordenado sus dispositivos de ingreso y han comenzado a revisar prácticas docentes, de organización y acompañamiento en el ingreso entendido en sentido amplio, es decir, los primeros años de cursada universitaria (Mendonça, 2022).

Por su parte, el sistema educativo brasileño está respaldado por la Carta Constitucional de 1988, que establece que la educación es un derecho indistinto para todos y por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), Ley N°9.394/1996. El acceso al nivel superior de acuerdo con la legislación vigente es selectivo y se organiza a partir de un examen de ingreso. El Examen Nacional de Educación Media (ENEM), comúnmente llamado “vestibular” – en alusión a su lugar metafórico de vestíbulo o hall de entrada para la educación superior- fue presentado en 1998 como una evaluación voluntaria de la educación secundaria, con el fin de medir la calidad de los egresados escolares y en 2010, el Ministerio de Educación y las universidades federales acordaron que el examen sería la estrategia principal de selección para la admisión. Hoy en día, este examen adquiere diferentes modalidades, pero está presente en todas las instituciones, públicas y privadas. En su versión más tradicional, las instituciones de educación superior difunden un aviso público con las normas y contenidos del examen de ingreso meses antes de la prueba, el alumno debe matricularse pagando una tasa y la prueba se realiza en una o más fases, según el curso y las exigencias de la universidad. Otra opción es el “examen de ingreso seriado”, es decir, un examen dividido por etapas que se rinde una vez por año durante los tres últimos años del nivel medio, luego promediándose su rendimiento. Además, algunas instituciones (particularmente las privadas) utilizan el llamado “ingreso programado” que es una cita flexible de fecha que se acuerda con el estudiante en función de su disponibilidad. Los estudiantes que aprueban el ENEM pueden postular a dos instituciones públicas a la vez que los resultados del examen también son utilizados para seleccionar a los estudiantes de bajos recursos para otorgarles becas y préstamos para estudiar en instituciones privadas (Schwartzman y Knobel, 2016).

El marco legal de la educación superior en Paraguay está integrado por la Constitución Nacional (1992); la Ley General de Educación (1998) y la Ley de Educación Superior (2013). Según

la constitución paraguaya, las universidades son autónomas y el Estado garantiza la libertad de enseñanza y establece la disposición de fondos para programas de becas y otras ayudas que permitan a quienes carecen de recursos, acceder a estudios superiores. A la vez, la Ley de Educación Superior reconoce y garantiza el derecho a la educación superior como un derecho humano fundamental para todos aquellos que quieran y estén en condiciones legales y académicas para cursarla. Sin embargo, no hace referencia a la regulación del ingreso. Actualmente existen tres formas de acceso a la universidad en Paraguay. La primera es a través de un curso probatorio de ingreso de carácter eliminatorio, acceden a la universidad aquellos estudiantes que logran los mejores puntajes (Parra, 2012). Las universidades públicas utilizan pruebas de suficiencia y cursos de ingreso para carreras que tienen plazas limitadas, debido a los recursos materiales y humanos de los que disponen. Los cursos de ingreso son arancelados -con costo elevado para los estudiantes- y de cursada obligatoria, y su aprobación es condición necesaria para iniciar la carrera (Robledo Yugueros, 2016). La segunda forma para acceder a la universidad consiste en la realización de un “Curso de Admisión” de carácter no selectivo (Propedéutico), que generalmente tiene como objetivo dotar de conocimientos o competencias generales a los futuros universitarios, generalmente aplicado en instituciones privadas y algunas carreras de unas pocas universidades nacionales (Parra, 2012). El tercer sistema de admisión consiste en el acceso directo, en el cual el estudiante se inscribe directamente en la carrera que va a cursar. Un aspecto importante para destacar es que las universidades nacionales en Paraguay no son totalmente gratuitas, implican cierto costo para los estudiantes (cobran matrículas y aranceles administrativos) a la vez que las universidades privadas, además de los aranceles, pueden estar parcialmente subvencionadas si reúnen requisitos de calidad y rendición de cuentas (Molinier, L. 2016).

Las normas fundamentales que regulan la educación superior en el Uruguay son la Ley de Educación (Ley 18.437/2008), la Ley Orgánica de la Universidad de la República (Ley 12.549/1958) y la Ley de Creación de la Universidad Tecnológica (Ley 19.043/2012). De acuerdo con lo planteado en el artículo 15 de la Ley General de Educación, la educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, laicidad e igualdad de oportunidades. En el artículo 66 de la Ley Orgánica de la UdelaR se señala que la enseñanza universitaria oficial es gratuita. Los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la UdelaR no pagarán derecho de matrícula, exámenes ni ningún otro derecho universitario. El ingreso a la UdelaR es libre e irrestricto, cumpliendo la aprobación de los niveles habilitantes para acceder a la educación universitaria. En UdelaR y Utec no existe ningún tipo de selección, prueba, examen de ingreso, etc. – salvo en algunas carreras del área de la medicina y la tecnología que existen cupos en función de los recursos disponibles (Rama, 2016). A la vez, las universidades privadas manejan sus propios criterios de admisión pero no incluyen exámenes o pruebas de admisión.

Finalmente, en lo que respecta al caso de Venezuela, la Constitución de la República Bolivariana en su artículo 102 establece la gratuidad de la educación en todos sus niveles. A partir de este principio constitucional, las políticas para el sector de la educación superior han sido orientadas a la inclusión y la máxima cobertura (Parra Sandoval y Torres Núñez, 2016). Hasta 2008, la distribución y asignación de plazas en las instituciones superiores dependía básicamente de la

administración de una “Prueba de Aptitud Académica” (PAA) aplicada por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y las pruebas y requisitos que internamente llevaban a cabo cada institución. Ese año (2008) se eliminan la PAA y las pruebas internas, se instituye la Prueba Nacional de Exploración Vocacional y se comienza un proceso que en 2009 establece nuevas pautas para el Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior, a partir de un Registro Único. Estas nuevas pautas establecieron que, para la construcción del índice académico a partir del cual se distribuirían las plazas, el promedio general de notas de bachillerato, tendría un peso de 97,5% pero también se tomarían en cuenta prioridades establecidas por el Estado (regionalización, si el estudiante nunca había sido asignado en procesos anteriores, etc.) para cubrir el 2,5% restante. De acuerdo con el resultado de este proceso, la OPSU se reservaba asignar 30% de los nuevos ingresos, mientras el 70% sería responsabilidad de las IES. Este procedimiento se mantuvo vigente hasta 2014 (Parra Sandoval y Torres Núñez, 2016). El Consejo Nacional de Universidades (CNU) en 2014 aprueba cuatro nuevas ‘variables’ para reglamentar el acceso a la educación superior y hace responsable a la OPSU de la asignación del 100% de las plazas. Las cuatro nuevas variables son: 1°) el índice académico obtenido en las notas de 1° a 4° año de bachillerato; 2°) la consideración de las condiciones socioeconómicas del estudiante, 3°) territorialización, 4°) participación en actividades con su comunidad, con su liceo, con la sociedad y su entorno (Parra Sandoval y Torres Núñez, 2016). Además, existe otra opción para el ingreso al nivel superior en Venezuela que se reserva a artistas que participan en actividades o instituciones y organizaciones de reconocida trayectoria y deportistas de alta competencia, para los cuales las facultades reservan un número de plazas en cada periodo lectivo (Rodríguez Gallad, 2016).

241

Este sintético repaso por la legislación educativa permite establecer en principio dos grandes criterios organizadores de los casos seleccionados. Por un lado, distinguir a Argentina, Uruguay y Venezuela como los países del bloque con educación superior gratuita y Brasil, Paraguay con arancelamiento parcial de la educación pública. A la vez, es posible distinguir a Argentina y Uruguay como países con ingreso irrestricto a la universidad y Brasil, Paraguay y Venezuela como países con ingreso selectivo.

PRINCIPALES POLÍTICAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL INGRESO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Además de dar cuenta -como en los párrafos del apartado anterior- de las políticas y dispositivos reguladores del ingreso a la universidad pública, resulta interesante mapear aquellas políticas públicas que buscan acompañar las trayectorias de los ingresantes. Al respecto se presenta una selección de las principales intervenciones identificadas en cada uno de los países del bloque MERCOSUR.

En el caso de Argentina, incluso considerando la gratuidad de la educación pública, se reconoce el rol determinante los factores económicos para la continuidad en los estudios del nivel superior. Por ello, a lo largo de la historia reciente de Argentina se han desarrollado programas de becas que buscan compensar la necesidad de recursos de los sectores más vulnerables para favorecer su ingreso a la universidad, tales como el Programa Nacional de Becas Universitarias de 1996 o el

Programa Nacional de Becas Bicentenario puesto en marcha en el 2008. Actualmente, el Programa “Manuel Belgrano” de Becas Estratégicas constituye un sistema de becas para promover el acceso, la permanencia y la finalización de estudios de grado y pregrado en nueve áreas del conocimiento consideradas claves para el desarrollo económico del país y la igualdad social con foco especial en jóvenes que acrediten ingresos mínimos. De manera complementaria, el Programa Progresar establece becas educativas que acompañan a estudiantes que acreditan condiciones de vulnerabilidad a lo largo de todos los niveles de formación durante su trayectoria académica, a través de un incentivo económico (el programa se crea en 2014 para la educación obligatoria, pero en 2018 se amplía a estudiantes de nivel terciario y universitario). En sus inicios, el programa se creó a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y a partir de 2018 pasó a depender del Ministerio de Educación de la Nación. Además, en los últimos años se han desarrollado una serie de programas que tienen como objetivo acompañar la transición del nivel medio al nivel superior. Entre ellos, se destacan el Programa de Articulación y Cooperación Educativa Nexos el cual fue creado el 28 de diciembre de 2017 como estrategia de integración entre los niveles del sistema educativo y que desarrolló acciones entre estudiantes que culminan el nivel secundario e ingresantes del nivel superior (tutorías, producción de material didáctico y estrategias de formación y capacitación continua para docentes) (Tavela, Catino y Forneris, 2019). Más recientemente, en 2022 se creó el Programa “Sigamos estudiando: Universidades Públicas comprometidas con el derecho a estudiar” con el objetivo de acompañar la terminalidad del Nivel Secundario y fortalecer el acceso, la revinculación y la permanencia de las y los estudiantes en los primeros años del Nivel Superior. Este programa financió espacios y estrategias de acompañamiento en la transición internivel y en los procesos de ingreso a la Universidad y dispositivos y espacios de acompañamiento para la permanencia y la promoción de los y las estudiantes que estén transitando sus primeros años en la Universidad.

En el caso de Brasil, dada la rápida expansión de las instituciones de gestión privada en el nivel superior, y considerando la falta de vacantes en las instituciones públicas para responder a la demanda de acceso al nivel superior, en el 2003 se creó el Programa Universidad para Todos (ProUNI), el cual ofrece becas (parciales o totales) para las instituciones privadas para personas de escasos recursos. Para la adjudicación se considera un puntaje mínimo en el examen ENEM, la ponderación de los ingresos familiares y la trayectoria escolar previa del potencial beneficiario/a. Además de esta beca, en agosto de 2012 se aprobó la denominada “Ley de Cuotas”, la cual establece prioridades en el ingreso de estudiantes en las universidades federales y en los institutos federales de educación, ciencia y tecnología. Dispone en las Instituciones Federales de Educación Superior la reserva de cupo mínimo de 50% de las vacantes para alumnos/as provenientes de escuelas públicas. Y a la vez, dentro de ese grupo, establece una “subcuota” para alumnos/as negros/as, pardos/as, indígenas y personas con discapacidad (Caregnato, Santin, Del Valle y Didrikson, 2020).

En el caso Paraguay, considerando la amplia oferta de educación privada y los costos que conlleva la educación superior pública, se cuenta con la Ley N° 4842 que regula las becas otorgadas y/o administradas por el estado y dispone el funcionamiento del Consejo Nacional de Becas. Esta normativa organiza la distribución de cualquier beca otorgadas por cualquier organismo o entidad del Estado, tanto de la Administración Central como de la Descentralizada, incluyendo las otorgadas

por las Municipalidades, los Gobiernos Departamentales y las Entidades Binacionales, así como las concedidas por Estados Extranjeros u Organismos Públicos Internacionales, siempre que las mismas sean canalizadas a través del Gobierno paraguayo (Aguilera, 2017). En los últimos años puntualmente se ha creado el Programa de Becas ITAIPU, que busca apoyar la formación superior de “jóvenes paraguayos talentosos”, pertenecientes a familias de escasos recursos económicos. Del mismo modo, se ha creado el programa Becas Yacyretá para implementar acciones sociales prioritariamente a favor de los segmentos poblacionales más vulnerables.

En el caso de Uruguay se identifican un grupo de programas nacionales que favorecen la inclusión educativa universitaria a partir del cuidado de las trayectorias de estudiantes. En particular, existen diferentes becas dirigidas a estudiantes universitarios del sector público. Entre ellos se destacan el Servicio Central de Bienestar Universitario (SCBU) -becas económicas, de alimentación, alojamiento y transporte, dirigidas a aquellos estudiantes que presentan una situación socioeconómica desfavorable-, y el Fondo de Solidaridad (FSU) creado por la Ley N°16.524 de 1994, conformado por aportes de graduados del sector público. En particular, el sistema de becas del FSU financia un sistema de becas para estudiantes del sector público terciario gracias al aporte económico de los egresados de carreras terciarias y universitarias del sector público a través de un sistema de impuestos intergeneracionales, por el cual los egresados de la educación superior gratuita aportan para facilitar el acceso a los estudiantes de bajos recursos a la educación pública (RAMA, 2016). Además, la UdelAR ha creado el Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA) el cual busca aportar a la inserción plena de los estudiantes a la vida universitaria y potenciar sus trayectorias. Actualmente, este programa planifica, impulsa y desarrolla diversas líneas de intervención vinculadas al pre-ingreso, ingreso y permanencia, y egreso; se encarga también de la difusión de la oferta universitaria, actividades y jornadas de bienvenida, cursos introductorios, orientación vocacional, inserción en la vida universitaria, formación de tutores pares, trabajo en redes, apoyo a docentes de los servicios y articulación con otras instituciones, entre otras iniciativas.

El apoyo a las trayectorias estudiantiles en Venezuela de parte del gobierno nacional se concretiza en becas que gestionan la Fundación Misión Sucre y de la Fundación Ayacucho (FUNDAYACUCHO) o directamente otorgadas por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), a estudiantes de escasos recursos, madres solteras, indígenas y personas con discapacidad. Por otra parte, en los presupuestos asignados por el gobierno a las IES públicas, se contempla el financiamiento de distintos tipos de becas, a través de ayudas directas y de servicios estudiantiles (Parra Sandoval y Torres Núñez, 2016). En 2003 se creó el Plan Extraordinario del Gobierno venezolano denominado Misión Sucre y más recientemente la Misión Alma Mater (Castellano, 2014). Ambas misiones se orientaron a facilitar la incorporación y prosecución de estudios en la educación superior de todos los estudiantes de bachillerato que no fueron admitidos en las instituciones del sector público. Para facilitar su acceso, la Misión Sucre se apoya en la estrategia de la municipalización dirigida a extender la oferta educativa en todos los municipios del país, se crean decenas de “Aldeas Universitarias” donde convergen distintas universidades, institutos universitarios de tecnología o colegios universitarios para atender a los estudiantes cursantes de los diferentes programas de formación (carreras) que han elegido. Más recientemente, la Misión Alma

Mater estuvo dirigida a fundar nuevas universidades de distinto tipo y a transformar los institutos universitarios tecnológicos y los colegios universitarios en universidades politécnicas (Castellano, 2015).

DISCUSIÓN

El acceso a la educación superior ha sido un tema de debate en el campo educativo, y una cuestión clave en este debate es si el ingreso a la universidad debe ser irrestricto (libre) o restringido y si esta restricción supone o no, cupos. Los modelos recopilados en el apartado anterior dan cuenta de diferentes soluciones que los países han encontrado a esta discusión en el marco de un debate que ya lleva décadas en la región y logrando soluciones que todavía distan de ser las ideales.

Como se mencionaba en el inicio de este trabajo, el ingreso irrestricto a la universidad es defendido como forma para garantizar el acceso igualitario a la educación superior, sin importar el origen socioeconómico de los estudiantes. Siguiendo las ideas de Bourdieu (1973), las restricciones en el ingreso a la universidad pueden servir para perpetuar las desigualdades sociales, ya que tienden a favorecer a aquellos estudiantes que provienen de familias con mayor capital cultural y económico. El ingreso irrestricto a la universidad también suele ser defendido como herramienta para promover la movilidad social. Según Trow (1974), la educación superior es un motor de movilidad social, ya que permite a los estudiantes acceder a mejores oportunidades de empleo y desarrollo profesional. Restringir el ingreso a la universidad a través de cupos o criterios académicos estrictos puede limitar el acceso de estudiantes de sectores menos privilegiados o marginalizados, perpetuando las desigualdades sociales. Incluso el ingreso irrestricto a la universidad también es defendido como una forma de reconocer y aprovechar la diversidad de talentos y capacidades de los estudiantes. Bernstein (1975) ya hace varias décadas argumentaba que las pruebas estandarizadas utilizadas en muchos procesos de selección universitaria tienden a privilegiar ciertas habilidades y aptitudes, dejando de lado otras formas de conocimiento o talento que pueden tener los estudiantes. En este sentido, el ingreso irrestricto podría promover un ambiente universitario enriquecedor y diverso.

Por otra parte, desde otras perspectivas teóricas se postula la valoración positiva de la restricción al ingreso universitario. Las ideas de los autores de la teoría del capital humano (Becker, 1975; Schultz, 1985) argumentan que la restricción del ingreso a la universidad puede ser beneficiosa en términos de la asignación eficiente de recursos educativos y la mejora de la productividad económica. También desde una mirada meritocrática se argumenta que la restricción del ingreso a la universidad puede asegurar que solo aquellos estudiantes que hayan demostrado un alto rendimiento académico o habilidades excepcionales sean admitidos. Y con la misma lógica, los enfoques basados en la calidad educativa plantean que la restricción del ingreso a la universidad puede contribuir a mantener altos estándares de calidad educativa, al limitar el número de estudiantes que ingresan a las instituciones educativas y permitir una mejor atención y seguimiento a aquellos que son admitidos. Lo cierto es que el ingreso irrestricto, en el mejor de los casos, solo garantiza el acceso a la universidad. Incluso con ingreso irrestricto, queda mucho por hacer por el sostenimiento de las trayectorias de los y las estudiantes para que lleguen a la graduación.

Más allá de esta discusión entre ingreso libre o selectivo que se ve plasmada también en diferentes modelos de acceso al nivel superior entre los países del bloque, la recuperación de antecedentes y la descripción de la situación contemporánea de la educación superior de los países considerados permite esbozar algunas tendencias.

En primer lugar, es importante destacar el pasado religioso y elitista de los sistemas de educación superior en los países que conforman el bloque MERCOSUR y su apertura democratizante reciente. Hoy en día, podemos describir a la masificación del nivel superior como una tendencia global, nuclear y en ascenso (Ezcurra, 2019). En un sentido amplio, y siguiendo a Peter Scott (2016), la masificación alude a una expansión extraordinaria de la matrícula que inició tras la Segunda Guerra Mundial a escala mundial. Incluso a comienzos del siglo XXI el ritmo del proceso de masificación recrudeció drásticamente y, en palabras de Philip Altbach (2017), es posible describir la situación mundial como de revolución en el acceso. Ahora bien, si bien desde mediados del siglo XX la expansión de la matrícula fue una tendencia mundial, en la región se manifiesta con particularidades. Las tasas de crecimiento de la matrícula universitaria conviven con profundas inequidades en la participación de sectores sociales que históricamente estuvieron excluidos y en la distribución territorial de las instituciones de educación superior (Miranda, 2015). En las últimas décadas somos testigos de la acelerada expansión de la matrícula en los países de América Latina, la cual se tradujo en un pasaje de la tasa bruta de educación superior (TBES) que se elevó del 6% (1970) al 17% (1990), 23% en el 2000 y llegó al 52% en 2020, según los últimos datos difundidos por el IESALC. En las últimas décadas, la suba de la matrícula en América Latina fue especialmente potente y veloz, bastante mayor al promedio mundial, aunque -como suele suceder- los datos regionales ocultan desigualdades entre países (Ezcurra, 2020).

Una segunda tendencia que se observa está vinculada al crecimiento del número de instituciones de nivel superior. En los países del bloque MERCOSUR, el crecimiento de la matrícula estuvo acompañado de políticas de expansión del número de instituciones de educación superior. Esta ampliación numérica muchas veces no estuvo equilibrada en lo que respecta a la distribución territorial para atender las demandas socioculturales y el desarrollo productivo regional y por el contrario se encuentra una alta concentración de la oferta en grandes ciudades, en las regiones más ricas o en las más densamente pobladas (Miranda, 2015). A la vez, la masificación de la educación superior es acompañada por la creación de distintos tipos de instituciones, estratificadas jerárquicamente en términos de estatus, que reproducen las diferencias de clases de la sociedad (García de Fanelli y Adrogué, 2019). La existencia de políticas públicas e institucionales diversificadas para la admisión a la educación superior, y la presencia de diversos tipos de instituciones, facilitan el acceso de cada vez más jóvenes a la educación superior, pero también, según Trow (2006), los ubican en estratos diferentes en términos de prestigio y función según la clase social de pertenencia, manteniéndose entonces la situación inicial de desigualdad social (García de Fanelli y Adrogué, 2019). En este sentido, es importante que la diversificación institucional no reproduzca desigualdades de partida. El concepto de interseccionalidad nos permite mirar de modo crítico las desigualdades acumuladas en las historias de aquellos y aquellas que, o bien no pueden acceder a la educación superior o acceden ingresando a instituciones de baja calidad.

Un aspecto que resulta importante distinguir en este mapa sobre el acceso y la democratización de la educación superior en los países que conforman el bloque MERCOSUR se refiere a la preminencia de instituciones públicas y/o privadas. Aquí se evidencian diferencias entre los países de la región. Mientras que algunos países del bloque, tales como Argentina o Venezuela han realizado importantes esfuerzos en la creación de nuevas instituciones públicas en otros países se ha desarrollado con mayor énfasis la oferta privada, tal como es el caso de Brasil o Ecuador. Resulta muy significativo analizar el avance de la educación privada en la región cuando el desarrollo de la educación pública no responde a las nuevas demandas y necesidades de un nivel que se expande sin techo. Incluso se dan casos de financiamiento de la educación privada con recursos públicos, como sucede en Brasil con las becas ProUNI. Esta política pensada para la ampliación del acceso a la educación superior -en contexto de escasez de matrícula en instituciones públicas- otorga becas a alumnos seleccionados con criterios socio-económicos para que cursen carreras de grado en instituciones privadas (con y sin fines de lucro) y las instituciones privadas además reciben exención de diversos impuestos, lo que hace que el programa sea criticado por la utilización de recursos públicos para financiar a la educación privada (Barreyro y Costa, 2015).

Otra cuestión que es importante resaltar es que la política pública que se ha generado en estos primeros años del siglo XXI, calificada genéricamente como democratizadora, ha puesto el énfasis especialmente en la ampliación del acceso no solamente con la creación de nuevas instituciones, sino que se trató de construir mayor inclusión en las instituciones ya existentes (Chiroleu, 2016). Uno de los ejemplos más claros de este tipo de políticas es la ley de “cuotas” de Brasil para garantizar vacantes a los grupos históricamente excluidos. Resulta importante destacar que en tanto política del tipo “discriminación positiva”, la “ley de cuotas” ha sido blanco de varias críticas que van desde la tensión que genera al principio de igualdad política y jurídica de los ciudadanos y al mérito como forma de acceso a la educación superior a la invisibilización que genera sobre la pobreza y la exclusión económica como causas de la desigualdad, y no la raza o el color de la piel (Chiroleu, 2009).

La creciente masificación de la educación superior en la región, ya sea a partir de la creación de nuevas instituciones (públicas o privadas) y las políticas de “cupos” desarrolladas en varios países, trajo aparejados cambios en el perfil social del estudiante: feminización, estudiantes trabajadores, estudiantes a distancia, estudiantes indígenas, campesinos, afrodescendientes, estudiantes con necesidades educativas especiales, estudiantes con responsabilidades familiares (padres, madres), estudiantes adultos mayores, estudiantes en condiciones de privación de la libertad, estudiantes profesionales en los postgrados (Rama, 2006). La diversidad de perfiles reclama pensar en otras estrategias para dar respuestas a una nueva condición de alumno universitario. Resulta importante cuidar que la diversificación no se transforme en segmentación de los sistemas de educación superior: ¿A qué tipo de instituciones tienen acceso los egresados del nivel medio según su nivel socioeconómico, trayectoria académica previa y capital cultural? La diferenciación horizontal y vertical de instituciones puede pensarse como una respuesta frente a la diversidad de jóvenes que hoy acceden a la educación superior y a las necesidades del mercado laboral o bien puede ser una diferenciación interna del sistema no planificada ni organizada que llevará a una acentuación de las

desigualdades sociales al reservar para los sectores de mayores ingreso las instituciones más prestigiosas y destina a los sectores más desfavorecidos, instituciones que también poseen escasos recursos (García de Fanelli y Adrogué, 2019).

Una cuarta tendencia que se evidencia en el análisis de las políticas desplegadas por los países del bloque MERCOSUR está asociada a la institucionalización de políticas compensatorias de desigualdades económicas que se despliegan para el cuidado de las trayectorias. Estas se expresan, por ejemplo, a través de becas, para acompañar la permanencia de los estudiantes en el nivel. Estas acciones, observadas en todos los países del bloque, buscan garantizar condiciones mínimas que posibiliten la continuidad de los estudios y dan cuenta de que el mero ingreso irrestricto no basta para garantizar el acceso. También es necesario garantizar recursos económicos para que los sectores más vulnerabilizados se animen a continuar su formación.

Si bien la cuestión del Derecho a la Educación se ha tratado y plasmado tanto en las declaraciones de la Conferencia Regional de Educación Superior como en las Conferencias Mundiales de Educación Superior, siguiendo a López Segrera (2018) es posible afirmar que ni las declaraciones de la CRES, ni tampoco las de la Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) de la UNESCO lograron plasmarse plenamente en las legislaciones de los países de la región. América Latina en general y los países miembros del MERCOSUR en particular, transitan una situación paradójica: se hizo mucho y a la vez, queda mucho por hacer. Se llevaron a cabo importantes iniciativas para garantizar el acceso a la educación superior de sectores tradicionalmente excluidos. Es posible constatar avances, por ejemplo, en Brasil, con la creación de nuevas universidades combinadas con políticas de afirmación positiva a través de cuotas en el ingreso y becas en el sector privado para ampliar las plazas de la educación universitaria; en Uruguay, a través de una estrategia de descentralización de la Universidad de la República con la generación de polos de desarrollo universitario; o en Venezuela, donde la ampliación del acceso supuso la creación de nuevos tipos de instituciones o en Argentina, con las políticas de democratización e inclusión educativa que combinaron la creación de nuevas universidades con diferentes programas de becas impulsados desde el Ministerio de Educación de la Nación. Ahora bien, incluso con todas estas políticas que han generado mejoras, quedan muchas metas por cumplir para garantizar el Derecho a la Educación Superior para todas y todos los habitantes de la región.

La revisión de la situación en la región nos invita a una profunda reflexión en torno al Derecho a la Educación y el modo en que los países del bloque MERCOSUR deben accionar para que deje de ser una promesa incumplida para millones de habitantes de la región. Finalmente, siempre es importante destacar que pensar a la universidad como Derecho, siguiendo a Del Valle (2018), supone no solo el derecho a ingresar y egresar en universidades de igual calidad para todos, sino también de que la universidad opere efectivamente sobre la reducción de las desigualdades sociales y a favor del desarrollo con inclusión social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, R. (2017). Catálogo de Normas Legales vinculadas a la Educación Superior.

- Altbach, P. (2017). The necessity and reality of differentiated postsecondary systems. En P. Altbach, L. Reisberg, y H. de Wit (Eds.), *Responding to massification. Differentiation in postsecondary education worldwide*(pp. 1-12). Rotterdam: Sense Publications.
- Álvarez, M.F. y Franci, S. (2019). *Caracterización y democratización de la educación superior en MERCOSUR ampliado*. Universidad Nacional de Villa María, 2019. Libro digital.
- Argentina. (2021). *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2020-2021*. Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/04/sintesis_2020-2021_sistema_universitario_argentino.pdf
- Bardin, L. (1991). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Barreyro, G., y Costa, F. (2015). Las políticas de educación superior en Brasil en la primera década del siglo XXI: Algunas evidencias sobre impactos positivos en la equidad. *Revista mexicana de investigación educativa*, 20(64), 17-46.
- Becker, G. (1975). *El capital humano: Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bernstein, B. (1975). *Class, codes and control: Vol. 3, Towards a theory of educational transmissions*. Routledge.
- Bourdieu, P., y Passeron, J. C. (2006). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Caregnato, C., Santin, D.M., Del Valle, D., y Didrikson, A. (2020) Educación superior y universidad en América Latina: perspectivas temáticas para debates e investigaciones *Rev. bras. Estud. pedagog.*, Brasília, 101(259), 670-690. Recuperado de: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.101i259.4610>
- Castellano, M. (2015). Venezuela, inclusión y transformaciones de la educación universitaria. En: Miranda, E. (Coord.). *Democratización de la educación superior, una mirada desde el MERCOSUR. A cuatrocientos años de la universidad de la región*. Unquillo: Narvaja Editor.
- Castronovo, A. (2009). *El ingreso a la Universidad de los mayores de 25 años sin título secundario contemplado en el artículo 7 de la Ley de Educación Superior* [en Línea]. Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Humanidades y Artes Recuperado de: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MAMIC/031716_Castronovo.pdf
- Chiroleu, A. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *EDUR. Educação em Revista*, 34. Recuperado de <https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/21284>
- Chiroleu, A. (2016). La democratización universitaria en América Latina. Sentidos y alcances en el siglo XXI. En: Del Valle, D., Montero, F. y Mauro, S. (Comp). *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. IEC - CONADU: CLACSO.
- Chiroleu, A. (2009). Políticas públicas de inclusión en la educación superior: los casos de Argentina y Brasil. *Pro-Posições*, 20(2),141-166.

- CONACyT (2020). Indicadores de Ciencia y Tecnología en Paraguay Datos del 2018. Informe digital Recuperado de: https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u274/Indicadores-CyT-Paraguay-2018.pdf
- Del Valle, D. (2018). La universidad como derecho en el marco de las tendencias de la educación superior en la región. En: Del Valle, D. y Suasnábar, C. (Coord.), *Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008*. Buenos Aires: IEC-CONADU, CLACSO, UNA. Recuperado de: <https://www.priu.com.ar/publicaciones>
- Dias Sobrinho, J. y De Brito, M. (2008). La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. *Avaliação* (Campinas) 13(2), Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000200011>
- Ezcurra, A. (2 al 4 de septiembre, 2019) *Democratización y desigualdades. El ciclo superior en América Latina en el siglo XXI. Notas preliminares*. 2º Foro Educativo Regional, Universidad de la República, Rivera.
- Ezcurra, A. (2020). Educación Superior en el Siglo XXI. Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos. *RELAPAE*, (12), 112-127.
- Fernández Lamarra, N., Pérez Centeno, C., Marquina, M., Aiello, M. (Eds.). (2018). *Educación superior universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Friedemann, S. (2019). Historia de la gratuidad y el ingreso irrestricto en la universidad argentina. El caso de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974). En: M. Benente. *Donde antes estaba solamente admitido el oligarca: la gratuidad de la educación superior a 70 años*. José C. Paz: Edunpaz.
- García de Fanelli, A., y 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). Recuperado de: <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3843>
- García Guadilla, C. (2012). Polarización y tensiones en la educación superior venezolana. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*. 3 (7).
- Llorent-Bedmar, V. (2002). *Educación Comparada*. Sevilla. Universidad de Sevilla.
- Mancovsky, V. y Más Rocha, S. M. (2019). *Por una pedagogía de "los inicios". Más allá del ingreso a la vida universitaria*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Mendonça, M. (2022). Estrategias en el acompañamiento del estudiantado en el ingreso universitario en la argentina de las últimas dos décadas. ¿Nuevos mecanismos o generalización y visibilización de acciones ya existentes? *Esboços*, 29 (51), 469-489.
- Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay. (2021). *Caracterización del ingreso a carreras de educación superior en Uruguay*. Recuperado de: https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacioncultura/files/2022-03/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20ingreso%20a%20carreras%20de%20educaci%C3%B3n%20superior_compressed.pdf

- Miranda, E. (2013). *Políticas de inclusión en la educación superior en Argentina (2003-2012)*. Trabajo presentado en: VII Encuentro Nacional y IV Latinoamericano: La Universidad como Objeto de Investigación. Universidad Nacional de San Luis.
- Miranda, E. (2015). *Democratización de la educación superior, una mirada desde el MERCOSUR: a cuatrocientos años de la universidad de la región*. Unquillo: Narvaja Editor.
- Miranda, E. y Tamarit, F. (2021). Calidad, internacionalización y reconocimiento de derechos en la agenda de la investigación sobre la educación superior. *Una mirada desde las conferencias regionales. Revista Educación Superior y Sociedad*, 33(1), 57-84.
- Molinier, L. (2016). *El Derecho a la Educación y el Gasto Público de Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEET)*. SERPAJ.
- Morles, V., Medina Rubio, E. y Alvarez, N. (2003). *La Educación superior en Venezuela: Informe 2002*. IESALC-UNESCO.
- Parra Sandoval, M.C. y Torres Nuñez, L. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016. Informe nacional: Venezuela*. CINDA-UNIVERSIA. Documento digital recuperado de: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-venezuela.pdf>
- Parra, O. (2012). *Los sistemas de acceso, normativas de permanencia, y estrategias de tutoría y retención de estudiantes de educación superior en Paraguay*. INFORME NACIONAL. Asunción.
- Parrino, M. C. (2010). *Deserción en el primer año universitario. Dificultades y logros. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*. Mar del Plata, Argentina
- Pinto, A. y Matos, M.A. (2017). **La educación superior en Brasil: un recorrido histórico**. *Revista Multidisciplinaria Científica Centro del Conocimiento*. 01(06),387-402.
- Rama, C. (2016). *EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA INFORME 2016. Informe nacional: Uruguay*. CINDA-UNIVERSIA. Documento digital recuperado de: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-uruguay.pdf>
- Rama, C. (2020). Mirada a la educación superior en Venezuela. *Universidades*, 83. Recuperado de: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.83.72>
- Red Índices-Organización De Estados Iberoamericanos. (2019). *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red índices*, Documento de trabajo, septiembre de 2019.
- Robledo Yugueros, R. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016. Informe nacional: Paraguay*. CINDA-UNIVERSIA. Documento digital recuperado de: <educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-paraguay.pdf> (cinda.cl)
- Rodríguez Gallad, M.A. (2016). Modalidades de Ingreso a la Universidad Central de Venezuela y Rendimiento Académico. Años 2009 – 2010 - 2011 *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XXII(1),85-109.
- Rovelli, L. (2018). Las Conferencias mundiales y regionales de Educación Superior como instrumentos de política. Mediaciones y reformulaciones latinoamericanas de fines del siglo XX y principios del XX. En: Del Valle, D. y Suasnabar, C. (Coords.). *Política y tendencias de la*

- educación superior a diez años de la CRES 2008*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC - CONADU: CLACSO: UNA-Universidad nacional de las Artes.
- Schultz, T. (1985). *Invirtiendo en la gente: La cualificación personal como motor económico*. Barcelona: Ariel.
- Schwartzman, S. y Knobel, M. (2016). Pruebas de ingreso de alta exigencia: Una mirada desde Brasil. *INTERNATIONAL HIGHER EDUCATION*,85.. Recuperado de: <http://ceppe.uc.cl/index.php/publicaciones/ihe/496-numero-85>
- Scott, P. (2016). Mass higher education. En: Teixeira, P., y J. Shin. (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Nueva York: Springer. Recuperado de: [researchgate.net/publication/313795266_Mass_Higher_Education](https://www.researchgate.net/publication/313795266_Mass_Higher_Education).
- Tavela, D.; Catino, M y Forneris, M. (2019). *Nexos: la educación como sistema: programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Trow, M. (1974). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. In *Policies for higher education*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 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. En: J. J. F. Forest y P. G. Altbach, *International handbook of higher education* (243-280). Netherlands: Springer.
- Tünnermann Bernhein, C. y López Segre, F. (2018). La conferencia de educación superior de La Habana (1996) y la democratización de América Latina. En S. Meneghel., M. Silva de Camargo y P. Speller. *De Habana a Córdoba. Duas décadas de educação superior na América-Latina*. Editora Nova Letra.
- Vera de Flachs, M.C. (2019). Contribución al estudio de la educación superior de la República Argentina. Un recorrido a través de la Historia de la Universidad Nacional de Córdoba. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*,21(32),85-108. Recuperado de: <https://doi.org/10.19053/01227238.9382>

Sobre el autor

Pablo Daniel García, Doctor en Educación (Universidad Nacional de Lanús-Universidad Nacional de Tres de Febrero), Magister en Políticas y Administración de la Educación (UNTREF), Licenciado y Profesor en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires). Actualmente, Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) sobre temáticas vinculadas al ingreso universitario. Profesor-Investigador UNTREF. Coordinador académico del Doctorado en Política y Gestión de la Educación Superior (UNTREF). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8572-7684>